



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

JIONALDO PEREIRA DE OLIVEIRA

**O DESAFIO DA MORADIA: A REPRODUÇÃO DA HABITAÇÃO POPULAR NO
ESPAÇO URBANO DE MOSSORÓ (RN) NA VIGÊNCIA DO ESTATUTO DA CIDADE
(2001 – 2011) E SUAS QUESTÕES SOCIOESPACIAIS**

FORTALEZA-CE

2013

JIONALDO PEREIRA DE OLIVEIRA

**O DESAFIO DA MORADIA: A REPRODUÇÃO DA HABITAÇÃO POPULAR NO
ESPAÇO URBANO DE MOSSORÓ (RN) NA VIGÊNCIA DO ESTATUTO DA CIDADE
(2001 – 2011) E SUAS QUESTÕES SOCIOESPACIAIS**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC) – Área de Pesquisa: Natureza, campo e cidade no semiárido -, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Geografia, sob a orientação do Professor Dr. José Borzacchiello da Silva.

ORIENTADOR: Prof. Dr. José Borzacchiello
da Silva

FORTALEZA-CE

201

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências e Tecnologia

-
- O47d Oliveira, Jionaldo Pereira de.
O desafio da moradia: a reprodução da habitação popular no espaço urbano de Mossoró (RN) na vigência do estatuto da cidade (2001-2011) e suas questões socioespaciais / Jionaldo Pereira de Oliveira. – 2013.
281f. : il. color., enc. ; 30 cm.
- Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2013.
Área de Concentração: Dinâmica Territorial e Ambiental.
Orientação: Prof. Dr. José Borzacchiello da Silva.
1. Habitação popular. 2. Política habitacional. 3. Plano diretor. 4. Espaço urbano. 5. Legislação.
I. Título.

Universidade Federal do Ceará – UFC
Programa de Pós-Graduação em Geografia

PARECER

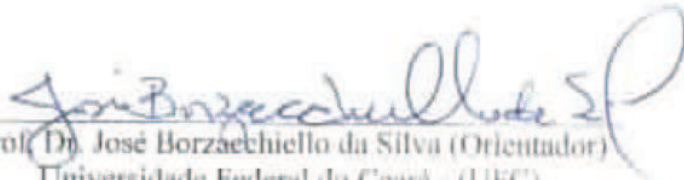
“O desafio da moradia: a reprodução da habitação popular no espaço urbano de Mossoró (RN) no período de vigência do Estatuto da Cidade (2001 - 2011) e suas questões socioespaciais.

Jonaldo Pereira de Oliveira

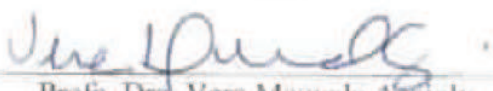
Defesa em 09 de setembro de 2013


Conceito obtido: _____


BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. José Borzacchiello da Silva (Orientador)
Universidade Federal do Ceará - (UFC)
Departamento de Geografia


Prof. Dra. Maria Encarnação Beltrão Sposito
Universidade Estadual Paulista (UNESP)


Prof. Dra. Vera Mamede Azevoly
Universidade Federal do Ceará - (UFC)
Departamento de Arquitetura e Urbanismo


Prof. Dr. Eustógio Wanderley Correia Dantas
Universidade Federal do Ceará (UFC),
Departamento de Geografia


Prof. Dra. Maria Clélia Lustosa Costa
Universidade Federal do Ceará - (UFC)
Departamento de Geografia

AGRADECIMENTOS

Ao chegar a este momento, somos gratos a muitas pessoas que, nas respectivas possibilidades e perspectivas, contribuíram para a produção deste trabalho. Embora sob o risco de lapsos, fazemos referência aos mesmos como simples expressão do sentimento de gratidão que temos.

Aos meus pais Julimar Pereira de oliveira e, especialmente, Maria Helena Pereira, pela atenção e acompanhamento de minhas ações no trajeto feito na pesquisa;

A minha irmã, Mosania Maria Pereira e seu esposo, Jeferson dos Santos, pela solidariedade e gentilezas;

A Leyla Andrade pelo carinho a mim dedicado que, por vir dela, é muito gratificante;

Ao professor José Borzacchiello da Silva, orientador desta pesquisa, pela atenção, responsabilidade, respeito e sabedoria com os quais me acompanhou permanentemente;

Ao amigo Antonio Sales de Moraes pela consideração com trata a amizade que temos, além de manter sempre informado dos acontecimentos de nossa Apodi;

Ao Departamento de Geografia (DGE) da UERN, do qual sou professor. Em especial agradeço ao professor Francisco das Chagas Silva, com quem tenho o privilégio da convivência desde quando o mesmo foi meu professor na graduação em Geografia, em razão de sua conduta e postura para mim muito admiráveis; ao professor Tarcísio da Silveira Barra, colega de graduação em Geografia na UERN e chefe do DGE no período de meu ingresso neste curso de doutorado, ocasião em que se dedicou a cuidar da demandas de minha liberação e acompanhamento enquanto estive afastado; a professora Maria José Costa, atual chefe do DGE, pela atenção; ao professor Benedito Vasconcelos Mendes pela peculiar maneira com que cuida de amizades e que, por isso, tem tanto reconhecimento no âmbito acadêmico além de sua inquestionável capacidade intelectual; aos professores Robson Fernandes Filgueira, Josélia Carvalho, Fábio Ricardo Beserra, Jamilson Azevedo Soares e José Romero Cardoso pela amizade e solidariedade;

Ao professor Everaldo Bernardino de Souza, colega do DGE, que com dedicação e zelo, produziu os mapas desta pesquisa e parte das figuras que ilustram e complementam o texto do trabalho;

A Universidade do Estado do Rio Grande do Norte pela minha liberação, a qual viabilizou minha integral dedicação a este curso que ora concluo com esta tese. Neste sentido, agradeço ao chefe do setor de Capacitação da Pro-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Almir Castro, pelo costumeiro respeito que a mim foi empregado;

Ao CEMAD/UERN: coordenado pelo professor Dr. Ramiro Gustavo, Queiroz Alcântara, Iveraldo Xavier, Ismael e Delviro que sempre expressaram consideração à minha pessoa;

Aos colegas do Curso de Doutorado em Geografia da UFC, Alexandra Maria Muniz, Cecília Esmeraldo, Ana Cristina, José Lindemberg, José Mácio Ramalho, Erica Silva Pontes, Larissa Ferreira, pela oportunidade da convivência;

Aos professores do referido Programa de Doutorado em Geografia da UFC, Antonio Jeovah Meireles (Coordenador), Maria Elisa Zanella (Coordenadora do Programa durante grande parte do período do curso que ora concluo), Eustógio Wanderley Correia Dantas, Renato Pequeno, Francisco Amaro Alencar, José Levi Sampaio, Maria Clélia Lustosa e Fátima Kelting, pela convivência, seja na minha condição de aluno ou nas oportunidades do trato diário que tive com os mesmos. Ao professor Carlos Augusto (UFPB), pelas mesmas razões;

Faço uma referência ao amigo professor Dr. Antonio Jorge Soares, ex-colega da UERN, que hoje é docente da UFERSA. Agradeço a honesta consideração sempre expressada a mim, a qual também foi dada junto com os incentivos a respeito deste curso que presentemente encerramos;

Ao amigo padre Raimundo Felipe da Silva, areiabranquense, vigário da Paróquia de São João Batista no bairro Doze Anos em Mossoró, pelo contínuo otimismo para comigo.

RESUMO

Esta pesquisa definiu como objeto de estudo a habitação popular presente no espaço urbano de Mossoró-RN enquanto representante dos processos socioespaciais no período de vigência da Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Neste pressuposto, foram analisados os fundamentos espaciais que condicionam a moradia social em Mossoró entre 2001 e 2011. A abordagem da habitação no espaço geográfico não prescinde de considerar que sua expressão também é reflexo da dinâmica social, econômica e política, e até cultural, inerente a reprodução espacial da sociedade. A hegemonia da economia de mercado tem como componente de seu contexto a complexidade imposta por suas contingências. Em realidades nas quais as desigualdades sociais são expressivas, como o Brasil, a intrincada correlação de forças que caracteriza espacialmente o território tem na habitação uma referência coerente com suas razões. Aludindo neste aspecto o âmbito brasileiro, constatou-se, em muitas expressões, que a situação da habitação popular mossoroense é coerente com a questão nacional neste sentido. Entre outras razões para esta noção foi discutida a presença neste local da dualidade entre cidade formal (legal) e cidade informal (ilegal) e a moradia a ela vinculada, assim como a autoconstrução da moradia como procedimento voltado a aquisição de residência por parte de segmentos sociais mais pobres. Uma argumentação norteadora da investigação sustentou-se no paradoxo calcado na noção de que, embora detentora de um acervo de legislação urbanística e de política urbana que contempla a habitação e seus problemas, existe em Mossoró uma inerente dificuldade por parte do poder gestor do município de colocar em prática as leis disponíveis. Conforme notou-se, esse entrave não tem início apenas com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, contudo é neste período que esta característica encontra favorável expressão. Outrossim, é importante enfatizar que esta é mais uma característica que relaciona diretamente Mossoró com a situação nacional. Isso porque, embora esta Lei assegure a consideração da propriedade urbana como dotada de função social que coaduna na cidade como expressão Mossoró desta prerrogativa, seu emprego neste sentido demonstra dificuldades por muitas razões. Diante disso, constatou-se que desde as primeiras intervenções de política urbana na cidade, datadas do final da década de 1960, a solução dos problemas habitacionais tem sido comprometida. Esta assertiva tem legitimidade diante do contexto de desigualdades socioespaciais expressas nos processos de formação de centralidades espaciais e segregações, comuns na dinâmica urbana do lugar. Assim, o diagnóstico que expõe a problemática habitacional, o qual revela o comprometimento da qualidade de vida da população residente em habitações populares, isto é, os segmentos sociais mais pobres da população local. Estas classes, como revelam muitos indicadores, estão mais vulneráveis aos problemas de infraestrutura da moradia, assim como às limitações urbanísticas, que são de responsabilidade da administração municipal.

Palavras-chave: Habitação popular. Estatuto da Cidade. Desigualdades socioespaciais. Mossoró-RN.

ABSTRACT

This research defined as an object of study in this popular residential urban area of Mossoró-RN as representative of the social processes in term of the Law 10.257/2001, known as the City Statute. This assumption, we analyzed the spatial fundamentals that affect social housing in Mossoró between 2001 and 2011. The approach of housing in the geographic space does not dispense with the assumption that its expression is also a reflection of the dynamic social, economic and political, and even cultural, inherent spatial reproduction of society. The hegemony of the market economy has as part of its context the complexity imposed by its contingencies. In situations in which social inequalities are significant, such as Brazil, the intricate balance of forces that characterizes the spatial planning has a reference in housing consistent with their reasons. Alluding to this point the Brazilian context, it was found in many expressions, the situation of housing Mossoró is consistent with the national question in this regard. Among other reasons for this notion has been discussed on this site the presence of duality between city formal (legal) and informal city (illegal) housing and linked to it, as well as the self of the house as a procedure aimed at acquiring residence by social segments poorest. An argument guiding research was sustained on the paradox grounded in the notion that, although the owner of a collection of urban law and urban policy that covers the dwelling and its problems, there is an inherent difficulty in Mossoró by the power manager of the municipality of put into practice the laws available. As was noted, this restriction does not begin only with the entry into force of the Statute of the City, however it will be shown that this feature is favorable expression. Furthermore, it is important to emphasize that this is one more feature that relates directly Mossoró with the national situation. This is because, although this law ensures the consideration of urban property as endowed with social function that is consistent in the city as an expression of this prerogative Mossoró, his job this sense demonstrates difficulties for many reasons. Thus, it was found that since the first interventions of urban policy in the city, dating from the late 1960s, the solution of housing problems has been compromised. This assertion has legitimacy with the context of socio-spatial inequalities expressed in the processes of formation of spatial centrality and segregation, common in dynamic urban place. Thus, the diagnosis that exposes the housing problems, which reveals compromised quality of life of people living in social housing, this is, the poorest social segments of the local population. These classes, as shown by many indicators, are more vulnerable to infrastructure problems of housing, urban planning and restrictions that are the responsibility of the municipal administration.

Keywords: Housing popular. City Statute. Socio-spatial inequalities. Mossoró-RN.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - 1º Croqui – Mossoró 1772	46
Figura 02 - 2º Croqui – Mossoró 1810	46
Figura 03 - 3º Croqui – Mossoró 1870	47
Figura 04 - 4º Croqui – Mossoró 1883	47
Figura 05 - Expansão urbana de Mossoró de 1870 à atualidade	60
Figura 06 - Informações da SEDETEMA sobre favelas de Mossoró referentes ao ano de 1997	236
Figura 07 - Informações da SEDETEMA sobre favelas em Mossoró correspondentes ao ano de 2000.....	237
Figura 08 - Mossoró e as localizações das AEIS e da AEAU de acordo com o PDDM.....	249

LISTA DE FOTOS

Foto 01: Aspecto da Avenida João da Escóssia, no bairro Nova Betânia, principal via da nova centralidade urbana de Mossoró.....	69
Foto 02: Aspecto do bairro Nova Betânia, área de destaque na nova centralidade urbana, em evolução em Mossoró	72
Foto 03: Área condominial de alto padrão no bairro Bela Vista, trecho da nova centralidade urbana de Mossoró	74
Foto 04: Paisagem que mostra aspecto do bairro Nova Betânia e sua estrutura arquitetônica e condominial vertical, na altura da rua Duodécimo Rosado, no bairro Doze Anos	75
Foto 05: Aspecto da Avenida Antonio Vieira de Sá, bairro Nova Betânia, e sua estrutura de condomínios horizontal e vertical	76
Foto 06: Extensão da Avenida João da Escóssia, bairro Bela Vista, setor da nova centralidade urbana de Mossoró, tendo a direita da foto o shopping Center da cidade e a esquerda uma distribuição de condomínios horizontais. Destaque para a notória infraestrutura disponível em área com restrita ocupação habitacional	77
Foto 07: Aspecto do trecho de transição do bairro Aeroporto com o bairro Nova Betânia, componente da nova centralidade urbana de Mossoró, em plena área de litígio com a determinação da ANAC	187
Foto 08: Terreno sem aproveitamento ou ocupação social no cruzamento da Avenida Alberto Maranhão com a rua Delfim Moreira, no bairro Bom Jardim.....	204
Foto 09: Terreno sem uso social, localizado no cruzamento das ruas Melo Franco com a rua Santos Dumont, no bairro Centro.....	206
Foto 10: Terreno com anúncio de venda na Avenida João da Escóssia, no bairro Bela Vista, trecho da cidade em que são realizados grandes empreendimentos imobiliários. Ao fundo nota-se o shopping Center Mossoró West Shopping	208
Foto 11: Aspecto da construção imobiliária do bairro Nova Betânia, setor noroeste de Mossoró.....	221
Foto 12: Parcela do bairro Planalto 13 de Maio, zona leste de Mossoró, cortado por um córrego e com visíveis sinais de precariedade periférica	229
Foto 13: Rua estreita no bairro Lagoa do Mato, em setor periférico de Mossoró.....	231
Foto 14: Periferia de Mossoró na altura do bairro Alto da Conceição, zona sul da cidade, com despejos de esgotos sanitários em via pública.....	233

Foto 15: Favela do Traquilim, zona leste de Mossoró	239
Foto 16: Moradora da Favela do Tranquilim, zona leste de Mossoró, em frente ao barraco em que reside.....	240
Foto 17: Aspecto da Favela do Fio, zona norte de Mossoró, praticamente sob os fios de alta tensão da CHESF, que foram determinantes para sua denominação	241
Foto 18: Habitação precária da favela Santa Helena, bairro Redenção, zona norte de Mossoró	242
Foto 19: Imagem da distribuição de casas no espaço da favela Santa Helena, bairro Redenção	243
Foto 20:Aspecto de casas e moradias precárias da favela Santa Helena, bairro Redenção ..	244

LISTA DE MAPAS

Mapa 01 Ocupação espacial da moradia do operariado do período agroindustrial de Mossoró de acordo com a atividade produtiva, 1920 – 1960, no âmbito da atual configuração do espaço urbano local	51
Mapa 02 – Cidade de Mossoró: propostas de centralidades urbanas atuais.....	79
Mapa 03 – Cidade de Mossoró: eixo de segregação habitacional urbana	80
Mapa 04 – Espaço urbano de Mossoró: índice de rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade por bairro em Mossoró	87
Mapa 05 – Espaço urbano de Mossoró: Índice de alfabetização de pessoas 10 anos ou mais em idade por bairro em Mossoró 2010.....	89
Mapa 06 - Expansão urbana de Mossoró a partir da criação dos bairros da cidade e seus respectivos períodos	124
Mapa 07 - Distribuição atual do serviço de saneamento básico no espaço urbano de Mossoró (2012)	218

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Evolução demográfica e taxa de urbanização de Mossoró de 1940 a 2010.....	57
Tabela 02 - Perfil dos Municípios Brasileiros – Município de Mossoró - 2005	148
Tabela 03 - Perfil dos Municípios Brasileiros – Município de Mossoró - 2008	149
Tabela 04 - Perfil dos Municípios Brasileiros – Município de Mossoró - 2009	153
Tabela 05 - Perfil dos municípios de Mossoró – Município de Mossoró - 2011	156
Tabela 06 - Domicílios particulares permanentes e suas condições de ocupação em Mossoró, no Rio Grande do Norte e no Brasil – 2010	175
Tabela 07 - Distribuição dos domicílios particulares e coletivos por bairros e respectivas populações residentes – Mossoró, 2009	201
Tabela 08 - Mossoró – áreas vazias relativas a superfície de cada bairro, 2009	202
Tabela 09 - Mossoró – características dos assentamentos subnormais	238
Tabela 10 -Caracterização urbanística do entorno dos domicílios urbanos de Mossoró – 2010	258
Tabela 11 - Mossoró – características urbanísticas do entorno dos domicílios urbanos na classe de rendimento mensal per capita/por domicílio até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo	259
Tabela 12 -Mossoró – características urbanísticas do entorno dos domicílios urbanos na classe de rendimento mensal per capita/por domicílio de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ salário mínimo	260
Tabela 13 - Mossoró – características urbanísticas do entorno dos domicílios urbanos na classe de rendimento mensal de mais de $\frac{1}{2}$ a um salário mínimo	262
Tabela 14 - Mossoró – características urbanísticas do entorno dos domicílios urbanos na classe de rendimento mensal de 01 a 02 salários mínimos.....	263
Tabela 15 -Mossoró – características urbanísticas do entorno dos domicílios urbanos na classe de rendimento mensal per capita/por domicílio de mais de 2 salários mínimos	264
Tabela 16 - Mossoró – características urbanísticas do entorno dos domicílios urbanos sem rendimento mensal.....	265

LISTA DE SIGLAS

AEAU – Área Especial de Adensamento Urbano
AEIS – Área Especial de Interesse Social
AEIPDU – Área Especial de Interesse Público Para o Desenvolvimento Urbano
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
BNH – Banco Nacional da Habitação
CAERN – Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte
CHESF – Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
COHAB – Companhia Habitacional
COMAR – Comando Aéreo Regional
COMHABIS – Conselho Municipal de Mossoró de Habitação de Interesse Social
ConCid – Conselho Municipal da Cidade de Mossoró
COSERN – Companhia Energética do Rio Grande do Norte
CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
DATANORTE – Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Norte
DEM – Partido Democratas
EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
ESAM – Escola Superior de Agricultura de Mossoró
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIERN – Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte
FNDU – Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano
FUMHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FURRN – Fundação Universidade Regional do Rio Grande do Norte
GEDUR – Gerência Executiva do Desenvolvimento Urbanístico
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEC – Fundação Instituto de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte
INOCOOP – Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
JOM – Jornal Oficial de Mossoró

MAISA – Mossoró Agro-Industrial Sociedade Anônima
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MUNIC – Perfil dos Municípios Brasileiros
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDDM – Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Mossoró
PDM – Plano Diretor de Mossoró
PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S. A.
PIB – Produto Interno Bruto
PLANASA – Plano Nacional de Saneamento
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse social
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PSB – Partido Socialista Brasileiro
REGIC – Regiões de Influência das Cidades
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SEDETEMA – Secretaria Municipal do Desenvolvimento Territorial e Ambiental
SFH – Sistema Financeiro da Habitação
SIMPLURB – Sistema Municipal de Planejamento Urbano
SINDUSCON-RN – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Rio Grande do Norte
SINTRACOMM – Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil em Geral, Leve, Pesada e do Mobiliário de Mossoró e Região Oeste do Rio Grande do Norte
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUDENE – Superintendência Para o Desenvolvimento do Nordeste
UERN – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
UFERSA – Universidade Federal Rural do Semiárido
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO	16
1.1 A HABITAÇÃO COMO OBJETO DE ESTUDO: A CONTEXTUALIZAÇÃO DA REALIDADE MOSSOROENSE	22
1.2 A PROPRIEDADE E A PRERROGATIVA DA FUNÇÃO SOCIAL: INSERÇÃO E LEGITIMIDADE DA TEMÁTICA NO MOVIMENTO DE REFORMA URBANA BRASILEIRO	31
2 A HABITAÇÃO NO CONTEXTO DA EXPANSÃO URBANA DE MOSSORÓ	38
2.1 EXPANSÃO URBANA DE MOSSORÓ: A HABITAÇÃO INSERIDA NO PROCESSO	39
2.1.1 Mossoró na transcendência: de vila à cidade	40
2.1.2 A composição urbana no transcurso das fases históricas	48
2.2 A(S) CIDADE(S) DE MOSSORÓ A PARTIR DAS CONDIÇÕES DE MORADIA DA SOCIEDADE: ELEMENTOS DA TRAJETÓRIA DE DESIGUALDADES E SEUS VÍNCULOS NA MORFOLOGIA E DINÂMICA URBANAS	54
2.2.1 Aspectos da expansão urbana e a espacialização da desigualdade habitacional de Mossoró	54
2.2.2 Centralidades, seletividade...: a habitação no espaço contemporâneo de Mossoró	63
3 POLÍTICA URBANA, PLANEJAMENTO E HABITAÇÃO NO BRASIL: INSERÇÃO DE MOSSORÓ NO DEBATE.....	93
3.1 POLÍTICA URBANA E REFORMA URBANA NO BRASIL	95
3.1.1 O processo de urbanização brasileiro contemporâneo como uma condição para a reforma urbana.....	95
3.1.2 O movimento pela reforma urbana no Brasil e a política urbana existente: uma análise	101
3.2 A HABITAÇÃO NA PAUTA DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA, SUA CONTEMPLAÇÃO E LIMITES DE VIGÊNCIA DO ESTATUTO DA CIDADE	107
3.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS: INTERVENÇÕES URBANAS NO CENÁRIO HABITACIONAL MOSSOROENSE	116
3.4 ESTATUTO DA CIDADE E A QUESTÃO HABITACIONAL EM MOSSORÓ: TENDÊNCIAS, CONTRADIÇÕES E A AÇÃO DO PODER PÚBLICO	125

3.5 ESTATUTO DA CIDADE E PLANEJAMENTO URBANO EM MOSSORÓ: TEORIA E POLÍTICA EM DESACORDO COMA GESTÃO	128
3.5.1 A contextualização (nacional e local) do Plano Diretor de Mossoró enquanto vetor de proposição de intervenções no planejamento e gestão urbanos	129
3.5.2 Um diagnóstico das limitações e fragilidades apontadas ao Plano Diretor de Mossoró na questão habitacional	138
3.6 A HABITAÇÃO COMO COMPONENTE DA POLÍTICA URBANA CONTEMPORÂNEA DE MOSSORÓ	145
3.6.1 A política urbana positiva: exemplos de situações que representaram a política urbana de habitação de Mossoró sob o ponto de vista oficial	146
3.6.2 A moradia enquanto pauta de conveniência ocasional: flagrantes do presente em Mossoró	163
4 PERFIL CONTEMPORÂNEO DAS CONDIÇÕES HABITACIONAIS DE MOSSORÓ: A ÊNFASE ESPACIAL DA HABITAÇÃO POPULAR	170
4.1 ASPECTOS ATUAIS DA HABITAÇÃO EM MOSSORÓ COMO QUESTÃO HISTÓRICA	172
4.1.1 Alguns elementos indutores da reprodução habitacional em seu atual estágio: um aspecto da realidade de Mossoró	173
4.1.2 A moradia em Mossoró sob a ordem do mercado: considerações	177
4.2 A AUTOCONSTRUÇÃO DA MORADIA EM MOSSORÓ COMO REAFIRMAÇÃO DE PARADIGMA NACIONAL	188
4.3 MOSSORÓ, DUAS CIDADES NA QUESTÃO DA MORADIA: UMA FORMAL (LEGAL), OUTRA INFORMAL (ILEGAL)	195
4.3.1 Alguns componentes da questão da habitação popular de Mossoró em análise: ‘uso e ocupação do solo urbano’ e ‘déficit habitacional’	196
4.3.2 Mossoró e sua cidade formal: a habitação no espaço do consenso	212
4.3.3 O lado oposto: a cidade informal e o desafio da moradia	222
4.4 O PARADOXO DA CONVIVÊNCIA COM O ESTATUTO DA CIDADE: ALGUMAS LIMITAÇÕES DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL	245
4.5 COMPONENTES DE CONTRASTES NA ESPACIALIZAÇÃO DA HABITAÇÃO EM MOSSORÓ	255
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	270
REFERÊNCIAS	273

1 APRESENTAÇÃO

O novo sistema federativo brasileiro, estabelecido pela Constituição de 1988, assim como a efetivação de algumas reformulações da estrutura do Estado, têm permitido à sociedade a oportunidade de vivenciar mudanças no contexto das relações entre esferas de governo. São transformações importantes, entre outras razões, porque até então nunca haviam sido propostas. Tampouco, a efetivação destas perspectivas na abrangência de sua proposição é algo inquestionável. Evidentemente, a evolução histórica da dinâmica espacial, por muitas razões, tem contribuído para o crescimento de alguns problemas e até o surgimento de novos. Contudo, no tocante ao que afirmamos, institucionalmente a realidade social e seus aspectos políticos, econômicos e administrativos se inserem nesta conjuntura no que se refere ao seu aspecto formal.

Uma característica deste processo é revelada com a descentralização da gestão pública, sendo o município um foro que tem representado na sua base política e administrativa essa nova composição.

O Estatuto da Cidade é um exemplo importante, principalmente, porque firma e legitima a proeminência do município e sua autonomia nas ações de planejamento e gestão espacial, condições que contribuem para as perspectivas de mudanças históricas mencionadas. Neste sentido, o processo habitacional encontra nesta legislação possibilidades até então inéditas para a ocorrência de importantes transformações, seja no tocante a proposições políticas ou na própria efetivação ou aplicação das mesmas.

Mesmo assim, paradoxalmente, a permanência dos problemas de moradia, seu agravamento e a emergência de novas situações são relatados pela literatura ou no cotidiano prático da vivência social, como fato ainda permanente no Brasil. Tal contexto endossa a noção de complexidade nesta questão, entre outras razões, pelo notório reflexo à ela inerente constituído pela presença das desigualdades e assimetrias sociais. Assim, vigente desde o ano de 2001, o Estatuto da Cidade não tem sido necessariamente decisivo para as mudanças socioespaciais viabilizadoras do acesso à habitação no Brasil.

Quando discute a situação da habitação social no país, Bonduki (2011, p. 315) fala a este respeito: “O país passa, no momento, por um período de transformações estruturais. Aprofundar o conhecimento dos processos que geraram o atual quadro das cidades, é importante para repensar as políticas urbanas e habitacionais”. Essas mudanças discutidas pelo autor não se limitam ao movimento de produção econômica, mas assumem ênfase no

tocante aos seus aspectos políticos que, ao serem formulados de maneira integrada, podem contribuir efetivamente com as perspectivas de melhorias almejadas.

Na realidade de Mossoró esta ocorrência também não fora propulsora de transformações importantes e necessárias na questão habitacional, não obstante a vigência da lei do Estatuto da Cidade. A instituição do Plano Diretor local, condicionado por esta Lei federal, que vige desde o ano de 2006, reúne contradições específicas, como a omissão e negligência da gestão municipal diante da situação problemática e precária em que vive boa parte da população da cidade quando se considera a infraestrutura que compõe a habitação.

Neste primeiro diálogo, fazemos um esboço dos fundamentos e referências inseridos no conjunto do trabalho. Relacionamos alguns tópicos e expomos sua proposição.

-Do objeto de estudo: A pesquisa analisa o processo socioespacial da habitação popular no espaço urbano de Mossoró na primeira década de vigência da lei federal 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade. Nesta assertiva, avaliamos as condições e seguimentos cotidianos de ações fundadoras da moradia social existente, assim como os movimentos políticos da iniciativa do poder público gestor (ou sua ausência) voltadas à esta questão.

Propomos que a situação habitacional mossoroense é convergente com a realidade nacional. Neste sentido, a moradia popular nela contida possui características semelhantes com o contexto do país. Assim, no âmbito específico deste segmento habitacional local identificamos a disposição de muitos problemas que são comuns ao à dinâmica do espaço do Brasil.

Por isso, buscamos justificar as problemáticas verificadas neste estudo também considerando a contradição baseada no entendimento de que, embora o município seja reconhecido como divisão territorial do país que formalmente cumpre os requisitos e determinações legislativas do Estatuto da Cidade, na prática é possível verificar limitações e fragilidades nesta condição. O espaço urbano, na sua unidade, não é beneficiado pelos dispositivos da Lei disponíveis, sendo a habitação popular referência nodal desta circunstância. Tratamos dos aspectos das limitações urbanísticas que contribuem com a vulnerabilidade em que se encontram os segmentos sociais mais pobres (ausência ou precariedade da infraestrutura urbana, acesso a serviços considerados essenciais, etc.), os quais predominantemente estão inseridos na divisão formada pela habitação popular.

-Contextualização espacial de Mossoró: A atual dinâmica espacial mossoroense tem considerável complexidade. Uma modalidade de sua compreensão se baseia na correlação

entre os seus processos socioeconômicos constituintes de sua formação histórica com a presente composição dos seguimentos de produção, distribuição e consumo dos bens e valores gerados neste espaço.

Mossoró, enquanto centralidade espacial, tem origem com as atividades pecuária e agrícola. Seu marco temporal de origem é o ano de 1772. De um povoado de dimensão e expressão econômicas reduzidas nas suas primeiras décadas de existência, sua integração na divisão territorial do trabalho brasileira viabilizou importantes e marcantes mudanças na sua reprodução espacial através de ciclos ou especializações econômicas. O primeiro deles, denominado de ‘empório comercial’, teve início na segunda metade do século XIX e foi determinante para a ocorrência de mudanças na sua formação espacial, influenciando sua conversão em município (1852) e em cidade (1870). Em seguida, a partir da década de 1920, com a crise e a decadência do empório comercial, fundamenta-se a especialização econômica ‘agroindustrial’, que contribuiu com a ênfase regional de Mossoró já existente, especializando uma industrialização que colabora com a diferenciação deste centro. A decadência desta especialização econômica na década de 1960 estimula a busca de alternativas econômicas para prover as demandas de um centro com significativa complexidade no período, o que incentiva a redefinição de sua base socioeconômica, a qual passa a se apoiar em atividades terciárias (serviços), sem abdicar do extrativismo mineral e da industrialização.

Este processo de mudanças alcança o presente sendo determinante no condicionamento de Mossoró como centro regional detentor de notória influência territorial, assim como uma cidade média hierarquicamente situada espacialmente no contexto brasileiro. Assim, socioespacialmente há uma complexidade inerente a este centro, o qual tem entre seus vetores a sustentação. Neste quadro, a intrincada dinâmica das correlações sociais, influenciada pelas desigualdades e assimetrias socioeconômicas, contextualiza uma composição urbana coerente com a realidade nacional. Por isso, a segmentação do espaço urbano de Mossoró reflete estas características, sendo evidentes as contradições socioespaciais com desigualdades e diferenças infraestruturais e sociais.

A situação habitacional revela estes aspectos espaciais. O contexto da moradia popular local evidencia esta complexidade, a qual incorpora a contradição fundada na situação em que, sendo o município detentor de uma legislação que formalmente respalda o atendimento das prerrogativas da lei à coletividade social, na prática sua efetividade e cumprimento são limitados e pouco eficientes.

-Objetivos da pesquisa: Este trabalho toma por referência os seguintes objetivos:

-Objetivo geral:

Analisar a dinâmica da habitação popular no espaço urbano de Mossoró no período de vigência do Estatuto da Cidade (2001 a 2011).

-Objetivos específicos:

.Decompor as condições socioespaciais da habitação popular no espaço urbano de Mossoró no período de 2001 a 2011;

.Discutir e avaliar a política urbana de habitação local no contexto brasileiro entre 2001 e 2011, período de vigência do Estatuto da Cidade;

.Compreender as condições contemporâneas da habitação popular no espaço urbano de Mossoró à luz das legislações em vigor;

.Situar o Plano Diretor atual de Mossoró enquanto instrumento de vinculação do município ao Estatuto da Cidade, analisando seus aspectos, limites e perspectivas à moradia popular.

-Procedimentos metodológicos: A pesquisa desenvolveu algumas ações que expomos aqui.

No exame teórico buscamos situar o movimento de reprodução do espaço urbano de Mossoró com o enfoque na habitação popular no qual propomos sua inserção, enquanto objeto de estudo, na dinâmica espacial brasileira, sem negligenciar as especificidades locais. Para isso nos apoiamos em autores como Milton Santos, Marcelo Lopes de Souza, Ana Fani Alessandri Carlos, José Borzacchiello da Silva, Maria Encarnação Beltrão Sposito, José Lacerda Alves Felipe, Renato Pequeno, Denise Elias, entre outros. Neste sentido, a análise específica da política urbana, Estatuto da Cidade e habitação no país e sua vinculação com o processo urbano permite compreender que tais fatores ou fenômenos, em suas funcionalidades e vigências, refletem as características e contingências da dinâmica social, política e econômica do território. Assim, referenciamos autores como Flávio Villaça, Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, José Borzacchiello da Silva, Edésio Fernandes, Márcio Moraes Valença, Marcelo Lopes de Souza, assim como outros. Das produções específicas dos analistas abordados tivemos importantes contribuições para respaldar uma abordagem a respeito da realidade de Mossoró no que se refere ao Estatuto da Cidade e sua inserção na gestão da cidade. Isso em razão da ausência de subsídios teóricos que tratem destas temáticas ou assuntos no caso específico de Mossoró. Foi nesta direção que partimos para interpretar a legislação urbana e urbanística local, concomitante ao acesso a ações e decretos do poder

executivo que viabilizavam a compreensão das tendências administrativas, no período definido pela pesquisa, que contribuíram com as avaliações feitas.

Neste propósito, a habitação popular contemplada na legislação brasileira e nas ações administrativas dos governos, em suas respectivas esferas, permite entender que possui uma condição específica. Nesta observação, buscamos tornar coerente a inserção do caso de Mossoró nesta dinâmica nacional devido sua conformidade com o quadro específico do país sem, todavia, desconsiderar os componentes que lhes dão individualidade. Por isso a discussão que envolve a moradia no Brasil, a qual propõe um contexto de contradições motivado pelas inegáveis desigualdades socioespaciais, pode ser notado, em muitos aspectos, no caso de Mossoró. Por isso, a evolução do processo habitacional local se espacializa ao definir sua inserção no contexto brasileiro, ao mesmo tempo que colabora com uma peculiar estruturação e dinâmica espacial urbana.

Na pesquisa prática buscamos verificar e confirmar as hipótese e componentes que estabelecem as características da política urbana mossoroense, com enfoque na questão habitacional popular, tendo como referência o Estatuto da Cidade. Com este subsídio chegamos ao entendimento calcado na noção de que o município cumpre com os requisitos da política urbana vigente no Brasil, cuja ênfase é o Estatuto da Cidade. Notamos que as demandas ordinárias e prementes desta lei são, predominantemente, atendidas no município, não obstante a predominância do caráter formal, ou formalista, das medidas empregadas e das decisões postas em prática neste movimento. Foi nesta interpretação que observamos as discrepâncias no atendimento das demandas urbanísticas existentes na cidade, pois os segmentos sociais mais pobres têm mais restrições no acesso prático a estas garantias contidas na legislação nacional e local em vigor. Foi neste entendimento que afirmamos serem o planejamento e a gestão urbanos e habitacional mossoroenses conduzidos intensamente de forma burocrática, ou seja, com prioridade e zelo à formalidade na decisões e medidas tomadas, não obstante a lentidão no seu cumprimento na cidade como um todo.

Nesta ordem, o município possui um plano diretor, prevalecente desde 2006, do qual ou sob sua influência foram implantados o Conselho da Cidade de Mossoró e o COMHABIS, além do PLHIS, das AEIS, da AEAU e do SIMPLURB.

As informações estatísticas e dados numéricos aqui presentes tiveram, predominantemente, como fonte o IBGE (Censo demográficos, Munic, etc.) e o PLHIS de Mossoró. No interesse de verificar os indicadores, visitamos e avaliamos praticamente todos os setores e trechos urbanos de Mossoró, o que foi essencial para a caracterização de seu espaço. Com isso, definimos aspectos do processo contraditório em que se constitui o

seguimento habitacional, com ênfase na moradia popular. Nesta perspectiva, no âmbito local também realizamos entrevistas com o secretário da SEDETEMA, o gerente da GEDUR, além de funcionários da Secretaria de Tributação e Finanças do município. Isso para a fundamentação de noções que estavam em constituição no trabalho.

A temática específica que mobilizou esta pesquisa estimulou a procura pelos fundamentos históricos da reprodução urbana de Mossoró e sua vinculação com a dinâmica nacional para que houvesse a possibilidade de subsidiar a habitação popular local na condição de processo social. Ao longo dos capítulos esta atenção foi mantida. Em consequência, alcançamos como resultado um diagnóstico desta modalidade de habitação na cidade que revela os paradoxos socioespaciais e a ineficiência das ações de planejamento e gestão do espaço urbano considerando fragilidades como negligência com determinados segmentos sociais e até a ausência de envolvimento da população nestas ações.

No tocante a análise do movimento de reprodução do urbano na hegemonia do capital é importante manter a atenção aos fundamentos que definem sua complexidade. É possível, nesta acepção, inserir a realidade de Mossoró neste movimento, entre outras razões, porque são notórios os fatores e componentes da ordem do mercado na determinação de seus movimentos. O espaço da cidade se constitui num âmbito compatível, em muitos aspectos, com sua funcionalidade. Por isso Lefebvre (1999) já afirmara, quanto a justificativa do fundamento dialético inerente a sua função:

O *urbano* [...] define-se portanto não como realidade acabada, situada, em relação à realidade atual, de maneira recuada no tempo, mas ao contrário, como horizonte, como virtualidade iluminadora. O urbano é o *possível*, definido por uma direção, no fim do percurso que vai em direção a ele. Para atingi-lo, isto é, para realizá-lo, é preciso em princípio contornar ou romper os obstáculos que atualmente o tornam *impossível* (LEFEBVRE, 1999, p. 26).

A partir desta acepção, entendemos que as desigualdades sociais podem ser verificadas na atividade de reprodução do espaço urbano, principalmente por sua condição de movimento, consequência dos processos sociais a ele inerentes. A habitação, assim, constitui-se numa temática ou questão convergente com esta compreensão, entre outras razões pela sua condição social.

Santos (2008b) adota a noção de que a cidade tem o potencial de traduzir os processos e fatores componentes do espaço. Para ele, a ênfase no econômico é justificada. Assim, afirma:

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora da pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial (SANTOS, 2008b, p. 10).

Relacionando esta análise ao caso brasileiro é possível ter uma noção de sua dinâmica. É neste pressuposto que o autor já considerara em outros momentos o espaço geográfico no sentido da totalidade (SANTOS, 2008a; 2008c). Sobre isso, trazemos novamente Milton Santos, que diz: “Ao longo do século, mas, sobretudo, nos períodos mais recentes, o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com o da pobreza, cujo *locus* passa a ser, cada vez mais, a cidade, sobretudo a grande cidade” (SANTOS, 2008b, p. 11).

Podemos inserir Mossoró neste conjunto, principalmente em razão de sua compatibilidade com a dinâmica espacial urbana brasileira, na qual arrola contextualmente dramas e problemas correlatos. O caso da habitação e suas questões é um importante exemplo.

1.1 A HABITAÇÃO COMO OBJETO DE ESTUDO: A CONTEXTUALIZAÇÃO DA REALIDADE MOSSOROENSE

A habitação no espaço urbano e seu perfil podem compor um importante referencial para a definição da qualidade de vida social. Para o Brasil, esta abordagem tem sua importância, considerando os fundamentos históricos que embasam a formação social, política, territorial, enfim, espacial do território e seu contexto urbano. Mossoró, pela atual complexidade em que se situa, detém problemas urbanos, muitos deles característicos de centros com determinadas expressões socioespaciais. O caso da moradia é um deles. Abordaremos neste trabalho algumas condições da reprodução socioespacial da habitação popular no espaço urbano de Mossoró no período de 2001 a 2011, ou seja, na primeira década de vigência do Estatuto da Cidade.

Neste sentido os movimentos e processos indutores da reprodução do espaço podem ter suas origens em condições peculiares. Entender a trajetória da moradia social nesta composição se trata de um significativo desafio. Isso porque, como consideramos nesta proposta, a dinâmica social e contextos espaciais de sua reprodução são elementos necessários ao entendimento dos processos determinados pela interação espaço-tempo na formação histórica, considerando sua influência na diferenciação dos fenômenos socioespaciais. Ou

seja, é fundamental manter a centralidade na análise das relações entre espaço e sociedade (CASTELLS, 2006). Da mesma forma, é preponderante buscar sua vinculação histórica pois, como afirma Milton Santos (2008a), os componentes espaciais, também definidos por ele como elementos ou variáveis, se acham em permanente evolução. Nesta perspectiva a habitação pode ser definida como fundamento histórico importante neste movimento.

Assim, nosso interesse é definir os aspectos desta estruturação a partir do entendimento dos fatores que fundamentam a realidade da habitação popular local, cujo período de tempo de referência é basicamente a última década, ou seja, o tempo de vigência do Estatuto da Cidade no Brasil. Mesmo propondo uma abordagem neste contexto específico de espaço urbano, não podemos desconsiderar que, em razão da cada vez mais marcante aceleração espaço-tempo (HARVEY, 2004), ocorrem muitas e variadas influências originadas em diferentes escalas, as quais contribuem na sua constituição histórica, principalmente no movimento interativo com as forças internas ao local em análise.

O objetivo deste estudo é analisar a realidade do processo de moradia social existente na cidade de Mossoró, tendo por referência o período de vigência do Estatuto da Cidade, Lei 10.257, que passou a vigorar a partir do ano de 2001. Neste âmbito centraremos a atenção na consideração da moradia enquanto variável e fenômeno espacial que possui função social a partir do caráter de propriedade, de acordo com esta Lei. A noção de ‘função social da propriedade’ se constitui na mais importante prerrogativa do Estatuto da Cidade.

Definiremos as condições habitacionais urbanas mossoroenses buscando estabelecer seu perfil e complexidade, esta como consequência de fatores sociais, econômicos, políticos, administrativos, entre outros, que têm contribuído para condicionar Mossoró enquanto centro regional e influenciado na sua dinâmica.

Tomar como parâmetro o Estatuto da Cidade nos permite delimitar tópicos em que serão, também, demarcadores diretos da pesquisa. É o caso da análise que faremos do Plano Diretor Municipal de Mossoró, aprovado em 2006, como principal aspecto da aplicação do Estatuto da Cidade. É deste fundamento que traremos à pauta a ênfase destacada ao município enquanto esfera administrativa, o caráter de seu protagonismo na gestão desta escala espacial e alguns efeitos desta Lei já vivenciados na cidade.

No Brasil a habitação popular somente passa a ser considerada nas ações políticas governamentais a partir da década de 1930. Antes disso não havia condições institucionais voltadas à sua inclusão nas ações políticas do Estado principalmente porque, na República Velha (1888 – 1930), havia setores sociais que alcançavam importantes vantagens com o mercado imobiliário voltado à obtenção de renda, sendo estes grupos também influentes nos

sistemas de governo em que conviviam. Assim, qualquer apreensão referente a precariedade da situação habitacional tinha como efeito, quase sempre, as medidas favoráveis aos negociadores imobiliários, como por exemplo a isenção de impostos para a construção de moradias, decisão adotada em todos os níveis de governo, o que aumentava os ganhos dos proprietários imobiliários (BONDUKI, 2011).

Sob o governo Vargas a questão passa a ser conduzida de outra maneira. Getúlio Vargas muda o enfoque da problemática. Não que o país, com relação a habitação popular, alcançou uma revolução nesta questão a partir da década de 1930, já no período conhecido como estado Novo. A principal diretriz do movimento foi a conversão do tema em ideologia conduzida e estimulada pelo governo, considerando os significativos problemas socioespaciais vividos então, com ênfase aos centros urbanos. O Brasil, no anseio para instituir um processo de industrialização que viabilizasse a ocupação da mão de obra de forma crescente, considerando o progressivo crescimento dos seus centros urbanos, principalmente os maiores, enfrentava o caso da precariedade das moradias da população mais pobre assim como até sua ausência. Dessa forma, o governo, no interesse de lapidar sua imagem e sua consideração pela população em geral coloca em cena a ideologia da casa própria. No discurso implementado há o reforço do sentido da importância da casa para o trabalhador enquanto ambiente da família. Neste propósito, esta condução ideológico foi preparada com o anseio de respaldar o Estado populista feito por Getúlio Vargas, na qual buscava-se estabelecer uma concepção, por parte da população, de mudança nas ações do Estado no que diz respeito a casa própria para o trabalhador.

Na interpretação deste período histórico, Nabil Bonduki dispõe de argumentos que contribuem no entendimento da sucessão de fatores que favoreceram a elaboração das políticas de habitação social pelo Estado na época. Ele diz:

O clima político, econômico e cultural durante a ditadura Vargas (1930-45) colocou em cena o tema da habitação social com uma força jamais vista anteriormente. Num quadro em que todas as questões econômicas tornaram-se preocupação do poder público e das entidades empresariais envolvidas na estratégia de desenvolvimento nacional, o problema da moradia emergiu como aspecto crucial das condições de vida do operariado, pois absorvia percentagem significativa dos salários e influía no modo de vida e na formação ideológica dos trabalhadores (BONDUKI, 2011, p. 73).

Quando o autor considera a centralização nacional assumida pelo problema em questão, estimula também uma reflexão a respeito das condições que fundamentam o sentido histórico que o assunto assume no período em destaque. Uma delas pode ser a consideração

de que, a partir daquela época, havia uma consciência da existente integração territorial do país e sua importância. Assim, conforme a referência, o tema que era considerado relevante assume a condição de pauta nacional, de acordo com os interesses e conveniências envolvidos. Outra situação se refere a capacidade e possibilidade de aproveitamento egoísta de temas e a obtenção de resultados vantajosos na manipulação das opiniões de acordos com os proveitos desejados.

Podemos considerar que a habitação popular se constitui como um problema nacional há muito tempo, sendo também extenso o período decorrido de sua conversão, por parte do Estado, em uma pilastra circunstancial de política pública. Desde o primeiro governo Vargas até o presente foram muitas as constituições de legislações e as ações governamentais implementadas no Brasil tendo sido, em sua maioria, bastante questionadas. Para Villaça (1986), com a expansão do capitalismo no Brasil principalmente a partir de meados do século XIX a habitação popular começa a se integrar num problema. Ele diz:

O problema da habitação popular urbana começa a se constituir no Brasil na segunda metade do século XIX com a penetração do capitalismo, da mesma forma como se constituíram na Inglaterra cem anos antes. Naquela época começou a surgir aqui, como anteriormente havia surgido lá, o 'homem livre'. Este é antes de mais nada um despejado. Despejado de sua terra, de sua oficina, de seus meios de trabalho, de seus meios de vida. Começam então a afluir às nossas cidades milhares desses despossuídos, tanto brasileiros como estrangeiros (VILLAÇA, 1986, p. 35).

Uma abordagem diretamente relacionada à questão da moradia e que tem assumido, na dimensão urbana brasileira, cada vez mais o aspecto de problema diz respeito à propriedade da terra urbana. Se trata de uma pauta motivadora de discussões em virtude dos dramas sociais a ela ligados, principalmente pelo seu vínculo urbano. Ao mesmo tempo, considerando o referencial teórico pesquisado, também é possível compreender que são muitos os casos de situações convergentes com este tema no Brasil, sejam os de ordem estrutural, arquitetônicos, políticos, sociais, etc.

No tratamento da questão da propriedade fundiária urbana de Mossoró é fundamental compreender o papel do Estado enquanto agente de planejamento e de gestão, sob o enfoque do Plano Diretor municipal, buscando definir a situação da propriedade fundiária sem, contudo, desvincular as ações do capital imobiliário e seus interesses, normalmente voltados à sua reprodução econômico-financeira. Neste sentido, com o propósito de esclarecer o processo de reprodução das ações do mercado imobiliário local, é preponderante definir as

práticas e interesses de agentes atuantes nesta área de produção econômica e suas relações com esferas específicas como a administrativa municipal, principalmente.

Neste sentido é importante compreender a ação dos poderes gestores do espaço urbano diante da progressiva expansão do seu perímetro, considerando as ações de planejamento implementadas ou, pelo menos, articuladas.

É notória a intensidade do mercado imobiliário atual em Mossoró, à qual é expressa pela oferta de imóveis construídos, sejam os condomínios verticais, horizontais e até loteamentos. Este mercado contribui para a compreensão do atual estágio de aquecimento da economia local, intensamente ligada aos movimentos da produção econômica do país. Tal movimento em muito contribui para que se possa notar que a intensa produção imobiliária local, além dos vínculos com outros degraus e setores da economia, encontra amplo impulso com a atuação da administração municipal que, a partir de determinadas iniciativas, disponibiliza a estas empresas e segmentos da construção civil, estimulantes incentivos através da oferta de infraestrutura e serviços, que se tornam alentadores de sua efetiva atividade, no mercado, em detrimento de muitas áreas da cidade que não encontram tais ações, apesar das demandas serem consideráveis.

Ao tomarmos conhecimento do gradativo reconhecimento internacional do Estatuto da Cidade enquanto legislação que expressa uma conquista política nacional, entendemos que a compreensão de seu significado jurídico, urbanístico e, por que não, político, por parte da população brasileira poderá ser decisivo para as perspectivas de mudanças e transformações na cidade, enquanto meta da Lei, considerando os problemas existentes. Não há dúvida quanto a sua importância, mesmo se compreendendo que sua mera existência não significa a solução dos inúmeros entraves presentes na realidade urbana brasileira. Neste sentido Fernandes (2010) afirma:

[...] é crucial que juristas, urbanistas e a sociedade brasileira se dêem conta de que a aprovação do Estatuto da Cidade não encerrou a batalha pela reforma urbana no Brasil[...]. Embora tenha sido uma vitória importante, há uma disputa renovada em torno do sentido da política urbana ocorrendo em todas as cidades brasileiras e também nos tribunais (FERNANDES, 2010. p.69).

Quando este autor vincula o Estatuto da Cidade ao movimento de reforma urbana, propõe o nexos histórico entre ambos na medida em que a reforma urbana, fundamentada na noção de interesse social, assume expressão pelo menos desde a década de 1950, sendo o Estatuto da Cidade um de seus mais significativos resultados.

Nesta conotação, Ermínia Maricato (2007; 2010) reforça esta interpretação ao dizer que não é em razão da ausência de legislação que as cidades brasileiras possuem tantos problemas como no presente. Esta autora não deixa de reconhecer as virtudes do Estatuto da Cidade, inclusive definindo-o como uma legislação importante, cujas qualidades não se esgotam no caráter técnico ou jurídico de sua expressão, pois se trata de uma conquista da sociedade brasileira, que possui marco histórico, considerando o enfoque holístico que detém. Daí a sua defesa preponderante para que ocorra sua efetiva prática.

Uma análise convergente com relação a estas conquistas é expressa no reconhecimento do mérito jurídico e político alcançado pela esfera municipal com esta nova legislação. Definido como um processo de descentralização política que viabiliza o fortalecimento da autonomia municipal prevista na Constituição Federal de 1988, a partir da regulação e gestão de suas demandas e questões, o plano diretor municipal representa uma importante manifestação desta consecução de vantagens.

Para Fernandes (2010) esta redefinição política ensejada pelo Estatuto da Cidade disponibilizou as bases de uma nova ordem jurídico-urbanística. Para ele, a lei estabelece consistente suporte jurídico à ação dos governos, sobretudo municipais, viabilizando o controle dos processos de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento do espaço urbano. Ainda, como relata este autor, neste sentido, a expressão das práticas políticas nesta direção já ocorria antes da aprovação do Estatuto da Cidade. Muitos municípios, com a Constituição de 1988, já faziam aprovação de leis urbanísticas e ambientais, inclusive planos diretores, o que para ele tornava o Brasil um laboratório de planejamento e gestão urbana, contribuindo também para a manutenção da proposta de elaboração do Estatuto da Cidade que evoluía até então.

Contudo, diante de inegáveis mudanças que permitiram, pelo menos na ordem legal e institucional, uma unidade nacional no tratamento e consideração das cidades, é do município que se espera intervenções coerentes com este novo momento. A questão está nas estratégias e modelos de ação adotadas. Se a legislação em análise viabiliza o enfrentamento de históricos problemas urbanos, seja a partir dos instrumentos definidos com o incentivo, inclusive, da participação da população no planejamento e execução de medidas, é essencial que o município (poder gestor, população, etc.) manifeste empenho e interesse nas ações a serem adotadas. Aliás, é possível verificar tal opção a partir do modelo político adotado, verificando as decisões legislativas efetivadas, a leitura do plano diretor, até as práticas cotidianas e medidas de intervenção empregadas.

No contexto do objeto deste estudo, é possível notar que em Mossoró, apesar das perspectivas existentes com a disponibilidade da lei, não é fácil verificar mudanças na sua realidade a partir desta prerrogativa. Local historicamente dominado politicamente por grupos oligárquicos de origem familiar que, a partir da prática de controle político não incomum no Brasil desde o período imperial, lançou mão de muitas modalidades de domínio visando seu controle e que, ainda hoje, é possível perceber tal força e hegemonia. A cidade tem à disposição um Plano Diretor (aprovado em dezembro de 2006) que, em muitos aspectos, permite interpretar que, se houvesse interesse, não seriam tão inviáveis, formalmente, as transformações propostas no Estatuto da Cidade.

Como veremos com detalhes nos capítulos adiante, o dilema constituído por tal paradoxo faz entender que, por exemplo, na questão da moradia, o domínio e a influência do capital se faz presente na constituição dos tópicos componentes do Plano Diretor. Quando tratarmos da análise específica dos problemas presentes na questão da habitação, os possíveis entraves e suas dimensões serão abordados. Com relação a isso, Renato Pequeno e Denise Elias (2010) afirmam que, apesar das desigualdades na estrutura de moradia, o Plano Diretor de Mossoró faz perceber a permanência destes problemas, mesmo com a disposição no documento de boa parte dos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade. Os autores relatam a definição das ZEIS, ou seja, das Zonas Especiais de Interesse Social e de áreas diretamente passíveis de receberem intervenções de combate a especulação imobiliária. Contudo, a questão são os critérios elencados para nortear tais ações administrativas.

Os fatores econômicos têm sempre lugar de destaque na explicação destas questões que envolvem disputas de interesses, como ocorre com a perspectiva da moradia para as famílias. Nosso desafio aqui é encontrar as mais coerentes explicações para os processos que convertem a cidade num cada vez mais valorizado patrimônio, intensamente influenciada e estruturada pelos ditames do mercado, o que, por consequência, tem redefinido seu significado, cada vez mais compatível com o sentido da valorização econômica (RODRIGUES, 2003; CARLOS, 2001; MARICATO, 1997), mesmo quando se questiona a legitimidade do capital imobiliário e suas ações especulativas (SINGER, 1982).

O resultado deste seguimento na atualidade em Mossoró, conforme esta proposição, revela um espaço urbano que, no tocante às condições sociais de moradia, possui acentuadas variações e diferenças. Como exemplo destas distinções e desigualdades no âmbito deste espaço vê-se a marcante proliferação de construções imobiliárias em determinados setores da cidade, constituindo os condomínios com seus modelos e requintes, além dos loteamentos, cada vez mais divulgados e difundidos. Suas prerrogativas são os fatores qualificativos da

infraestrutura urbana, apontados como vantagens diferenciadoras, geralmente oferecidos pelo poder público municipal. Em detrimento a esta situação específica está o avanço dos chamados aglomerados subnormais¹, assim como das áreas periféricas. Como adendo a esta descrição deve-se destacar o histórico processo de autoconstrução imobiliária, determinante na caracterização da evolução urbana brasileira, no qual um importante aspecto intrínseco, muitas vezes, é a precariedade estrutural dos imóveis que são construídos, acompanhado da precariedade infraestrutural da área urbana em que se localiza. É neste contexto em que se dá a cidade ilegal, que coexiste com a cidade formal, que também trataremos no conjunto deste trabalho.

Especificamente no tocante a evolução da infraestrutura dos setores da cidade, estes muitas vezes refletem, na sua composição estrutural e disponibilidade de serviços essenciais, as condições socioeconômicas de seus habitantes. Neste propósito, é visível que há diferenças na produção espacial da cidade, conforme tratado acima, sendo, por sua vez, o Estado um considerável tributário para tal diferenciação. Tal movimento endossa os processos de segregação, o que, como sabemos, contraria o Estatuto da Cidade.

Tomando estas considerações como componentes referenciais, esta pesquisa busca justificar alguns fundamentos no âmbito da questão habitacional proposta no contexto mossoroense. A primeira aponta que há no horizonte local uma conjuntura de situações, problemas e desníveis sociais que são essenciais para situar Mossoró, de maneira coerente, na dinâmica urbana brasileira. A habitação, enquanto condição e produto histórico, constitui numa referência individual. Uma outra se baseia na noção de que, embora o município cumpra, formalmente, os requisitos e indicações da legislação nacional (como por exemplo o Estatuto da Cidade, também a Lei 11.284/05, etc.), são acentuadas as contradições e desníveis socioespaciais, assim como a ausência efetiva de intervenções da gestão administrativa da cidade, o que, na nossa opinião, condiciona uma situação de “formalismo burocrático”, no qual o poder gestor se detém a prezar o cumprimento formal da legislação através do alcance das etapas impostas pelas leis, sem efetivamente assegurar seu cumprimento, o que poderia proporcionar mudanças na realidade habitacional. Assim, a cidade cumpre a lei em vigor sem pô-la, efetivamente, em prática. Porém, diante de situações como estas, não é possível

¹ O sentido do termo ‘aglomerado subnormal’ se refere à classificação de setores censitários, não a pessoas ou domicílios. Ferreira et al. (2011) destacam que o IBGE caracteriza tais setores como marcados pela precariedade habitacional e de infraestrutura, alta densidade demográfica e situação fundiária irregular, ou seja, o termo substitui a denominação de ‘favela’. Além disso, há o critério do limite mínimo de unidades habitacionais ser de 50 domicílios para que haja seu reconhecimento, o que significa que determinados contextos sociais que reúnam tais precariedades tendem a perder tal identificação, sendo, quem sabe, diluídos na dinâmica urbana a partir de outros fundamentos.

registrar mobilizações sociais, populares, protestos ou algo deste escopo. É o que Souza (2004; 2006) justifica como postura heterônoma da sociedade.

É neste sentido que buscaremos discutir este problema no contexto espacial em destaque.

Estas situações permitem reafirmar a importância do Estatuto da Cidade no Brasil. Nesta perspectiva é fundamental tratarmos do Estado enquanto importante responsável não somente na gestão/execução da legislação, mas também no seu planejamento sem que este prescindia da participação da sociedade neste processo. E, em contextos sociais e políticos com históricas fragilidades institucionais, com flagrantes limitações no processo de participação popular no planejamento e execução das normas, é que se pode notar o desafio que se impõe na busca de se por em prática o que preconiza e assegura a legislação vigente. Não que o Estado seja incapaz de tal condução. O que se deve buscar é, neste caso, a afirmação de sua autonomia, autoridade e transparência na atuação. O compartilhamento destas ações, com a sociedade e outros agentes interessados, se configura como mais uma perspectiva firme de sua prática efetiva.

Quando analisa a influência das noções de poder e liberdade na perspectiva da autonomia social, Marcelo Lopes de Souza (2006) define o Estado enquanto uma correlação de forças e afirma:

O Estado é uma instância de poder “separada” do restante da sociedade, por encarnar uma divisão estrutural entre dirigentes e dirigidos. Some-se a isso a forte correlação entre o exercício do poder estatal e a reprodução de privilégios econômicos e a exploração de classe e tem-se, pois, que o Estado é uma instância não somente de poder mas de dominação (SOUZA, op. cit., p.39, grifo do autor).

Não raro podemos acompanhar o Estado fazendo uso de suas “prerrogativas”, como quando impõe a força em prol do compromisso de manter a “ordem pública”, embora se saiba também de ações abusivas de sua parte visando assegurar privilégios de grupos sociais, empresas ou até indivíduos isolados.

Ainda sobre esta abordagem, mais à frente o autor citado justifica a prática e a oferta de privilégios pelo Estado quando diz que:

O Estado não é “neutro”, não paira acima dos interesses de classe como árbitro [...] isento, e nem poderia pairar; mas, tampouco, seria correto reduzi-lo a um simples utensílio nas mãos das classes dominantes. Ele é, na verdade, uma condensação de uma relação de forças (SOUZA, op cit., p. 50, grifo do autor).

A partir desta concepção, que propõe uma síntese dos aspectos do perfil do Estado, é possível ver no cotidiano alguns sinais efetivos de sua validade. Contudo, ao mesmo tempo, não se deve desconsiderar que, ao se examinar esta questão na escala nacional, é inevitável perceber que variações e diferenças se mostram. Por exemplo, no conjunto dos municípios brasileiros é possível que existam distintas representações do Estado, considerando o arranjo político de sua composição administrativa presente, entre outros fatores. Ainda sobre as citações em análise, o autor referenciado privilegia o enfoque aos países subdesenvolvidos, periféricos/semiperiféricos, como ele os classifica. Nestes, o aspecto da estrutura das instâncias e instituições do Estado, assim como a legitimidade da suposta democracia que muitos garantem manter são passíveis de questionamento, entre outras razões, pela ausência prática do cumprimento e efetivação da legislação, mesmo que esta seja ostentada como um baluarte. Tal situação, em muitos aspectos, cabe o Brasil como exemplo.

Trazendo esta discussão para o caso específico do nosso objeto de análise, ao longo do trabalho abordaremos algumas situações que apontamos como contraditórias em Mossoró. O município, formalmente, atende aos requisitos da legislação referente à política urbana, ou seja, há plano diretor em efetiva vigência, conforme preconiza o Estatuto da Cidade. Contudo é possível que se flagre, no cotidiano, seu descumprimento, entre outros, pelo próprio poder gestor. Tal situação, feita numa frequência significativa, deixa margens para que o descrédito e a falta de rigor da própria sociedade com as questões urbanas também aconteçam.

1.2 A PROPRIEDADE E A PRERROGATIVA DA FUNÇÃO SOCIAL: INSERÇÃO E LEGITIMIDADE DA TEMÁTICA NO MOVIMENTO DE REFORMA URBANA BRASILEIRO

Como continuidade, nesta sequência, colocamos mais um componente que fundamenta a proposta de considerar o contexto da moradia popular em Mossoró e seu significado, a partir da vigência do Estatuto da Cidade e seus componentes norteadores, com a perspectiva de avaliar a sua realidade.

Consideraremos a discussão da função social da propriedade, tendo como destaque a moradia. É importante lembrar que este tema é central no Estatuto da Cidade. Isto porque esta abordagem consta da Carta Magna desde seu princípio. O Artigo 5º, inciso XXII, garante o direito de propriedade que, na sequência, inciso XXIII, define que a propriedade atenderá sua função social. Para Humbert (2009, p. 95) a conclusão a que chega, a partir destes dispositivos, é que “tanto o direito de propriedade, quanto a obrigação de atendimento da

propriedade à sua função social são direitos fundamentais”. Assim, o Estatuto da Cidade se constitui como a regulamentação do capítulo da política urbana da Constituição Nacional, que vigora desde 1988. Este capítulo, que tem como fundamento a noção da função social da cidade e da propriedade, viabilizou ao Estatuto da Cidade normatizar as ações gestoras do poder administrativo na perspectiva da intervenção direta nas cidades onde o município, pela primeira vez, tem preponderância no processo de ação pois as cidades passaram a dispor de um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de nova concepção de planejamento e gestão (ROLNIK, 2001).

O referido tópico ‘Da Política Urbana’ corresponde ao capítulo II do título VII, denominado ‘Da Ordem Econômica e Financeira’, composto pelos Artigos 182 e 183. É no primeiro que a referência ao vínculo da política urbana com a noção de função social da propriedade é definida, quando descreve:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§1º O plano diretor, aprovado pela câmara municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenamento da cidade expressas no plano diretor.

[...]

§4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: Parcelamento ou edificação compulsórios;

I- Imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo;

II- Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública(...).

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2008).

A extensa descrição acima aborda a inserção e o fundamento da noção de ‘função social da propriedade (e da cidade)’, contidos no texto da Constituição Federal. Vemos que, tanto no Artigo 182 (onde a abordagem é mais direta e delimitadora), quanto no Artigo 183, é possível notar, na sequência do texto descrito, que o esclarecimento das modalidades possíveis de intervenção a serem praticadas pelo poder municipal assume a conotação de forma compulsória ou como sugestão. Com isso, tem tendo como resultado a perspectiva, a partir destas possibilidades, de distinções nos efeitos destes componentes da lei, conforme o

modelo legislativo específico disposto elaborado a partir destes tópicos legais e do contexto em que se insere.

O plano diretor do município se constitui, neste novo momento, em componente de um processo que pode viabilizar um novo panorama para o planejamento e gestão das cidades, principalmente para àquelas que efetivamente buscam novas perspectivas diante da realidade. Sua referência no segundo parágrafo do Artigo 182 é direta. Esta ênfase é resultado da expressão assumida pela cidade, no caso o poder municipal, nesta Constituição, conforme discutido no tópico anterior. Com o Estatuto da Cidade, no âmbito do movimento pela reforma urbana, reacende-se o desejo de todos pelo que tem sido denominado de ‘direito à cidade’, manifestados em propostas de práticas políticas e ações que integram pessoas e grupos sociais (SILVA, 2003).

Em consonância com este entendimento, Pereira (2008) afirma que a Constituição de 1988 mudou a configuração do Estado brasileiro a partir da perspectiva de descentralização da intervenção política. Não obstante os elogios à esta lei, não se deve esquecer que a mesma entra em vigor no Brasil com atraso expressivo². No tocante a descentralização administrativa que esta legislação viabiliza, o poder municipal ocupa uma importante e inédita condição, assumindo uma centralidade que lhes permite autonomia em muitas ações e decisões que sejam necessárias. Porém tal prerrogativa pode fazer emergir fragilidades e limitações não somente em razão dos problemas internos à realidade dos municípios, mas também porque estas novas atribuições, em muitos casos, podem não ser acompanhadas de condições financeiras, estruturais ou funcionais favoráveis, ou quando o são, as limitações de competência comprometem muitas iniciativas.

Como resultado da normatização do capítulo de política urbana, o Estatuto da Cidade é coerente em seu conteúdo com o propósito constitucional de viabilizar a execução, na cidade, do desenvolvimento das funções sociais da estrutura que a compõe. No Estatuto da Cidade, seu Artigo 2º do Capítulo I diz: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]” (BRASIL, 2001). Na sequência, são relacionados dezesseis Diretrizes Gerais, cujo teor converge para este propósito.

Em seu terceiro capítulo, intitulado ‘Do Plano Diretor’, é ainda mais enfático nesta abordagem quando no Artigo 39, que o introduz, descreve:

² O Estatuto da Cidade, projeto original do senador da república Roberto Pompeu de Souza (PMDB-DF) esperou por quase doze anos para ser votado no Congresso Nacional, isto é, de 1989 até 2001. Somente foi votado após muitas pressões de vários segmentos da sociedade. Como afirma Moreno (2002), sua presença não é suficiente para assegurar a solução dos entraves e problemas que acompanham o movimento de reforma urbana brasileiro.

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas [...] (BRASIL. 2001).

Três aspectos se destacam para fundamentar a referência social: a qualidade de vida, a justiça social e o desenvolvimento das atividades econômicas. Estes aspectos devem estar expressos no plano diretor municipal que, de acordo com a Lei, corresponde à participação mais direta e imediata do poder público no movimento de efetivação e cumprimento deste aporte legal.

Para Maricato (2010, p. 07), o Estatuto da Cidade faz o tratamento “[...] de uma utopia universal: o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade”. Segundo esta autora, embora a abordagem holística constituída por diferentes temáticas seja um marco do documento, o tema central é a função social da propriedade, que propõe a regulação da propriedade urbana visando a racionalização dos processos econômicos para que não constituam obstáculo ao direito à moradia à população, restringindo maximamente a segregação e a exclusão social do processo.

Convergente com a proposta de reconhecimento da importância da noção referente à função social da propriedade, Fernandes (2010) aponta que o princípio da função social se sustenta na noção de que, por assumir o caráter de propriedade particular, a mesma deve ter obrigações sociais. Para ele, se há resistências ainda na compreensão e aplicação, isto se deve historicamente ao fracasso do Estado brasileiro em reformar o liberalismo jurídico clássico que tem direta influência na forma de propriedade imobiliária difundida no país. Assim, complementa, se o conceito de função social da propriedade consta dos textos constitucionais da nação desde 1934, designando uma presença histórica, um processo excludente acompanha esta trajetória do conjunto de leis representado no reforço do reconhecimento de direitos individuais de propriedade, paradigmático do Código Civil brasileiro desde 1916. Somente com a aprovação do novo Código Civil (Lei Nº 10.406) em 2002, se reconhece mudanças nesta abordagem. Um exemplo pode ser visto quando do tratamento do Título III desta lei, referente a propriedade. No seu Capítulo IV há a descrição das formas possíveis de perda de propriedade. O Artigo 1.275 aponta os seguintes modos possíveis para tal ocorrência: I- por alienação; II- pela renúncia; III- por abandono; IV- por perecimento da coisa; e, V- por desapropriação. O Artigo seguinte, 1.276, descreve que o imóvel urbano que o proprietário

abandonar, pela falta de intenção de manter o patrimônio, poderá ser definido como bem vago e passar, três anos depois, à propriedade do município (NOVO CÓDIGO CIVIL, 2006).

Nesta descrição é possível a correlação textual do Código Civil, em sua nova versão, com o Estatuto da Cidade, compreensivelmente em razão dos princípios que os norteia, ou seja, os fundamentos da Constituição Federal.

Ao procurarmos a origem do emprego do termo ‘função social da propriedade’ no Brasil é importante, para situarmos a fase histórica de sua definição, o período de referência deste uso. Para Maricato (2011) a sua aplicação, para dar o sentido previsto na Constituição de 1988, assim como no Estatuto da Cidade, foi motivada principalmente pela produção de livros e teses que criticavam, há quase quatro décadas, a má localização, e suas causas, de conjuntos habitacionais populares. Mesmo com a inegável conquista legislativa, afirma a autora, a captação e a reprodução da renda fundiária e imobiliária continuam gerando o crescimento urbano e o descontrole sobre o uso e a apropriação do solo no país. Por isso, mesmo diante das garantias legislativas, é expressiva a discussão referente às práticas políticas e econômicas que negam o cumprimento da lei.

Também é necessário destacar, de acordo com a abordagem de Fernandes (2008), que esta aproximação não é suficiente para encerrar este exame. Para ele toda e qualquer lei urbanística ou ambiental atual implica fazer valer os fundamentos da função social da propriedade, princípio do Direito Urbanístico e Ambiental. Segundo o mesmo, a dificuldade de efetivamente por em prática a legislação, não obstante colocada como questão supostamente técnica ou legalista no tocante a sua formalização, o que prevalece ainda é a resistência de grupos conservadores vinculados ao setor imobiliário às propostas práticas de mudança que a Constituição preconiza (FERNANDES, op.cit.).

Basta considerar, para melhor compreender este entendimento, as transformações ensejadas na ideia de democratização contidas nas propostas de processos sociais da cidade suscitadas pela perspectiva de participação popular. Porém são invariavelmente obstadas pela concepção patrimonialista, arraigada historicamente pelos quase seculares princípios do Código Civil nacional, entre outras referências.

Especificamente em relação a Mossoró, e trazendo sua realidade para esta abordagem, conforme conduzem estes autores, a referência à função social da cidade e da propriedade está presente no segundo capítulo do atual Plano Diretor, no qual sua menção, nesta altura do texto, vem como princípio norteador dos tópicos que estruturam o documento. Desta feita, como componente introdutório deste capítulo, é mencionado nos Artigos 04 e 05, sendo acompanhados pelos Artigos 06, 07 e 08 do Título II denominado ‘Princípios Fundamentais,

Diretrizes e Objetivos Gerais da Política Urbana’, no qual o Art. 08 define as condições para o cumprimento desta função social atribuída.

Na Lei Orgânica de Mossoró, em sua última versão, promulgada em 30/06/1997, a referência a esta abordagem é dada no Capítulo 3 (Da Competência do Município de Mossoró), seção I (Da Competência Privativa) constante no § 4º da diretriz 46, descrita abaixo:

A política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar as funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, deve ser consubstanciado em Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, nos termos do art. 182, § 1º, da Constituição Federal (MOSSORÓ, 1997, p.08).

Em breve contextualização histórica pode-se inferir que a Constituição Federal recém promulgada naquele período fundamentava a maioria das iniciativas que manifestavam referência à práticas ou ações de cunho democrático. A noção de ‘função social da cidade e da propriedade’ possui tal conotação.

Mesmo reconhecendo a importância política da aprovação da legislação, e demonstrando desapego a ufanismos, Fernandes (2008) defende que o princípio da função social da propriedade ainda se restringe, em regra, a uma figura de retórica na efetiva prática da gestão urbana. Para ele é notória a relação entre o capital privado e o poder público, na qual se pautam pela noção de direito de propriedade individual irrestrito. Da mesma forma Silva (2003), mesmo reconhecendo a conquista representada pela aprovação do Estatuto da Cidade no tocante às possibilidades de construção de cidades mais justas e humanas, enfatiza o caráter de desafio presente em sua aplicação, num país em que as cidades expressam marcante injustiça social e falta de compromisso político consequente.

O movimento de reforma urbana no Brasil é caracterizado, sobretudo, por diferentes fases, as quais refletem também os acontecimentos políticos, sociais, econômicos, etc. da realidade nacional em que se compõe. Este movimento também traduz importantes referências da história brasileira. Neste sentido podemos situar a inserção do termo ‘função social da cidade e da propriedade’ no processo da política urbana do país como uma experiência que alcançou afirmações. Se asseguramos que ele esteve presente nos textos constitucionais desde 1934, é com o Estatuto da Cidade que seu significado se torna preponderante, enquanto norma. Isto é, a partir da transição democrática, estruturada com a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade e seu fundamento da função social da cidade e da propriedade encontram condições de afirmação ao preconizar que o espaço urbano é funcional aos interesses da coletividade social, o que viabiliza, com seu conteúdo, a participação social

e popular na produção da cidade, embora sua efetivação na realidade tenha determinadas exigências.

2 A HABITAÇÃO NO CONTEXTO DA EXPANSÃO URBANA DE MOSSORÓ

Neste capítulo são feitas algumas considerações a respeito do movimento de expansão urbana que continuamente acontece. Defendemos que, entre seus principais impulsos, não podemos desconsiderar a afirmação da (re)produção econômica que, no sentido de uma atividade histórica, estabelece contribuições particulares. Neste sentido, como é comum no processo socioespacial conforme trata a produção literária específica, a afirmação histórica do espaço geográfico, e por decorrência o espaço urbano, tem nas contingências econômicas muitos marcos decisivos para seu desvendamento.

Por isso, no primeiro tópico deste capítulo fazemos uma análise da expansão do espaço urbano de Mossoró, sendo possível nela percebermos o destaque que os processos econômicos, seus ciclos e etapas, assumem na trajetória abordada. Com isso notamos que a análise da expansão e complexidade espacial urbana de Mossoró deve levar em consideração as influências históricas que as atividades e estágios econômicos exerceram no seu espaço. É possível verificar esta preponderância desde os seus primeiros momentos de obtenção da emancipação política do município no ano de 1852, na qual adquire esta condição de divisão territorial e administrativa estadual. Esta conquista já era representativa de um prestígio espacial num contexto de influência regional que este lugar possuía. Ao sediar alguns ciclos de produção econômica ao longo desta trajetória, a cidade de Mossoró até hoje tem na sua estrutura urbana e espacial sinais e evidências morfológicas destes períodos, cujos fragmentos traduzem na sua unidade os processos desiguais socioespacialmente em que ocorreu a sequência de fases produtivas.

Desde o primeiro ciclo econômico denominado ‘empório comercial’, iniciado no final da década de 1850, este centro encontra afirmação regional e assume importante centralização econômica e comercial. No segundo, chamado de ‘agroindustrial’, originado a partir da década de 1920, sua ênfase territorial foi mantida tendo entre suas características a ampliação demográfica crescente e o reforço da produção econômica. O terceiro ciclo, chamado ‘terciário’, tem como destaque as atividades de serviços, assim como a acentuada presença da ação do Estado que estabelece uma condução voltada a redefinir as circunstâncias econômicas locais no propósito da recuperação da estabilidade produtiva, tendo como um objetivo a ocupação da mão de obra. Atualmente é possível observar uma nova complexidade no movimento de reprodução socioespacial de Mossoró, que se baseia num conjunto de atividades econômicas e convive com específicos problemas urbanos, muitos dos quais influenciados pelas desigualdades sociais. Neste sentido, um reflexo e ao mesmo tempo uma

condição para esta situação são os fundamentos habitacionais existentes. É neste entendimento que o tópico 2.2 discute alguns componentes elementos da expansão urbana da cidade tendo como aspecto central a habitação popular e sua inserção histórica no espaço urbano de Mossoró. É neste ponto que tratamos da intrincada conjuntura da desigualdade habitacional existente, alguns fatores predominantes e atual composição de centralidades urbanas em evolução neste espaço, assim como a inserção da moradia popular nesta dinâmica.

Carlos (2011) propõe que a afirmação do processo histórico que define a produção do espaço urbano é constituído na reprodução do capital, o que implica algumas consequências como a conversão deste espaço num paradoxal processo de desigualdades e seus aproveitamentos por aqueles que tem a hegemonia das ações. Ela afirma:

A produção do espaço situa-se num ponto da história da humanidade quando o trabalho, a sua divisão e a organização do grupo foi suficiente para transformar a natureza em produto humano, desdobrando-se no curso do desenvolvimento social como resultado do trabalho social global. Essa é a tese que sustenta a *produção do espaço*. Localizar a produção da cidade no âmbito do trabalho social global da sociedade, isto é, pensá-la como uma produção social e histórica, situa-a numa condição completamente diferenciada daquela da natureza que está posta como condição de realização do trabalho agrícola, no campo. [...] Consequentemente, deparamo-nos com o uso do espaço sob o capital antes de sua determinação subjugar-se à lei do valor, transformando-se, contraditoriamente, em valor de uso e valor de troca (CARLOS, 2011, p. 98).

Na discussão do processo de expansão urbana de Mossoró enquanto andamento histórico é possível entender que sua realização na proporção assumida teve como fator central a influência das ações econômicas, com desdobramentos característicos. Mossoró, como centro urbano, a partir de suas condições produtivas, teve inserção na divisão nacional e também internacional do trabalho, o que lhes valeu, correspondentemente, resultados diversos. Concomitantemente, esta característica endossa, em muitos aspectos, sua diversidade e complexidade espaciais. Por isso, a citação acima tem inserção nesta análise que realizamos e contribui para a compreensão da dificuldade de sua expressão.

2.1 EXPANSÃO URBANA DE MOSSORÓ: A HABITAÇÃO INSERIDA NO PROCESSO

A consideração da expansão urbana de Mossoró, para efeito ou aproximação de coerência, implica o reconhecimento de sua contextualização no âmbito da complexidade que fundamenta o processo urbano não somente brasileiro. Essa intrincada condição envolve

muitos componentes que, por não estarem na base de nosso objeto, não especificaremos, mas mesmo assim achamos conveniente e necessário mencionar e, sempre que possível e necessário, abordá-los.

Aqui neste tópico discutiremos a expansão do processo urbano de Mossoró até alcançar a atual estrutura e situação. Veremos no texto que os paradoxos e contradições são peculiares ao mesmo tempo em que têm coerência com a dinâmica nacional específica. Os diferentes usos do espaço da cidade, como diz Milton Santos, permite o entendimento de que quando ocorre a segregação de seus espaços sua separação se dá de forma até tolerada. Como ele afirma, “a capacidade de utilizar o território não apenas divide como separa os homens, ainda que eles apareçam como se estivessem juntos” (SANTOS, 1998, p. 59).

2.1.1 Mossoró na transcendência: de vila à cidade

O espaço urbano reflete e sintetiza, normalmente, a dinâmica socioespacial, sendo esta, por sua vez cada vez mais complexa. Quando Santos (2008a) define o espaço como condição, meio e produto da reprodução social, podemos relacionar tal conclusão à dinâmica do espaço urbano, considerando a intensidade de seus processos, principalmente na atualidade. Sua caracterização desta realidade não abdica da ênfase nos aspectos econômicos, na qual a base da explicação é a produção econômica, daí sua defesa à categoria de ‘Formação Econômica e Social’ como preponderante à teorização do espaço (SANTOS, 2008b).

Não propomos desvendar a dinâmica econômica presente na reprodução do espaço urbano, porém consideramos que a mesma pode ser influenciadora nas tendências assumidas pela cidade no estágio atual do processo histórico. Estas dispõem de diferentes aspectos, condições e até modelos, sejam os referentes à pujança da produção do valor, na ordem da reprodução capitalista, e da riqueza, seja do seu oposto. Como defende Lojkine (1981), a urbanização na ordem capitalista é uma representação das formas de divisão social (e territorial) do trabalho, sendo estas formas de urbanização componentes da contradição presente no processo de exigências do progresso técnico e as leis de acumulação do capital. Assim, a urbanização deve ser considerada elemento determinante das relações de produção, principalmente pela presença do trabalho social, trabalho vivo (LOJKINE, op. cit.).

No entanto vamos esclarecer alguns componentes propositivos desta abordagem. Como já mostramos, nosso objetivo é analisar os aspectos definidores das condições de moradia popular em Mossoró, no período em que vigora o Estatuto da Cidade. Esta realidade, enquanto questão temática, tem problemas, de diferentes aspectos e tendências, considerando

que o município vivencia um período em que se revela significativos resultados econômicos, seja no tocante a produção, na arrecadação fiscal e tributária ou em repasses de outras esferas administrativas ao mesmo. Também deve se enfatizar que não é a economia a exclusiva responsável pelos dramas sociais apontados. Eles poderiam acontecer a partir de diferentes influências, conforme seus aspectos, sendo inviável restringir a explicação de sua ocorrência e dinâmica a fatores isolados.

A expansão do espaço urbano de Mossoró é caracterizada, entre outros aspectos, pela travessia de fases históricas que, por sua natureza, possuem diferenças na composição de seus processos, típico do fenômeno da reprodução espacial. A partir de determinado período este lugar assume certa centralidade econômica de alcance regional, a qual é determinante na sua diferenciação e formação de sua identidade. As principais ocorrências socioeconômicas, a partir de então, são derivadas de sua influência, seja no âmbito da produção e acumulação propriamente, seja no tocante aos resultados de fases negativas oriundas de crises econômicas.

Como significativa parcela das cidades sertanejas, Mossoró tem origem com a atividade pecuária³ (FELIPE, 1982, 2001; LINS; ANDRADE, 2001; PINHEIRO, 2008), quando um bem sucedido proprietário de terras, de nome Antonio de Souza Machado, adquire uma propriedade na ribeira do rio Apodi-Mossoró, cuja referência no presente é dada pela localização em que está a catedral de Santa Luzia, padroeira local no bairro Centro. Como se sabe, mesmo situado em região com reconhecidas limitações climáticas para atividades produtivas que envolvessem relações diretas com a terra, o sertão não deixou de participar do movimento histórico de produção econômica da região e também do país, que foi condição importante para atrair o interesse colonial português, influenciando na sua afirmação territorial. Dessa maneira, a formação histórica de Mossoró converge para este entendimento, quando se percebe que, a partir de determinado estágio histórico, passa a reunir condições para a formação de um lugar, centralizando e articulando relações que contribuem na produção de subsídios econômicos em que estes refletem na sua organização espacial.

A condição climática semiárida muito influenciou no processo de formação espacial do município de Mossoró. A literatura existente que trata da história local revela que a preponderância do clima foi determinante na caracterização e definição socioespacial. Neste sentido, os períodos ou fases econômicas tiveram suas definições marcadas por esse fator.

³ Luis da Câmara Cascudo (2001) relata que o litoral potiguar nas proximidades de Mossoró foi registrado nos mapas mais antigos do Brasil colonial. Segundo o autor, desde 1641 é relatada a presença de salinas no curso do rio Ywipanim (denominação inicialmente dada ao rio Apodi-Mossoró), tendo ações de desbravamento tanto de portugueses quanto de holandeses. Ainda, este autor descreve a doação de terras ao convento de Nossa Senhora do Carmo de Recife, no ano de 1701, situadas nas margens do rio Paneminha (principal afluente do Apodi-Mossoró, atualmente chamado de rio do Carmo).

Desde o primeiro, o empório comercial, que teve como fundamento a comercialização de mercadorias de origem regional em muitos aspectos centralizada em Mossoró possuía na agropecuária grande parte dos produtos comercializados, sendo o clima decisivo na oferta dos mesmos. A fase econômica seguinte, a agroindústria, encontrava nesta agropecuária a origem de importantes quantidades dos produtos processados. Para que se compreenda tal influência é necessário considerar que desde meados do século XIX Mossoró já possuía uma centralização regional considerável.

Outro componente da influência do clima em Mossoró diz respeito as consequências dos períodos de estiagem às condições socioespaciais. As secas periódicas deixaram marcas na história do lugar. É possível encontrar nos relatos históricos os efeitos destes momentos. É o caso da seca de 1877 na qual o acentuado contingente de migrantes oriundos de outros lugares que buscavam a subsistência na maior cidade da região chamou a atenção. É uma situação compreensível pela ênfase econômica centralizada em Mossoró. Mesmo atravessando um outro momento histórico, as secas no presente continuam a contingenciar situações problemáticas. Estas vão muito além dos problemas decorrentes da falta de chuvas em certos períodos.

A pecuária sertaneja foi importante para a formação regional nordestina, reconhecida pela produção teórica que trata da questão. Oliveira (1981), neste sentido, afirma que o crescimento da produção algodoeira e pecuária, desde o final do século XVIII, ensejou a criação do “novo Nordeste”, em comparação com a zona de produção açucareira. Ele diz que a zona algodoeiro-pecuária estava submetida às mesmas leis impostas pelo capital internacional. Neste sentido, a política econômica do Segundo Império e da República Velha procura manter a apropriação de parcela do produto social através da cobrança de tributos, mas se diferenciava no aspecto de que seu interesse no processo era meramente na circulação e comercialização, não na produção de mercadorias. Em concordância com este pensamento, entendemos que o envolvimento de Mossoró neste segmento e processo produtivo é direto. Pinheiro (2008), Elias e Pequeno (2010) e Felipe (1982) relatam que, desde seus primórdios, o pequeno povoado, depois vila, compunha a rota de boiadas vindas de várias localidades com destino principal à zona de produção açucareira, além de, em muitos momentos, ter sido área de produção de carne de charque e local de escoamento de peles de animais pelo Porto Franco, o porto marítimo que era utilizado pelo lugar para viabilizar o atendimento de suas demandas de circulação de mercadorias e que era distante cerca de 48 quilômetros, no sentido norte. Esse movimento se dava também pela exportação à outros países no período do empório comercial.

Os relatos a respeito da origem do povoado descrevem que a primeira formação espacial do lugar se deu no modelo definido como ‘quadra de rua’. O povoado compunha-se de duas pequenas ruas que acompanhavam, cada uma, a delimitação lateral da capela. Como descreve Silva (1975), do lado direito da igreja ficava a rua do Desterro, à sua frente a rua do Cotovelo. A partir daí, lentamente, o povoado agregou novas unidades habitacionais, num processo que se estendeu por décadas.

Com o crescimento da vila há o desejo de torná-la freguesia, o que elevaria a capela à condição de matriz. Como aponta Cascudo (2001, p. 26), tal feito não significava apenas a autonomia religiosa, mas a valorização da terra, “garantindo-se para o futuro o desenvolvimento da povoação sob a regularidade distributiva dos sacramentos”. Este propósito passa a ser o interesse da coletividade. Sua conquista acontece em 22 de outubro de 1842, quando há o desmembramento de sua área da freguesia do município de Apodi, fato que eleva Mossoró à categoria de Matriz e incorpora-a à comarca do município de Açú, distante cerca de 70 quilômetros à leste.

A constituição em município ocorre através da Lei Nº 246, de 15 de março de 1852. Este fato representava a emancipação política e econômica do lugar, embora sua trajetória histórica e afirmação espacial para justificar tal condição ter seguido a lentidão que o acompanhava historicamente até então.

Porém, reflexos destas mudanças apareceram. No ano de 1885 é promulgado o primeiro Código de Posturas do município. Constituiu-se no primeiro regulamento de conduta de uso coletivo, neste caso voltado especificamente para a localidade. Seu texto foi composto de 33 artigos contendo normas que, coerente com o período histórico, enfocavam predominantemente aspectos do trabalho e de ações na atividade agropecuária.

Quanto a expansão socioespacial no período, Cascudo (op. cit.) aponta que a vila de Mossoró mantinha sua população distribuída ao longo das margens do rio, que era um recurso indispensável a vivência social da comunidade. Para ele, ao se aceitar o cálculo de ‘2.000 fogos’⁴, no ano de 1852, o lugar continha o número de aproximadamente 6.000 habitantes, a partir da consideração da média de três pessoas por residência.

Uma referência para as mudanças sociais, econômicas e espaciais que passariam a acontecer ocorre quando no ano de 1857 os navios da Companhia Pernambucana de

⁴ De acordo com Maricato (1997, p. 31) “A moradia colonial era chamada de “fogo”, seguindo a tradição portuguesa, para a qual o fogo (fogão) era o local central da vida familiar”. No caso do Brasil a autora destaca que, devido ao clima mais quente, o fogo não mais se localiza no interior da casa, a cozinha passa a se localizar na parte externa, isto é, no quintal ou alpendre. Sendo casa pobre era possível se deparar com o fogo referenciado dentro da moradia.

Navegação Costeira passaram a aportar no Porto Franco⁵, a partir da subvenção concedida pelo Governo Provincial, sediado em Recife. A principal razão da ação foi o assoreamento do porto do município de Aracati no estado do Ceará, situado a aproximadamente 75 quilômetros de distância de Mossoró. Este fato é considerado o marco inicial do empório comercial, etapa histórica de grande influência para a expansão espacial mossoroense (FELIPE, 2001). A partir daí Mossoró assume uma centralidade regional incentivada pelo comércio e os processos produtivos que passaram a ser atraídos em razão da reunião de fatores que influenciam a nova elaboração que seu espaço fundamenta, representada pela regionalização. É considerável, a partir de então, a migração de comerciantes e interessados em trabalhar na nova praça comercial que se formava. Este contexto representa, também, a inserção de Mossoró na divisão internacional do trabalho na condição de centro de importação e exportação de mercadorias.

Como relata a literatura específica, até 1857 o crescimento espacial local é restrito. Somente a partir desta nova etapa econômica a dinâmica local passa por novas transformações. Silva (1975, p.17), ao descrever as condições espaciais do povoado naquele momento, aponta o período que vai de 1860 a 1870 como a “década do expansionismo, de construção de casas, de armazéns e estabelecimentos comerciais”.

A Lei Nº 620, de 11 de novembro de 1870 elevava a vila de Mossoró à condição de cidade. É apontada sua expansão urbana principalmente em razão do crescimento demográfico. A importância assumida por este centro comercial se refletia já naquele período na influência regional que o mesmo exercia, cujo alcance espacial se dava além da zona oeste do estado do Rio Grande do Norte, perfazendo também seu roteiro em áreas do médio e baixo rio Jaguaribe no estado do Ceará e trechos do noroeste paraibano, nas bacias dos rios do Peixe e Piancó.

Assim, o empório comercial como vetor desta nova dinâmica econômica, viabilizou o compartilhamento de ideais e valores burgueses de ordem liberal neste centro, entre outras razões devido a uma relação intensificada, a partir deste período, com outros contextos do Brasil e até do mundo. O Município, por exemplo, já era habitada por um determinado número de comerciantes e profissionais estrangeiros. Felipe (2001) enfatiza a presença de um pensamento de conotação cosmopolita⁶ que passou a ser comungado como ideal de

⁵ Porto Franco era conhecido como o porto de Mossoró. Distante da cidade aproximadamente 48 quilômetros, esta área se localiza atualmente no município de Areia Branca.

⁶ Como aborda Felipe (2001), o ideal cosmopolita naquele final de século XIX consistia na idealização de conduzir Mossoró à condição de metrópole sertaneja, compatível com o sonho econômico de seus antecedentes, muitos deles alçados à circunstância de mitos e heróis. Esse propósito exige “ações que vão aparecer na história

modernidade, e é nesta perspectiva que se vê as mobilizações empregadas para por fim ao trabalho escravo e construir a estrada de ferro, que seriam representações de grandes conquistas de uma elite que buscava sua diferenciação sem, no entanto, alterar a estrutura de desigualdades que permanecia.

A inserção de Mossoró naquela divisão internacional e territorial do trabalho garantiu-lhes resultados econômicos que puderam ser retratados como marcantes. A expansão urbana é representativa destes acontecimentos.

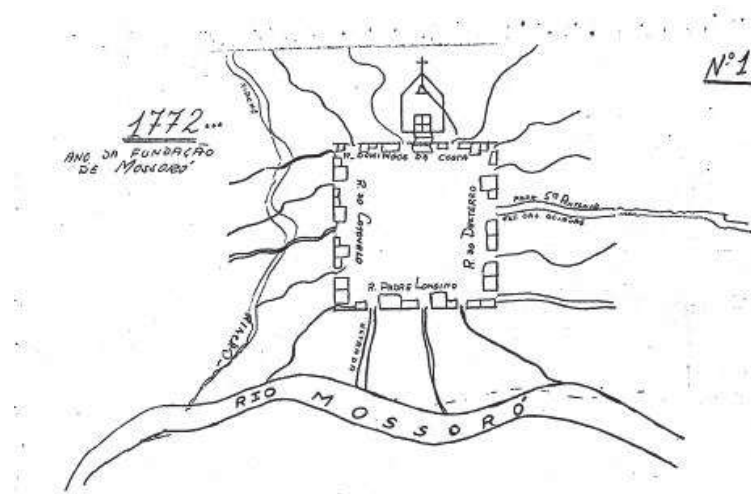
Algumas ações realizadas pelos administradores municipais contribuem para o entendimento do significado deste momento. Em 1871 a câmara municipal de vereadores define pela primeira vez o nome das ruas e os números das casas. Em 1872 é inaugurado o telégrafo. Em 1873 é realizado um levantamento demográfico da cidade que revelou o seguinte resultado: 7.748 habitantes, sendo 3.966 homens e 3.782 mulheres. Do número absoluto, 7.481 são definidos como “livres” e 367 são considerados escravos. Ainda sobre os números, 18 habitantes são estrangeiros. Do total de habitantes, 1.499 pessoas sabiam ler, sendo, por isso, analfabetas, 6.299. O município possuía 1.270 fogos, isto é, residências.

Um novo Código de Posturas entra em vigor em 1881. Seguindo a tendência do que lhe antecedeu, o documento regulatório propunha o ordenamento da cidade no qual eram estabelecidos os parâmetros de estruturação física das residências e logradouros existentes, ao mesmo tempo em que trazia normas referentes aos produtos de origem agropecuária e as recomendações de postura dos moradores.

No livro “Evolução urbanística de Mossoró”, Raimundo Nonato da Silva (1975) apresenta uma sequência evolutiva dos primeiros momentos do aglomerado que se tornaria cidade. Através do esboço de croquis, é traçada uma trajetória do crescimento do povoado de ‘Santa Luzia de Mossoró’ como era mais conhecido, desde sua origem, ou seja, de 1772, até 1883, ano de referência do último esboço, nesta nossa proposta. O seguimento abaixo descreve esses momentos:

da cidade como pioneirismo, lutas, gestos nobres de coragem e de amor à liberdade” (p. 15). Até hoje são comemoradas em ocasiões de singular elaboração o movimento da abolição do trabalho escravo, o motim das mulheres que se deu em reação a convocação de seus filhos e maridos para o combate na Guerra do Paraguai, a resistência aos cangaceiros liderados por Lampião e o primeiro voto feminino brasileiro.

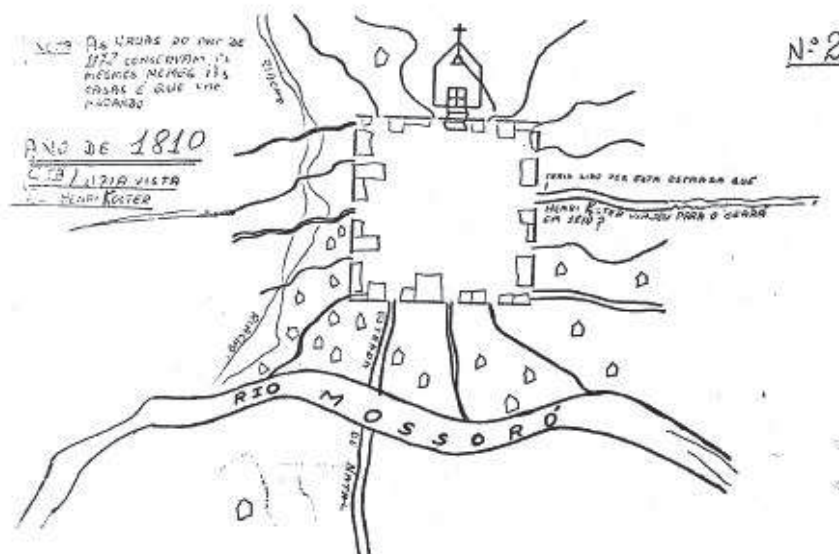
Figura 01 - 1º Croqui – Mossoró 1772



Fonte: Silva (1975)

É possível notar, neste primeiro plano, a primeira organização de casas e construções que dá origem ao povoado, a qual o autor denomina de “*quadra de rua*” (SILVA, op. cit.), sua simplicidade, inclusive com a denominação das primeiras ruas, a rua do Cotovelo e a rua do Desterro. São visíveis os desenhos dos córregos que são expressos pelas linhas contínuas e o riacho ao lado da rua do Cotovelo, ao sul do povoado. No lado oposto está marcada a estrada das boiadas, no sentido norte.

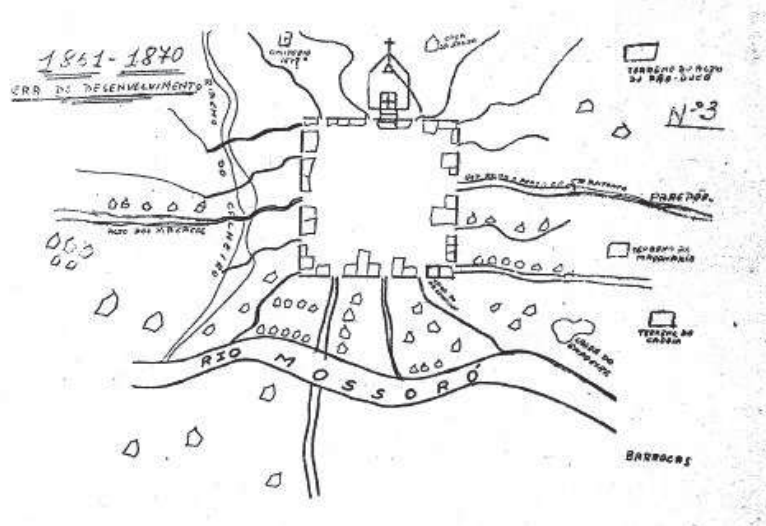
Figura 02 - 2º Croqui – Mossoró 1810



Fonte: Silva (op. cit.)

O segundo plano, acima, expressa um crescimento da área ocupada do povoado fazendo notar que a expansão do mesmo é lenta, considerando que nesta representação de 1810 já se faziam quase 30 anos de sua origem.

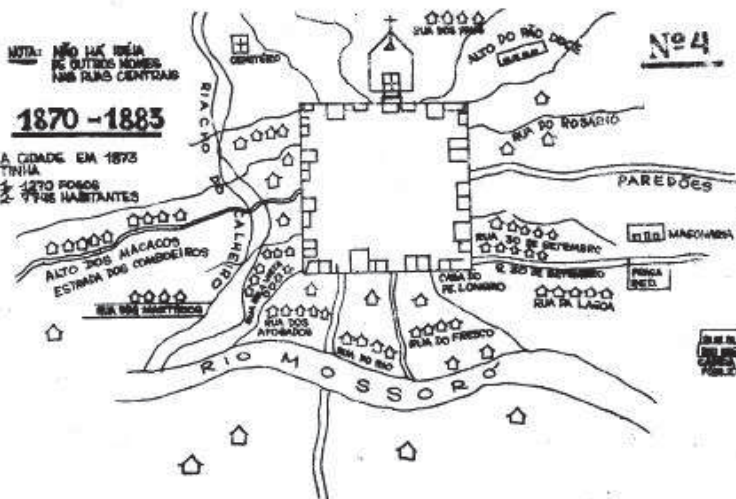
Figura 03 - 3º Croqui – Mossoró 1870



Fonte: Silva (op cit)

O terceiro rascunho, expresso na imagem acima, representa a ocupação, mesmo que restrita, de casas na margem direita do rio Apodi-Mossoró, fazendo notar que a localidade, mesmo com restrições em sua estruturação, apresentava crescimento. A comparação com os primeiros esboços confirma esta afirmação. Este ano é emblemático em razão de marcar o início da emancipação política da cidade, resultado de sua expansão até então, assim como condição de novos movimentos que aconteceriam, visto que a então cidade estava em pleno processo de empório comercial.

Figura 04 - 4º Croqui – Mossoró 1883



Fonte: Silva (op cit)

Este quarto croqui, que exhibe momentos e aspectos do então ambiente urbano, fazem notar uma organização que resulta, principalmente, da emancipação política da cidade. As primeiras ruas estão denominadas, algumas praças situadas, inclusive com a presença de referências arquitetônicas construídas como o cemitério e a cadeia pública. É notória ainda a aleatoriedade da distribuição das construções, mas alguns locais que serão expressivos, com a expansão da cidade já se fazem notar, como o Alto dos Macacos (onde atualmente é o bairro Alto da Conceição), e o Alto do Pão Doce (no atual bairro Bom Jardim), referências para a localização de bairros que no presente possuem densidade demográfica acentuada no âmbito urbano.

2.1.2 A composição urbana local no transcurso das fases históricas

A emancipação política de Mossoró em 1870 foi o resultado de um processo histórico alcançado a partir de condições específicas. Havia uma expansão econômica cujo principal vetor era o empório comercial, o que lhes garantia a presença de uma elite que se voltava aos interesses estabelecidos de crescimento. Sua inserção na divisão territorial nacional e internacional do trabalho tornava-a, cada vez mais, um centro com determinada expressão econômica, revelando progressiva acumulação econômica e produtiva, cujo reconhecimento se dava até na esfera internacional. Se este processo é também um feito político, os movimentos que buscavam esta reprodução econômica naquele período (segmentos sociais, empresas e negócios), já detinham capacidade de influência nos lugares desta abrangência da área de alcance de Mossoró em que atuavam. Neste sentido, quando Carlos (2001) enfatiza a importância dos processos históricos para justificar a origem da cidade e sua vinculação com os fenômenos sociais, afirma que a cidade nasce do interesse de organização de um determinado espaço visando sua integração e independência em prol de um objetivo. É compreensível o processo, descrito por Cascudo (2001), que coaduna nos fundamentos dessa emancipação e propósitos de autonomia conduzidos pela cidade a partir de determinados momentos históricos. No tocante a constituição de Mossoró, foi feita uma articulação que envolveu significativa quantidade de segmentos sociais cujo interesse era o reconhecimento da importância do lugar e as vantagens econômicas que sua autonomia política poderia representar.

Neste sentido, se havia em Mossoró uma combinação de variáveis de tempos diferentes (SANTOS, 1997a), e estas se articulavam num processo que favorecia a reprodução

econômica do lugar, o propósito era fazer expandir tal dinâmica mesmo com a consideração, inevitável, das limitações inerentes ao movimento. O empório comercial, no início do século XX, já não assegurava a reprodução socioeconômica que o estágio de crescimento local carecia, demonstrada pelas demandas sociais que se constituíam.

A chegada da estrada de ferro, com sua inauguração em 1915, teve, naquele momento, a peculiaridade da limitação de sua extensão, fato que inviabilizou os propósitos iniciais daqueles que muito a idealizaram como redenção do lugar. Aliás, à sua demora se atribui uma importante razão para a decadência do empório comercial que tinha como polo o lugar Mossoró. Contudo, outros fatores contribuíram para esta decadência, como o fortalecimento econômico de outras cidades regionalmente importantes como Campina Grande, no agreste paraibano, o surgimento de novas redes de comercialização e as limitações do transporte marítimo com o surgimento de outros sistemas de transporte, como o rodoviário (ROCHA, 2005).

Com tais movimentos, ocorre a redefinição dos processos produtivos que estabelecem uma nova especialização econômica para Mossoró. A exemplo do que sucedia com outros centros urbanos de expressão regional no Nordeste brasileiro, este aperfeiçoamento produtivo foi baseada na ampliação da atividade agroindustrial, na qual houve o beneficiamento de produtos agrícolas, que convergiram para a cidade, como a semente de algodão para a produção de óleos comestíveis; extrativos, a exemplo do óleo de oiticica; cera, preparada a partir do pó retirado da palha da carnaúba; além do processamento do sal, do gesso, e da fibra do algodão, entre outras matérias primas.

A cidade, com considerável expansão do sistema produtivo industrial⁷ característico da época, na sua região de influência, se insere na nova divisão territorial e inter-regional do trabalho nacional, considerando que se torna fornecedora de matérias primas naturais ou semielaboradas para a industrialização que se expandia na região sudeste do país. Com a emergência de novos sistemas de produção material, mantém-se a condição de centro regional, integrando um novo sistema de circulação e produção regionais, além de ampliar seu comércio na região de influência.

O espaço urbano passou por uma reorganização, oriunda predominantemente dessas novas tendências econômicas. Um primeiro aspecto deste momento pode ser relacionado à influência da ferrovia na composição espacial da cidade. Era comum a localização das

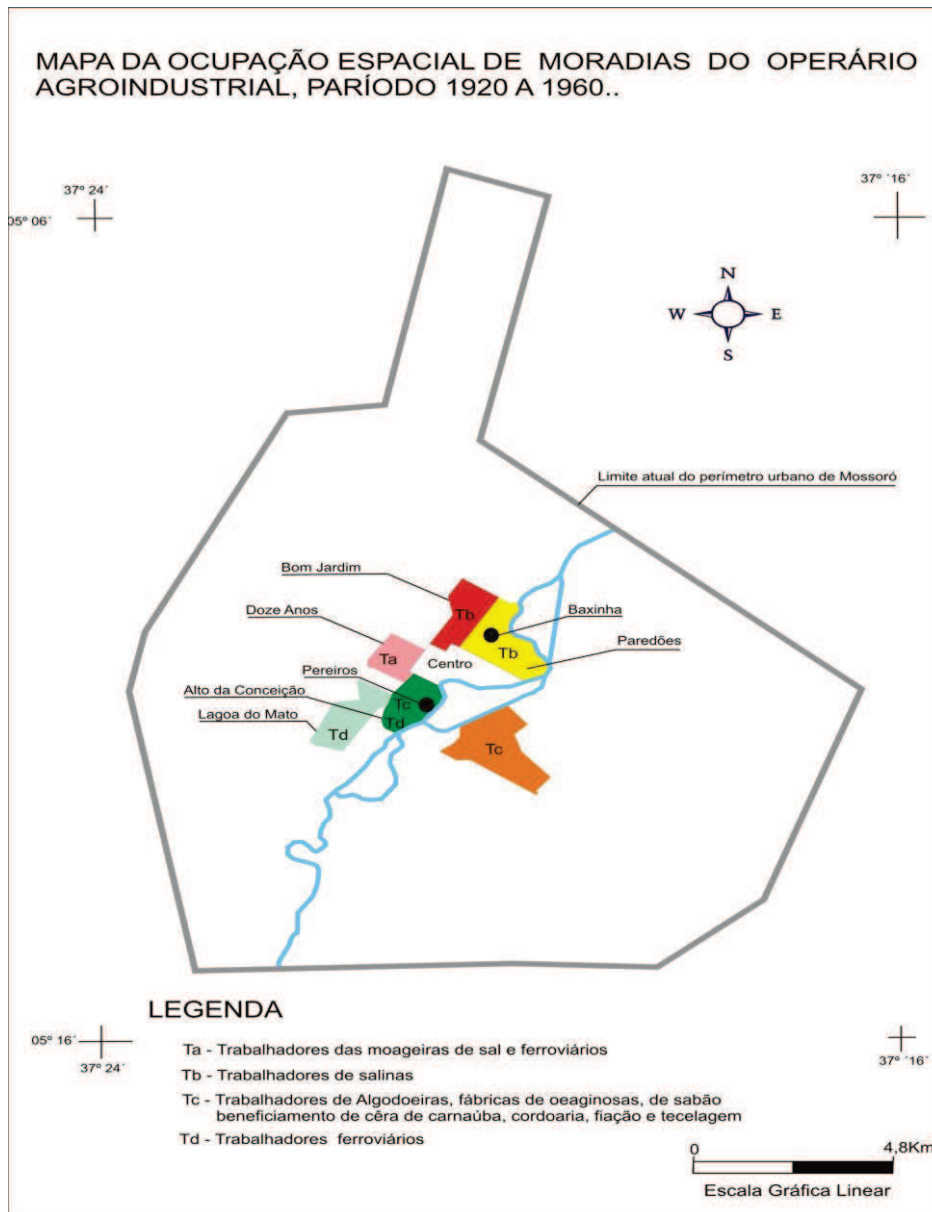
⁷ Conforme descreve Felipe (2001), o período de concentração econômica baseado na industrialização em Mossoró se divide em duas fases, com as seguintes características: 1ª fase: 1920-1954, a cidade chega a reunir 30 unidades produtoras. Neste momento o parque industrial de Mossoró era o maior do estado do Rio Grande do Norte; 2ª fase: 1954-1968, o município alcança o número de 132 unidades produtoras.

indústrias na maior proximidade possível dos trilhos no âmbito da cidade. A linha ferroviária assumiu uma conotação de diretriz, para à qual a morfologia urbana rendeu uma obediência e muitas conversões. Como resultado é possível ainda ser observada a presença de grandes armazéns e prédios ou suas ruínas nas proximidades dos espaços em que se situavam os trilhos de circulação ferroviária, sendo também possível notar as reconfigurações ou redefinições atuais das funções destas construções através do reaproveitamento de imóveis de um trecho de acentuado valor econômico como é aquele em que se situa, isto é, a área central da cidade. Vindo da cidade de Souza, no estado paraibano, a linha ferroviária passava por Mossoró e seguia até o Porto Franco (o porto de Mossoró), atualmente a cidade de Areia Branca, RN.

Uma outra mudança ocorreu com a construção das barragens submersíveis no leito do rio Apodi-Mossoró no perímetro urbano. Seu propósito foi garantir o abastecimento de água da população que crescia e, por consequência, não havia condições para que o açude do Saco, até então a única fonte, mantivesse o fornecimento satisfatório. A retenção das águas de chuva nessas barragens viabilizava a disponibilidade de água para muitos usos, considerando a extensão de seu alcance que era de toda a abrangência do espaço da cidade, viabilizada pela topografia plana e contínua do perímetro. Tudo isso porque, até o período do empório comercial, era comum o movimento de barcaças levando e trazendo mercadorias do Porto Franco, viabilizado pelo fluxo das marés oceânicas que tinha significativo alcance continental pelo canal do rio, facilitado pela topografia da Chapada do Apodi em que a região se situa. Dessa forma, com a maré alta era possível a subida das barcas conduzindo as mercadorias.

Também foi importante, nesta nova fase econômica da agroindústria, o movimento de ocupação habitacional por parte dos trabalhadores residentes na cidade, para a formação espacial local. A fase de expansão industrial fez com que a fixação dos operários no espaço da cidade assumisse determinados aspectos. Assim, apresentamos um esboço cartográfico que mostra a espacialização do estabelecimento habitacional dos trabalhadores, conforme a atividade que desempenhavam ou as funções que exerciam no processo produtivo, através do Mapa 01 representado a seguir. É evidente que se trata de uma indicação de caráter relativo, isso porque é possível que tenha ocorrido variações no processo. Contudo, tal proposição possui coerência, entre outras razões, porque a proximidade destas áreas de moradia em relação às áreas de produção em que se situavam as fábricas contribui para a afirmação desta segmentação.

Mapa 01- Ocupação espacial da moradia do operariado do período agroindustrial de Mossoró de acordo com a atividade produtiva, 1920 – 1960, no âmbito da atual configuração do espaço urbano local



Fonte: Levantamentos da pesquisa. Elaboração de Everaldo Bernardino de Souza.

Como consequência da circulação de capital oriundo da industrialização, neste período são instalados os seguintes estabelecimentos bancários e de crédito em Mossoró: Banco do Brasil, em 1918; Banco Mossoró S.A., fundado em 1937; Casa bancária S. Gurgel, com fundação em 1942; (os dois últimos de capital local) Cooperativa de Crédito Mossoroense Ltda, criado em 1951; Banco do povo S.A., 1956; Banco do Nordeste do Brasil S.A, 1958; Cooperativa de Crédito Agroindustrial Ltda; e, Banco do Rio Grande do Norte S.A, de 1965 (FELIPE, 1982).

Estas transformações se inserem no contexto do ‘desenvolvimentismo’, que no Brasil ganham expressão com as mudanças e redefinições socioeconômicas realizadas pelo governo Getúlio Vargas, na década de 1930, período e ocorrências também definidas como ‘revolução’. Toda uma ideologia é elaborada para difundir os preceitos da modernidade que a industrialização, componente simbólico do período, proporcionaria. Porém, com a chegada da década de 1960 o processo agroindustrial entra em crise, numa tendência em todo o Nordeste. As principais razões foram a política creditícia a partir de 1964 (ano de início da ditadura militar no Brasil), os avanços tecnológicos que promoveram a substituição de boa parte dos produtos processados na região, como foi o caso dos fios sintéticos que substituíram o algodão, outro caso foi a produção de óleo de soja que toma o lugar do óleo de semente de algodão e de oiticica, também o desenvolvimento de materiais sintéticos que substituem a cera de carnaúba.

Juntamente com tais mudanças acontece uma significativa alteração na produção do sal. Boa parte desta indústria é absorvida pela indústria química de capital internacional, que impõe uma marcante redefinição de sua atuação, num processo de mecanização e agregação de maquinário e equipamentos que deixa grande quantidade de trabalhadores desempregados. O que traz à reboque mais implicações para a crise econômica e social que acontecia, impondo seus traços no espaço urbano.

A crise da agroindústria foi o resultado destas mudanças. Com ela novas condições são postas e à cidade é exigida mudança no processo de produção econômica, a começar do final da década de 1960. É desta nova ocorrência que vai se fundamentar um novo estágio ou fase econômica na cidade, conhecida com terciário, em razão do predomínio das atividades de serviço em que se assentou. A origem dos capitais para sua estruturação é dada pelas reservas acumuladas pelos empresários industriais da fase da agroindústria, porém grande ênfase também é dada aos investimentos e financiamentos do setor público, que custeiam obras e oferta de serviços que foram disponibilizados à população.

É destacada em Mossoró, como resultado deste momento, a criação das instalações da FURRN (atual UERN), ESAM (atual UFRSA) e do INPS (atual INSS). Também foi ampliada a rede pública de ensino e a oferta de serviços de saúde, com a construção de hospitais. Outra ação, originada do governo federal foi a inclusão de Mossoró no Programa de Cidades de Porte Médio.

O Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano para Cidades de Porte Médio compôs boa parte da oferta de serviços estruturais recebida pela cidade neste período. Com ele foram construídos o terminal rodoviário, alguns conjuntos habitacionais, além da

ampliação de serviços bancários e assistenciais. Os efeitos dessas ações no espaço urbano foram significativos como o impulso da expansão urbana, principalmente para a extensão da cidade nos sentidos noroeste e sudeste. Também se tornou presente a especulação imobiliária, principalmente nestas áreas de expansão.

O incremento econômico resultante desta dinâmica proporciona alguns efeitos na reprodução do espaço da cidade. Um deles é a contraditória desigualdade socioespacial, constituída, entre outras razões, da ausência do acompanhamento deste crescimento através de políticas públicas (ELIAS; PEQUENO, 2010), ação que, se tivesse sido exercida, teria legitimação em razão do respaldo das legislações de ordem nacional e municipal em vigor. Assim, embora sejam expressivos os indicadores da produção e crescimento econômico no município, se expande espacialmente a fixação da desigualdade social, manifestada a partir de muitos aspectos como o aumento de favelas e sua população, a precariedade da infraestrutura urbana principalmente nas áreas mais pobres da cidade, assim como a disponibilidade e acesso aos serviços essenciais.

A dinâmica espacial mossoroense estruturada há algumas décadas e o assentamento deste período ou fase econômica no seu contexto, que ainda no presente se reproduz associada a outras tendências, foi importante na afirmação da centralidade regional que Mossoró possui até hoje. Desde a década de 1980 a cidade assume novos papéis na divisão internacional do trabalho com ramos produtivos modernos com visíveis reflexos socioespaciais. É nesse contexto que este centro se tornou importante produtor de petróleo, centraliza significativa produção de sal e participa da produção do agronegócio (SANTOS; ELIAS, 2010; PEQUENO; ELIAS, 2010).

A intensificação produtiva destas atividades proporciona estímulos à economia local o que viabiliza, também, o aumento da demanda pelos diversos e variados serviços que se agregam ao seu espaço. No presente esta demanda tem alcance regional, considerando, principalmente as especialidades disponíveis dos mesmos. Também tem destaque o consumo produtivo por parte dos empreendimentos de produção, assim como o consumo consuntivo. Tal movimento favorece o aquecimento do comércio e serviços em geral, dotando a cidade de uma referência de atividade econômica que tem alcance regional.

A questão da localização de Mossoró se mantém como característica, o que é possível de se confirmar na literatura sobre os aspectos da cidade. Até o período econômico conhecido como agroindustrial, que perdurou até meados do século XX, a localização situada entre o litoral e o sertão foi enaltecida como importante responsável pela hegemonia econômica e espacial adquirida. Atualmente é destacada a localização sob outro aspecto. Agora é enfocada

sua situação entre duas capitais estaduais, Fortaleza-CE e Natal-RN, onde para elas a ligação é feita pela BR 304 que atravessa e passa por sua zona urbana. Esta via é definida como corredor de oferta de serviços e comércio para as atividades de fruticultura irrigada, da extração do sal e do petróleo (SANTOS; ELIAS, 2010).

Assim o espaço urbano da cidade reflete esta dinâmica em sua complexidade. De um lado a presença de áreas estruturadas e bem servidas por serviços essenciais, de outro as limitações e déficits destes componentes. É a coexistência na realidade urbana destes paradoxos que, mesmo no seu caráter particular, a cidade Mossoró se contextualiza na problemática urbana característica do país.

2.2 A(S) CIDADE(S) DE MOSSORÓ A PARTIR DAS CONDIÇÕES DE MORADIA DA SOCIEDADE: ELEMENTOS DA TRAJETÓRIA DE DESIGUALDADES E SEUS VÍNCULOS NA MORFOLOGIA E DINÂMICA URBANAS

As contradições presentes no espaço urbano de Mossoró e, especificamente, na questão habitacional, podem evidenciar que a vivência social é, também, um processo de enfrentamento e embate. Evidentemente estamos tratando de uma realidade que contém, em si, reflexos do movimento da dinâmica mundial que lhe acolhe. Por isso, ao considerarmos a representação das desigualdades no espaço urbano de Mossoró buscamos inserir este fenômeno específico no contexto da realidade brasileira nesta questão. É neste propósito que a manifestação deste problema social no espaço da cidade além de uma condição dos desníveis socioeconômicos, é também seu reflexo.

Neste tópico continuaremos a abordar a expansão urbana de Mossoró, revelando que a cidade, após a continuação de períodos econômicos que lhes dão pujança regional, chega ao presente numa situação de modernização que lhes adéqua cada vez mais ao movimento de reprodução do capital no cenário brasileiro, contudo sem abdicar da diferenciação e desigualdade social.

2.2.1 Aspectos da expansão urbana e a espacialização da desigualdade habitacional de Mossoró

Os problemas e questões referentes à habitação popular existentes em Mossoró são, em muitos aspectos, representativos da realidade nacional. Significativa presença das questões aqui apontadas são compatíveis com a situação e a realidade brasileira, sendo a habitação, por

isso, uma discussão central e referencial aos seus processos sociais. Entre outras razões tal compatibilidade acontece porque há muito tempo, conforme abordagem feita neste trabalho, o contexto local, e sua vinculação regional, estabeleceu ligações e liames com os processos de reprodução espacial do país, sendo, por isso, passível das influências políticas, econômicas e culturais que têm vigência em seu território.

A discussão sobre a habitação e seu significado presente não prescinde da consideração do arcabouço histórico que, em muitos aspectos, contribui com fundamentos para sua compreensão. No Brasil, até a aprovação da Constituição de 1988, o direito à moradia foi sempre definido como direito à propriedade, que remontava à Constituição de 1934 e ao Código Civil de 1916. Com a nova legislação emergem novas expectativas, sobretudo porque a atual Constituição estabelece a condição de ‘função social’ a toda propriedade urbana. É neste sentido que esta propriedade deve, por isso, ser reconhecida também como detentora de obrigações sociais (FERNANDES, 2010).

Contudo, as resistências a este princípio são inegáveis pois, até o presente, decisões judiciais ainda são tomadas considerando a propriedade privada como direito absoluto e não pela sua inerente função social, conforme preconiza o texto constitucional. Neste sentido, aplicar o Estatuto da Cidade, enquanto legislação que regulamenta os capítulos específicos da política urbana do conjunto de lei fundamental do país, tem sua complexidade porque em sociedades ditas emergentes como a brasileira, mas com uma longa trajetória de afirmação de desigualdades e desníveis sociais, o poder político e social vem associado à posse patrimonial (MARICATO, 2010).

Assim, embora a Constituição de 1988 aborde a política urbana nos artigos 182 e 183, é somente com a emenda constitucional nº 26, aprovada no ano 2000, que a moradia passa a ser considerada um direito social. Nela é expressa seu significado: “Art.6º São direitos sociais a educação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2008).

É na percepção destes aspectos que reafirmamos o caráter de desafio, inerente à perspectiva de tornar efetiva a lei do Estatuto da Cidade. Não há demonstração de que esteja em questão apenas a dificuldade de adaptação e mudança de uma sociedade no tocante aos seus processos sociais e até culturais, o que já seria, por si só, uma significativa ousadia quando se considera a complexidade da realidade socioespacial brasileira. Porém, juntamente com tal anseio, é preponderante que seja considerado o intrincado arranjo e contexto que compõe os processos sociais, seus interesses, disputas e assimetrias. É por isso que a

existência da legislação não faz prevalecer sua aplicação a categorias sociais de maneira direta e indistinta, o que poderia favorecer de forma acentuada as transformações que sua interpretação permite insinuar.

No tocante a habitação popular é possível sua inserção nesta discussão, ao mesmo tempo em que é notória sua individualidade e particularidade como questão social. Em uma sociedade segmentada em classes sociais de forma tão clara, esta colocação, em alguns aspectos e circunstâncias, interessa principalmente aos segmentos mais pobres. A habitação e sua possibilidade de ser aproveitada enquanto estrutura urbana tem sido utilizada na condição de patrimônio, sendo, para sua efetividade, aproveitado o espaço da cidade para respaldar o seu fracionamento de acordo com o perfil da classe social que o ocupa.

A realidade de Mossoró é representativa deste processo. A formação e expansão histórica de seu espaço urbano mostram que a diferenciação social e desigualdade de classes são concomitantes ao seu movimento de expansão econômica que, como já foi abordado, é marcada por fases ou períodos que podem, em muitos pontos, ter seus traços e os seus aspectos observados na morfologia e dinâmica urbanas. Lembrando que esta é uma característica do movimento histórico da reprodução espacial no âmbito da influência do capital. Mesmo com fontes teóricas não muito abrangentes, é possível verificar que a habitação da população é um importante componente que pode contribuir no diagnóstico ou elaboração do perfil socioeconômico de sua realidade.

Já relatamos os números do primeiro levantamento demográfico realizado nesta cidade no ano de 1873, logo após sua emancipação política, ocorrida em 1870. Embora com restrições, os números descrevem que Mossoró possuía 1.270 residências, somando 7.748 habitantes. É importante lembrar que este período correspondia ao empório comercial que, conforme aborda a literatura, se tratava de uma ocorrência que cada vez mais afirmava o lugar na divisão territorial nacional e até internacional do trabalho. Mas tal distinção regional não representava garantias de privilégios ou grandes transformações nas condições de vida à sua população.

Outro levantamento censitário foi realizado em 1922, ou seja, quase cinquenta anos depois deste último relatado. Neste período e, de acordo com os números apontados, é possível compreender, em síntese, que os desníveis sociais eram um aspecto inerente da expansão do espaço da cidade. A sua população, nesta contagem, era de 20.300 habitantes, que moravam em 1.872 casas, sendo 840 de tijolo e telha e 1.032 de taipa e telha que, por sua vez, estavam distribuídas em 30 ruas, 12 praças, 5 travessas e uma avenida (FELIPE, 2001). Neste período do censo, bem mais da metade das casas eram de pau-a-pique, o que denota que

o quadro social específico em que se compunha o lugar era hegemonicamente de pobres, permitindo a interpretação de que a ocupação do espaço da cidade por este segmento social se configurava especificamente com características que lhes permitia distinção. Também neste período acontecia a transição econômica entre o decadente empório comercial e a nova fase ou etapa de produção econômica, baseada na industrialização de matérias-primas locais, a qual produzia substratos e produtos que eram predominantemente fornecidos à região sudeste do país. Assim o espaço urbano passa a ser organizado pelos comerciantes locais, considerados então como a elite social, sendo esta que articula as condições para a formação deste novo período produtivo, cujos esforços para manter as condições de hegemonia regional são mantidos. Neste sentido, se dá a afirmação espacial em que se estabelece o centro comercial como área nobre da cidade, que passa a ser dominada por este segmento social, inclusive para o assentamento de suas moradias (FELIPE, 1988).

Os indicadores demográficos das últimas décadas, embora insuficientes para justificar os problemas sociais existentes na cidade, contribuem para a compreensão da complexidade contida neste espaço urbano, principalmente quando junta-se a isso o aspecto da centralidade regional que lhes condiciona uma preponderância espacial baseada numa rede de lugares, cuja abrangência mantém-se considerável nas últimas décadas. Estas características endossam muitos argumentos de quem estuda Mossoró e propõe teorizar a cidade sob o ângulo de cidade média.

A tabela abaixo mostra o crescimento demográfico de Mossoró e sua respectiva taxa de urbanização, denotando os períodos de maior expressão, a partir dos dados numéricos.

Tabela - 01 Evolução demográfica e taxa de urbanização de Mossoró de 1940 a 2010

Ano	População absoluta	População urbana	População rural	Taxa de urbanização (%)
1940	31.515	13.730	17.785	43,56
1950	40.681	20.088	20.593	49,37
1960*	50.690	41.476	16.214	81,82
1970**	97.245	79.509	17.736	81,76
1980	145.989	122.861	23.128	84,15
1991	192.267	177.331	14.936	92,20
2000	213.845	199.081	14.760	93,10
2010	259.815	237.241	22.574	91,31

Fonte: IBGE

* Inclui a população dos atuais municípios de Governador Dix-sept Rosado, Baraúna e parte da população do município de Serra do Mel, neste período inseridos na abrangência de Mossoró.

** Inclui a população do atual município de Baraúna e parte da de Serra do Mel.

De acordo com esses números, a partir da década de 1960 o setor urbano mossoroense assume preponderância espacial no tocante ao número de habitantes, principalmente pela centralização dos processos econômicos a partir da produção agroindustrial e da atividade comercial que mantinham crescimento constante. A atividade agrícola tinha sua participação, porém na medida em que Mossoró tomava parte na divisão interregional do trabalho, a partir da articulação regional produtiva do país, a ênfase no espaço urbano e sua capacidade de ligar e determinar os movimentos econômicos, que tinha sido iniciado desde a década de 1930, mantinha-se, e era decisiva aos que buscavam sobressair na economia do Brasil. É a partir desta década (1960) que a taxa de urbanização local ultrapassa o índice de 80% da população, ao mesmo tempo em que o crescimento demográfico também se acentua.

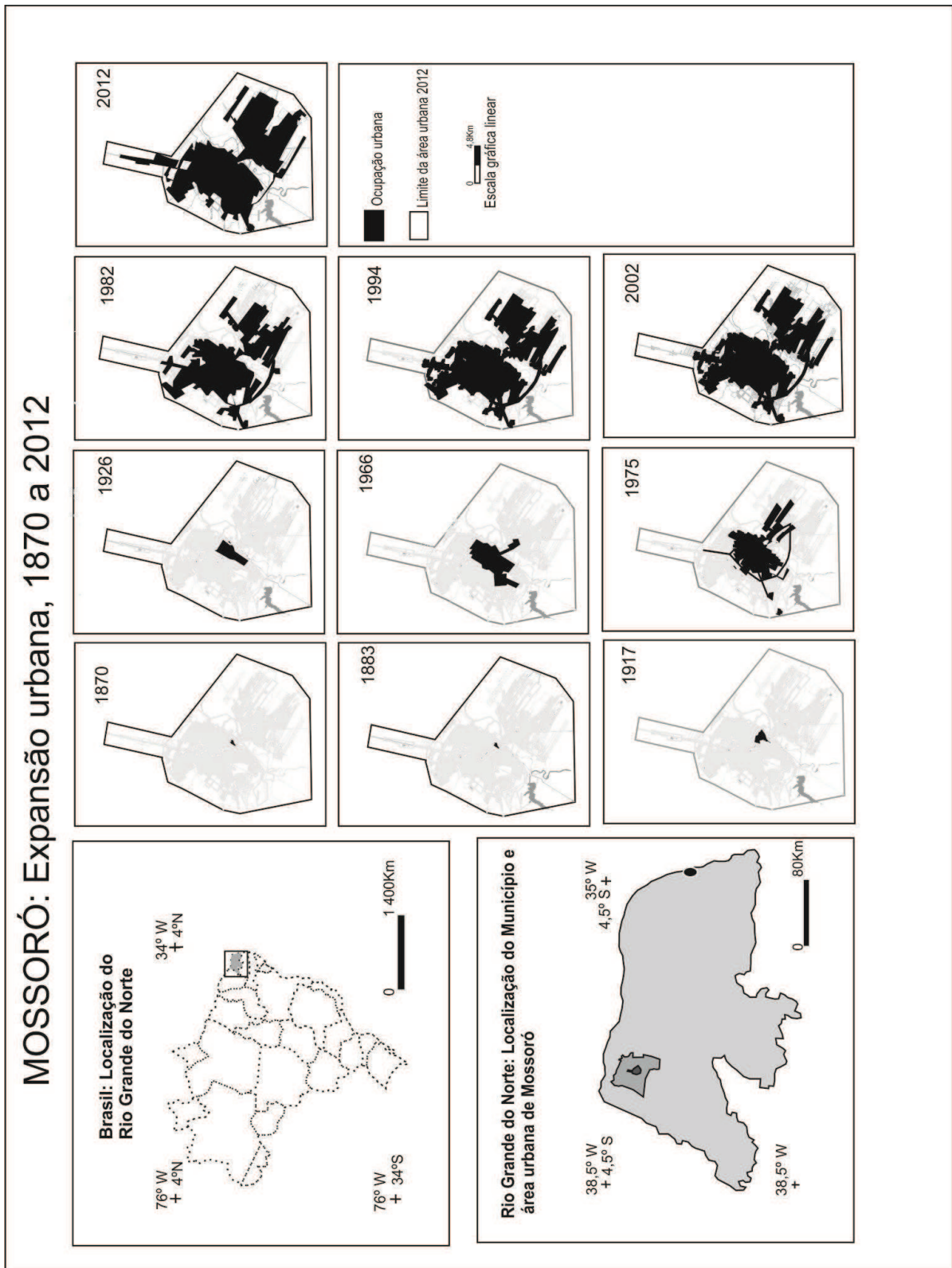
Essa expansão demográfica de Mossoró foi, considerando os indicadores de média, superior a do Brasil, nas últimas décadas do século XX. Conforme aponta a tabela acima, de 1970 a 2000 a sua população urbana vai de 79.302 para 199.081 habitantes, o que revela um crescimento de 119.779 pessoas neste intervalo, isto é, um aumento de 151%, o que dá um crescimento de 2,5 vezes da população urbana (ELIAS; PEQUENO, 2010).

Nosso interesse em referenciar estes dados demográficos é reunir aspectos e fundamentos que contribuam para a justificativa da ênfase espacial alcançada por Mossoró na atualidade, seja no âmbito interno para mostrar a extensão da complexidade espacial, seja no externo ao denotar a expansão da abrangência de sua influência espacial e regional. Sem esquecer que ambas as escalas têm complementaridades. Esta elaboração tem possibilidade de contribuir com a argumentação da importância histórica da cidade no contexto regional, a ponto de ajudar na definição do crescimento econômico local enquanto um processo contraditório, em razão do seu caráter excludente. A constituição deste crescimento não inibe a geração de pobreza e até sua expansão, o que pode comprometer o acesso da população a direitos elementares como o acesso à habitação. Temos ciência do sentido e do significado que podem assumir os indicadores estatísticos. É notória a necessidade de compreendê-los enquanto informação de conteúdo permanentemente relativo, principalmente pelo sentido momentâneo que conduz de um traço ou especificidade da realidade. Santos (2009) propõe situar estes indicadores referentes à análise das problemáticas sociais numa condição que viabilize sua interação com outras variáveis, no propósito de seu dimensionamento. Assim diz: “a definição de pobreza deve ir além dessa pesquisa estatística para situar o homem na sociedade global à qual pertence, porquanto a pobreza não é apenas uma categoria econômica, mas também uma categoria política acima de tudo. Estamos lidando com um problema social” (SANTOS, 2009, p. 18).

O crescimento demográfico de Mossoró, em seus diferentes momentos, é também reflexo das fases ou períodos específicos que se desenvolvem a partir de sua autonomia política. Isso porque esse crescimento populacional contribui para explicar a expansão urbana da cidade e suas tendências conforme os fatores de influência agregados ao processo, como a produção econômica, as definições políticas, etc.

A Figura 05, a seguir, mostra a expansão do espaço urbano da cidade, predominantemente fundamentada na reprodução da economia, a qual foi também determinante para a fixação da população no espaço da cidade e, com isso, o estabelecimento dos setores de moradia definidos com o tempo.

Figura 05 - Expansão urbana de Mossoró de 1870 à atualidade



Fonte: Elias e Pequeno (2010, p. 114)

De acordo com o esboço acima, é possível perceber que até meados da década de 1920 a cidade mantém sua mancha urbana integrada à área central tradicional. Dessa forma, durante todo o período do empório comercial a ocupação espacial da cidade se deu basicamente na atual zona central ou em trechos adjacentes. É somente a partir do final desta década de 1920, quando tem início um novo período econômico para a cidade, que a expansão urbana de Mossoró promove a ocupação de outros setores a partir de determinados aspectos como a circulação da produção econômica no espaço que, em decorrência de seus fluxos, incentivam a fixação da moradia (PINHEIRO, 2008).

Neste período, era o percurso ou a proximidade da estrada de ferro na cidade o setor ou trecho espacial que mais interessavam, tanto aos comerciantes quanto aos habitantes, para assentar moradia ou endereço de fixação. Dessa forma, as áreas adjacentes a este fragmento foram prioritariamente ocupadas, pois, também, representavam a situação de vias de acesso a outros lugares. Assim, se destacam neste sentido a estrada para São Sebastião (atual cidade de Governador Dix-sept Rosado, RN), no sentido sul, acesso utilizado pelos comboios de gado para alcançar os sertões potiguares e paraibanos a partir de Mossoró; a estrada para a cidade de Aracati no estado do Ceará, no sentido noroeste local, que viabilizava o acesso ao vale do rio Jaguaribe; e, a estrada para Porto Franco (que se localiza atualmente no município de Areia Branca, RN), na direção norte.

É importante lembrar que a cidade mantinha sua reprodução espacial na margem esquerda do rio Apodi-Mossoró, pois ainda não havia condições estruturais para a expansão urbana ocupar a outra margem. Somente em meados da década de 1940 a margem direita (setor leste da cidade) do rio tem viabilizada sua inserção na dinâmica urbana da cidade quando, em 1946, é inaugurada a ponte Jerônimo Rosado. É a consolidação de mais um momento da extensão do espaço urbano, agora numa direção que ainda não havia tendência efetiva, ocasião em que a periferia encontra mais um espaço para ocupação, viabilizando a expansão da cidade através da moradia popular.

Uma referência para a definição contextual da estrutura urbana de Mossoró, conforme abordagem do subtópico 2.2.2, é dada no final da década de 1960 com a intensificação da mecanização da atividade salineira, no qual um dos resultados enfáticos foi a dispensa de expressiva quantidade de mão de obra vinculada a esta produção. Como destaca Felipe (1982), o efetivo dispensado pelas salinas superou o número de dois mil trabalhadores que, juntamente com seus dependentes, ultrapassava o número de dez mil pessoas. E completa afirmando: “Em 1969 representa 18,2% da população do município de Mossoró, passa a construir suas casinhas de taipa, originando bairros como a Baixinha, Barrocas e parte dos

Paredões, bairros que até hoje carecem de infraestrutura” (FELIPE, op. cit., p. 74). Esta extensão da ocupação urbana pela habitação comum, popular, estimulou o crescimento da cidade e dos problemas urbanísticos e estruturais inerentes às condições de vida dos segmentos sociais mais pobres.

Era mais uma frente de expansão da periferia que moldava o espaço da cidade, consolidando sua fixação. No aspecto social as fragilidades eram inegáveis, pois expressiva parcela da população, conforme relata a literatura, ainda tinha como base de seu sustento a produção sazonal do sal, algodão e outros produtos agrícolas, sendo o espaço e sua organização o reflexo desta situação, que em muitos aspectos, tinha sentido de exclusão social.

Na década de 1960 ainda ocorre o crescimento urbano de Mossoró para muitas direções. Um setor deste espaço formado pela migração de famílias oriundas de cidades da região oeste do Rio Grande do Norte dá origem ao bairro Boa Vista que se situava fora do perímetro urbano da cidade naquele período. Ainda nesta década novas porções deste setor oeste da cidade são ocupadas, permitindo a posse de áreas dos atuais bairros Belo Horizonte, Lagoa do Mato, assim como de trechos popularmente conhecidos como Vaca Morta e Alto do Xerém. São predominantemente formados por famílias pobres, grande parte migrantes de outras cidades que, com estas fixações, contribuem com a extensão da habitação popular no espaço urbano local. Já na década de 1970 é formado o loteamento Nova Betânia, área ainda situada no oeste da cidade e eleita pela classe média para servir de base para sua habitação, o que serve de referência para justificar seu enobrecimento até hoje. Também nesta década, no setor sudeste da cidade são criados três novos agregados de ocupação de moradia que foram denominados Papoco, Planalto 13 de Maio e Bom Jesus. O último ainda possuía características rurais, mas que juntos dão origem a novas aglomerações de habitação social.

Conforme já afirmamos, a década de 1970 é o tempo da transição para mais uma fase econômica que a cidade ocuparia. Com a crise da agroindústria, há uma busca de afirmação socioeconômica em atividades que pudessem viabilizar o sustento da mão de obra então disponível e assim dar direção proveitosa ao dinamismo da cidade. Uma nova tendência de investimentos públicos e privados no setor de serviços passa a estimular, com o tempo, sua economia. É em razão destes novos movimentos que este centro urbano continua a atrair significativa quantidade de migrantes que buscam empregos na cidade, considerada grande, e passam a ocupar as vagas que são oferecidas nas inúmeras atividades ofertadas. A centralidade regional que Mossoró possui passa a ser cada vez mais expressiva, o que é demonstrado pelos estudos do IBGE (IBGE, 2008).

Neste período é muito acentuado o volume de investimentos públicos para a oferta de serviços, a produção de infraestrutura urbana e a busca de sua consolidação. São construídos também, para isso, conjuntos habitacionais em setores da periferia, que também são importantes na estruturação da cidade e na disponibilidade de casas para a população, que cresce significativamente. É daí que são erigidos os conjuntos Abolição, Inocoop, Santa Delmira, entre outros.

Como indutores da dinâmica econômica local, iniciados desde meados da década de 1970, com os incentivos da SUDENE, são estabelecidos a empresa de produção fruticultora MAISA (Mossoró Agro-industrial S.A.), assim como a abertura dos trabalhos de produção de petróleo da Petrobras, além da intensificação da atividade salineira e de outras atividades industriais. Contudo, tal dinamismo e diversidade de atividades econômicas chegam ao presente estabelecendo seus reflexos e permitindo às forças políticas gestoras do município ostentar muitos indicadores econômicos resultantes como declarações de competência e sucesso, não obstante os sinais e traços de pobreza, exclusão social e miséria também estarem inseridos no mesmo contexto. Assim denota-se que o espaço da cidade, além das inegáveis prerrogativas econômicas que revelam crescimento, traz imbuído em sua composição muitos paradoxos e contradições, compostos de vivências sociais, como veremos adiante. A realidade habitacional, no que se refere a moradia social, é um claro exemplo.

2.2.2 - Centralidades, seletividade...: a habitação no espaço contemporâneo de Mossoró

Mossoró no presente se constitui num centro urbano no qual a fluidez espacial lhes vincula a interações espaciais de escalas significativas no sentido da extensão. Esta expressão e centralidade espaciais, coerente com a dinâmica nacional nesta questão como já relatamos, são consideráveis.

Porém, seu crescimento econômico e urbano não são acompanhados de intervenções políticas que conduzam a cidade no âmbito de um planejamento que manifeste claramente os fundamentos democráticos contidos na legislação nacional específica, ou seja, o Estatuto da Cidade, por exemplo. E, embora se trate de um espaço municipal, não há clareza nas ações de seu governo que manifeste o reconhecimento da unicidade de sua composição espacial, enquanto complexo integrador de diferentes segmentos sociais e políticos. É neste sentido que Elias e Pequeno (2010) expõem suas considerações no tocante ao contexto das políticas de planejamento urbano atuais de Mossoró, articuladas pelo poder público municipal:

Na ausência de políticas de desenvolvimento urbano e habitacional associadas a processos de planejamento, prevaleceu, nos últimos anos, a lógica do projeto urbano através da qual a gestão do espaço intraurbano passou a ser conduzida mediante intervenções pontuais, orientadas segundo critérios estrategicamente definidos (ELIAS; PEQUENO, 2010, p.449).

A explicação para que o Estado tenha postura de descaso e negligência com segmentos expressivos de habitantes que, em razão de suas condições socioeconômicas, têm demandas compatíveis com o que preconiza a legislação nacional está, para Ermínia Maricato (2010), na postura assumida pelo poder público. Para ela, diferentemente das nações que possuem um nível de desenvolvimento mais expressivo e que, por isso, restringe as desigualdades sociais e onde, conseqüentemente, o Estado tem total controle na regulação do solo urbano para aplicar as leis existentes, nos países mais pobres a sobreposição dos planos e leis é comprometida pelo jogo de interesses que interfere na gestão pública, além de existir áreas das cidades nas quais a segregação em relação a cidade “oficial” ou “legal” impede a execução destes planos e leis (MARICATO, 2010).

É neste sentido que a ausência de autonomia, e também muitas vezes de transparência, comprometem a atuação do poder público, dificultando ou impedindo que o mesmo envolva de forma mais direta e abertamente a sociedade na gestão e no planejamento da cidade. Nesta questão mais uma vez é importante recorrer à história para uma compreensão do contexto mossoroense. Quanto ao poder político e administrativo, a cidade mantém-se sob hegemonia da oligarquia Rosado, um clã familiar que centraliza o poder local há mais de seis décadas, tendo também representação nas instâncias mais importantes do parlamento nacional, assim como, atualmente, um de seus membros governa o estado do Rio Grande do Norte. Para Felipe (2001), uma importante estratégia para o domínio familiar exercido no lugar foi a ação de articular a aplicação dos componentes do imaginário para explicar o presente. Assim, para entender este lugar e sua dimensão torna-se indispensável recorrer à história e ver que esta família dispôs estrategicamente ao longo do tempo de elementos que passaram a ser reconhecidos como meritórios para assegurar as condições de domínio (amor à terra, vocação ao trabalho, etc.) para o exercício do poder em Mossoró ao longo do tempo. Tudo isso lançando mão dos mais diversos instrumentos e formas de persuasão existentes.

No que se refere a emergência das políticas urbanas em Mossoró é importante compreender a sua trajetória histórica para que possamos entender sua articulação ao processo político brasileiro. Dessa forma, uma manifestação consistente desta inserção pode ser observada com a elaboração do documento ‘plano diretor municipal’ aprovado em 1975. Não se trata da primeira intervenção de conotação urbanística, pois na cidade, em anos anteriores,

já haviam sido construídos conjuntos habitacionais e obras de infraestrutura. Mas a partir deste novo momento, esta legislação, então nova, representava um reconhecimento político da expressão de Mossoró no contexto regional.

Este plano diretor se insere no conjunto de ações desencadeadas pelo I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), que consistia em um “documento sintético, onde estão delineados os objetivos nacionais, as estratégias para o desenvolvimento, os instrumentos de política econômica e os investimentos programados” (MENDES, 1978, p.104-5). A vigência deste plano diretor de Mossoró passa a ocorrer no período de execução do II PND⁸, isto é, de 1975 a 1979.

Souza (2004) define as intervenções de planejamento deste período como ‘planejamento regulatório (regulative planning)’, calcado na base dos investimentos públicos, cuja ênfase se dá até o final dos anos 1970 no Brasil. Segundo o autor, a partir da década seguinte entram em cena, de forma acelerada, formas de planejamento de cunho mercadológicas, cujo alcance é o curto prazo.

O primeiro plano diretor posto em prática em Mossoró foi elaborado a partir da Lei 01, de 09 de Junho de 1975, pela empresa Planos Técnicos do Brasil Ltda, com supervisão da Prefeitura Municipal de Mossoró e colaboração técnica da SUDENE e do SERFHAU. No que se refere ao seu significado, tratou-se de um documento representativo de uma primeira intervenção política de caráter urbanística que continha alguns direcionamentos ou conteúdos voltados ao planejamento indicado à situações específicas reunidas em seu texto. Foi um mérito, considerando a expansão urbana local e seus problemas decorrentes já naquele momento. Contudo, diante da ausência de articulação política da sociedade para estabelecer demandas, o conteúdo do documento tinha limitações quando o comparamos com versões de políticas ou leis do presente que se voltam a questões e problemas de mesmas tendências. Cymbalista (2006) relata que os planos diretores das décadas de 1970 e 1980 direcionavam os investimentos para a questão da infraestrutura e certos equipamentos desejáveis à urbanização, mesmo sendo elaborados por técnicos e praticamente sem discussão entre os habitantes da cidade. Havia, segundo ele, uma somatória de propostas irrealizáveis, tornando tais documentos desacreditados.

⁸ Seguindo a mesma tendência do I PND, o II PND mantinha o propósito de tornar o Brasil um país integrante do bloco dos países desenvolvidos até o final do século XX, a partir de processo auto-sustentado e integrado. Assim, seus objetivos eram a manutenção de crescimento acelerado dos últimos anos, equilíbrio na balança de pagamentos, contenção da inflação pelo método gradualista, melhoria da distribuição de renda pessoal e regional, preservação da estabilidade social e política e realização do desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida e sem devastação dos recursos naturais (MENDES, op. cit.).

Em relação ao plano diretor de Mossoró em questão, dentre suas principais características, Elias e Pequeno (2010) destacam:

A identificação de zonas homogêneas quanto ao uso do solo; a indicação de eixos de expansão urbana associados ao desenvolvimento econômico; a proposição de um conjunto de intervenções urbanísticas; a formulação de diretrizes setoriais norteadoras das políticas municipais de saúde, entre outras (ELIAS; PEQUENO, 2010, p.112).

Assim, o documento reconhece como eixo de expansão urbana o sentido noroeste-sudeste e para sua confirmação cria o distrito industrial ao longo da BR 304 no setor noroeste, além de estabelecer as condições de construção da alça de contorno desta BR, a qual viabiliza a ligação destes setores noroeste e sudeste da cidade. Tais ações no tocante a habitação deram margem à valorização imobiliária destes trechos do urbano, além da perspectiva de expansão da área urbana em outros sentidos, o que de fato ocorreu. Com isso, tem início a estruturação do seu setor oeste, cuja centralidade espacial no horizonte da cidade foi intensificada como consequência desta dinâmica socioespacial neste setor urbano. Por isso, intensifica-se também a ocupação espacial pela habitação popular, seja nos trechos de urbanização consolidada, seja nas periferias e subúrbios em formação. Também, o documento fez a inédita introdução do reconhecimento legal dos recursos ambientais existentes, uma prerrogativa do PND.

No ano de 1976 Mossoró foi incluída no Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio, plano componente da então Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (OLIVEIRA, 2011). No estado do Rio Grande do Norte somente Mossoró e Natal são integradas no plano. Com a colaboração da vigente conjuntura urbana que contava com o plano diretor, Mossoró passou a receber políticas para a implantação de infraestrutura e atividades econômicas, ao mesmo tempo em que são instalados agentes financeiros como a COHAB e a Caixa Econômica Federal para uma marcante intervenção no setor de produção de moradias a partir de recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que eram gerenciados pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). É neste período que são intensificadas as construções de conjuntos habitacionais e, neste aspecto, a prefeitura foi decisiva na localização destas estruturas, quando foi dada prioridade aos setores noroeste e sudeste da área urbana, o que, pelas circunstâncias, foi favorável à especulação imobiliária.

Os conjuntos habitacionais que naquele período foram situados no sentido noroeste da cidade tiveram, conforme o plano diretor, o incentivo da presença naquela zona do distrito industrial recém definido e delimitado por esta lei urbanística. Mas tal medida foi muito favorável aos proprietários de terrenos neste trecho, considerando que muitos conjuntos

ficavam distantes da área urbana, alguns em pleno isolamento. Com esta decisão o valor de mercado dos terrenos que se localizavam nas proximidades aumentou significativamente, o que viabilizou a seus detentores privilégios financeiros. Esta condição contribuiu também para mostrar que ações como estas que propunham a intervenção do estado para o aproveitamento de moradia social, acompanhada de estruturação urbanística não alcançavam sua realização plena, entre outros motivos, devido o oportunismo de agentes imobiliários e da frágil postura do Estado na regulação e gestão do espaço da cidade.

Essa política da construção de conjuntos habitacionais no período em análise compunha a proposta de urbanização modernizadora do regime militar, sendo a ocupação das periferias por estas estruturas um forte símbolo da proposta de integração nacional, ação paralela ao intuito de unificar o país a partir da territorialização da produção capitalista. Entre as consequências são apontadas a restrição da autonomia dos municípios em razão da centralização dos recursos que custearam as políticas em nível federal, além da presença da burocracia e tecnocracia para o alcance dos auxílios financeiros oferecidos. Outro efeito destas intervenções habitacionais apontado diz respeito à ausência de coerência quanto a proposta das ações do BNH. É uma questão considerada por abordagens teóricas a esse respeito que afirma que as camadas sociais mais beneficiadas pelo acesso à moradia foram as classes média e alta, praticamente em todo o país, fato que assegura o reforço à noção de conduta patrimonialista inerente à sociedade brasileira em detrimento das classes sociais mais pobres e carentes de auxílio governamental.

Em relação à Mossoró, os conjuntos habitacionais construídos no período influenciaram a produção de um novo formato da estrutura urbana ao privilegiar sua localização na periferia e no subúrbio (ROCHA, 2005), dando margem à expansão da cidade no sentido noroeste e sudeste. Como diz Maricato (2008), os conjuntos habitacionais de promoção pública foram situados nas áreas desvalorizadas, periferias ou zonas rurais, no propósito de manter os vazios e a expansão horizontal urbana. Além disso, os conjuntos habitacionais também são úteis para a percepção das condições sociais da população que os habita, considerando que predominantemente são complexos residenciais voltados à categorias sociais de baixa renda. De acordo com o relatório preliminar do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), de Mossoró, elaborado no ano de 2008, e considerando a disponibilização de novos conjuntos habitacionais pelo Programa Minha Casa Minha Vida, do governo federal, a cidade possui no presente aproximadamente 25.000 unidades residenciais originárias dos conjuntos habitacionais, número que representa cerca de 32% do total de 73.333 domicílios particulares permanentes, divulgados pelo Censo

Demográfico de 2010. Os números não são exatos devido a ausência de fontes referenciais, pois a administração municipal afirma não dispor deste controle. Mesmo assim são estatísticas reveladoras da contribuição que os conjuntos habitacionais fazem à habitação popular enquanto uma condição de moradia da cidade.

A década de 1970 constituiu-se numa referência para a dinâmica urbana de Mossoró, que manteve essa evolução na década de 1980. Um marco desse processo foi definido em 24 de janeiro de 1980 quando o prefeito João Newton da Escóssia, pela primeira vez, sancionou a lei que criava, delimitava e denominava os bairros da cidade (Lei N° 44/1980). A partir dos estudos elaborados pela Fundação Instituto de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte (IDEC) e Prefeitura Municipal de Mossoró, a cidade passou a dispor do seguinte zoneamento para a distribuição dos, então, bairros estabelecidos:

-Norte: Centro, Alto da Conceição, Belo Horizonte, Boa Vista, Doze Anos, Santo Antonio, Bom Jardim, Paredões Barrocas, Abolição, Nova Betânia, Aeroporto, Dix-sept Rosado e Itapetinga;

-Sul: Bom Jesus, Alagados, Ilha de Santa Luzia, Alto de São Manoel, Pintos, Presidente Costa e Silva, Planalto 13 de Maio, Alto do Sumaré e Dom Jaime Câmara.

A última década do século XX, juntamente com a primeira do século XXI, constituíram um período em que se fundamentaram transformações urbanas que representaram grande significado no espaço local. A diversificação das atividades econômicas que têm consolidadas suas bases econômico-espaciais na produção salineira, petrolífera e no agronegócio, estimula e diversifica a presença de uma complexa oferta de serviços, cuja demanda, como citamos, vai além do âmbito local. Uma consequência dessa dinâmica é a constituição de uma nova centralidade espacial, situada no setor noroeste da área urbana, como mostra o Mapa 02, adiante. Esta nova frente de diferenciação do espaço urbano tem sido estudada a partir da interpretação dos referenciais definidos como particularizadores da mesma, cuja ênfase tem sido dada aos incentivos do consumo, seja de bens e serviços ou do próprio espaço físico disponível, o qual tem sido apropriado como patrimônio por segmentos sociais específicos. Neste setor habita boa parte da parcela social do bairro que comporta o maior segmento da classe média e média alta, que é o bairro Nova Betânia, além de ter sido criado recentemente o bairro Bela Vista, neste mesmo trecho, tendo, inclusive, área desmembrada do Nova Betânia. Nesta nova subdivisão espacial da cidade ocorre a continuação da seletividade social que caracteriza há algum tempo o seu bairro vizinho, isto é, o Nova Betânia. Muitos dos fundamentos desta segmentação também são mantidos e incentivados, entre outros, pelos valores econômicos dos lotes e terrenos negociados, os quais

têm atraído e viabilizado a situação de condomínios e loteamentos agregadores de valorosos requintes. Com eles, mesmo sendo uma área habitacional de formação recente, a infraestrutura urbana tem sido disposta com acentuada intensidade, diferente do que acontece em muitos setores de ocupação mais antiga em outras áreas da cidade. É também nesta área que se localiza o Mossoró West Shopping (o *shopping center* da cidade), a Universidade Potiguar (universidade privada, sediada na capital do estado), o Supermercado Atacadão, além de uma série de condomínios verticais e horizontais que têm sido instalados, como o Alphaville Mossoró (loteamento e condomínio de alto requinte cuja sede é no estado de São Paulo) e o Quintas do Lago.

Foto 01- Aspecto da Avenida João da Escóssia, no bairro Nova Betânia, principal via da nova centralidade urbana de Mossoró.



Fonte: o autor (2012).

Ao propor uma definição de centralidade urbana Lefebvre (1999) afirmou que, na condição de fenômeno urbano, a centralidade deve ser considerada como um movimento dialético. Neste pressuposto ela não é indiferente aos componentes que a força que dá andamento à sua reprodução reúne, pois é na coerência desta animação que é possível notar o conteúdo que lhes dá sentido.

É nesta concepção de que se trata de um processo dialético que o autor fundamenta a centralidade urbana como um resultado da reprodução do espaço na história social. Ele diz:

A centralidade ad-vém desde o primeiro re-colhimento e da primeira re-coleção de objetos dispersos na natureza, desde o primeiro ajuntamento ou amontoado de frutos. Ela anunciava sua realização virtual. Desde o princípio, reunir, amontoar, recolher é algo de essencial na prática social; é um aspecto racional da produção que não coincide com a atividade produtiva, mas dela não se dissocia (LEFEBVRE, 1999, p. 113).

Conforme esta afirmação, a centralidade em muitos sentidos, pode consubstanciar muitos componentes da complexidade que caracteriza o espaço social principalmente em razão de ter inerente o caráter seletivo à sua funcionalidade.

Nesta conotação, Castells (2006) defende que, de forma concomitante, o centro urbano é designado como um local geográfico, assim como um conteúdo social. Assim, o autor considera:

O centro é o espaço que permite, além das características de sua ocupação, uma coordenação das atividades urbanas, uma identificação simbólica e ordenada destas atividades e, daí, a criação das condições necessárias à comunicação entre os atores (CASTELLS, 2006, p. 311).

Assim, a formação da centralidade espacial urbana enquanto processo social reflete as contingências históricas de sua realidade. Por isso que o autor defende que este movimento condiciona a elaboração de um conteúdo em sua realização.

Nestas referências a justificativa desta dinâmica urbana específica calcada nos processos de reprodução do capital assume coerência. Embora se tratem de análises realizadas entre as décadas de 1960 e 1970 é possível a percepção dos seus fundamentos no presente. O espaço urbano, na sua funcionalidade, demonstra importantes aspectos inerentes à economia de mercado. Com isso, a formação dos processos de centralização de determinados setores do espaço urbano, conforme os movimentos que lhes condiciona, reflete a complexidade espacial de que também é resultante.

Corrêa (2000)⁹ aponta como característica da área central urbana a interrelação entre os fundamentos de processo, forma e função, que lhes viabiliza plena individualidade e

⁹ Neste trabalho Corrêa (2000) sustenta que a composição da área central urbana ocorre com o capitalismo industrial. “O seu aparecimento se deve assim às demandas espaciais do capitalismo em sua fase concorrencial, onde a localização central constituía-se em fator crucial na competição capitalista” (p.40). Isso assume maior ênfase a partir da segunda metade do século XIX até aproximadamente meados do século XX. O autor ainda

inserção no espaço urbano. Neste sentido, conforme o contexto social, político e econômico em que se insere, a centralização de determinados setores urbanos intrinsecamente traz muitas de suas características. No âmbito da abordagem da habitação, sua inserção neste movimento também pode ser contemplada.

No que se refere ao caso da habitação popular de Mossoró, sua presença nas duas centralidades urbanas de maior ênfase espacial é dada com especificidades porque ambas correspondem a setores urbanos com determinadas características imobiliárias e infraestruturais. Neste sentido estes aspectos também contribuem para condicionar determinações socioeconômicas.

Sposito et al. (2007), neste sentido, afirmam que a ordem do mercado sujeita o espaço urbano às suas condições de reprodução. Inclusive com o emprego dos meios mais atuais de técnicas e conhecimentos. Daí, a centralidade espacial normalmente assume a situação de um recurso voltados aos interesses hegemônicos dos agentes já predominantes. Eles declaram:

Concentração e centralização econômicas, no âmbito do capitalismo, estão entre os processos que nos parecem mais significativos para se compreender a redefinição dos papéis urbanos em cidades de diferentes portes e importâncias. No caso do período atual, esta tendência vem acompanhada de novos meios técnicos e informacionais que possibilitam novas lógicas de atuação dos grandes conglomerados, grupos econômicos ou empresas (SPOSITO et al., 2007, p. 41).

Neste entendimento, o processo de centralização analisado vai além da localização fixa do capital produtivo, correspondendo também a centralização do capital produtivo em determinada área do urbano. E este capital pode corresponder a muitos tipos ou modalidades de reprodução de seu processo. O capital imobiliário corresponde a uma delas e a habitação é nele contemplado como instrumento de reprodução dos lucros e dividendos.

Ao processo espacial que viabiliza a definição desse fenômeno da nova centralidade urbana, que tem ultrapassado os limites dos grandes centros urbanos e metrópoles, Silva (2008) denomina de ‘fragmentação’. Segundo ele, “a fragmentação ocorre quando a centralidade – o centro tradicional, a cidade monocêntrica – não dá mais conta de atender a todas as demandas urbanas” (SILVA, 2008, p. 152). Novamente podemos perceber, de acordo com esta proposta, que o movimento de reprodução espacial encontra na dinâmica econômica importantes fatores de impulso. Esta referência cabe como exemplo específico. Um aspecto próprio desta situação é a complexidade que agrega o espaço urbano nesta perspectiva

afirma que a partir do começo do século XX o processo de centralização e sua respectiva forma espacial passaram a ser mais diretamente considerados pelos estudiosos do urbano.

considerando que, historicamente, sua evolução específica é também situada espacialmente sob múltiplas interações com outros centros e sistemas de produção econômica. No caso de Mossoró, enquanto cidade média de importante expressão regional respectiva, a possível constituição de uma nova centralidade espacial urbana denota certos componentes de sua dinâmica espacial, a qual tem marcante representação de complexidade. Quanto ao aproveitamento social deste espaço, Silva (op. cit.) diz que esta condição espacial fragmentada impõe ao indivíduo habitante do espaço uma experiência parcial, considerando que ninguém consegue mais apreender e assimilar a cidade como totalidade. Novamente trazendo este debate à situação atual de Mossoró, não é difícil notar sinais de estranhamento, nesta conotação, por parte de parcelas da população no tocante a complexidade espacial da cidade.

Foto 02- Aspecto do bairro Nova Betânia, área de destaque na nova centralidade urbana, em evolução em Mossoró.



Fonte: o autor (2012).

Caso esta nova centralidade que ora discutimos, assuma sua condição, no espaço urbano de Mossoró, de tornar evidente que também nesta cidade são notórios os componentes e processos urbanos que, principalmente, são caracterizadores do contexto urbano nacional,

com a presença daqueles aspectos que se formam ou se constituem em grandes centros¹⁰. Defendemos que a formação de centralidades no espaço urbano tem no movimento de reprodução espacial do capital uma fundamentação histórica, como relatamos acima. Neste sentido, novamente fazemos referência à Silva (2007) que, em outra abordagem, discute os movimentos e consequências da constituição de centralidades nos espaços urbanos:

A polinucleação responsável pela dispersão é direcionada por setores oficiais e privados, ocasionando, dessa forma, mudanças significativas no perfil urbano. A transferência maciça de serviços e equipamentos para outros setores da cidade esvazia os centros tradicionais e enfraquece suas principais funções (SILVA, 2007, p. 93).

Conforme temos afirmado, caso se torne coerente sua fundamentação espacial, a formação desta nova centralidade urbana em Mossoró tem na dinâmica urbana uma destacada influência. Assim, a citação acima pode contribuir para sua fundamentação, considerando que esta nova composição espacial específica da cidade é, em muitos aspectos, resultado principalmente da estruturação e movimento espacial de segmentos sociais que detém forte capacidade de influência nos processos sociais, políticos e econômicos da cidade, afinal esta nova espacialidade é, no presente, a área de maior valorização imobiliária e, por isso, é habitada, e dominada, pelas classes sociais mais privilegiadas nestes sentido.

¹⁰ Para Villaça (2012), desde a década de 1950, a partir da cidade de São Paulo, mas que se tornou um fenômeno que ocorre nas demais metrópoles brasileiras, as elites começaram a se transferir do centro principal de suas cidades, enquanto local de compras, de disponibilidade de serviços e até de residência, para outros setores do local. Isso viabilizou algumas transformações estruturais, sociais e políticas que conduziam a dinâmica urbana, principalmente porque o centro principal se desloca na tendência espacial que é assumida pela ocupação urbana das elites. Para o autor tal movimento se afirma com o domínio econômico, ideológico e político que esses segmentos detém. Em Mossoró a evolução espacial desta nova centralidade urbana no setor noroeste da cidade possui características semelhantes com estas.

Foto 03- Área condominial de alto padrão no bairro Bela Vista, trecho da nova centralidade urbana em Mossoró.



Fonte: o autor (2012).

Neste propósito, tomamos por referência Villaça (2012) que justifica a razão da hegemonia urbana assumida pelos trechos da cidade habitados pelos grupos sociais mais ricos. Ele diz: “O poder com que os mais ricos atuam sobre o mercado (especialmente o imobiliário) e sobre o poder político vai progressivamente fazendo com que essa elite procure transformar o seu ponto de acessibilidade máxima (o seu centro) em *centro da cidade*” (VILLAÇA, 2012, p. 95). Para este autor, é deste arranjo que comumente se constitui no espaço urbano brasileiro a desigualdade espacial da moradia como iniciativa das camadas de mais alta renda. Segundo o mesmo, “[...] a classe dominante considera que o centro que for *seu* (e não o da maioria) será o centro da cidade” (p. 60). Isso em razão da compreensível noção de que a formação e estrutura de um centro implica condições (infraestrutura, acessibilidade, etc.) nem sempre possíveis de alcançarem grande parte do espaço urbano, e isso é determinante para tais elites principalmente porque, no interesse de consolidar este centro, essa mesma elite pode tirar amplos proveitos destas vantagens estruturais através do comércio e outros serviços. É nesta razão que este novo centro do espaço urbano de Mossoró tem se consolidado. Isso porque sua sustentação, a partir da crescente expansão da atividade

comercial e, por consequência, imobiliária, tem viabilizado uma diferenciação espacial deste setor urbano local, onde um dos reflexos tem sido demonstrado no valor de mercado dos imóveis nele existentes.

E esta diferenciação socioespacial em tendência no espaço urbano de Mossoró pode ser também observada no processo habitacional predominante nos bairros que lhes dão espaço. A moradia comum, característica de segmentos sociais mais pobres, cada vez mais tem reduzida sua presença nesta área. Assim, nos bairros Nova Betânia, Alto da Bela Vista, trechos dos bairros Aeroporto, Santo Antonio, Doze Anos e Abolição que fazem fronteira com os dois primeiros citados acima, cada vez mais são constituídos por habitações, condomínios e loteamentos de moradia com distintas qualidades estruturais e requintes, normalmente acompanhados da disponibilidade de infraestrutura urbana e acesso a serviços considerados essenciais como saneamento básico, sistema de segurança pública e particular, etc.

Foto 04: Paisagem que mostra aspecto do bairro Nova Betânia e sua estrutura arquitetônica e condominial vertical, na altura da rua Duodécimo Rosado, no bairro doze Anos.



Fonte: o autor (2012).

Foto 05: aspecto da Avenida Antonio Vieira de Sá, bairro Nova Betânia, e sua estrutura de condomínios horizontal e vertical.



Fonte: o autor (2013).

Ao apresentarem análises da reprodução espacial mossoroense a partir dos processos contemporâneos da globalização, Denise Elias e Renato Pequeno abordam os aspectos e condições habitacionais da cidade no presente e classificam, nessa interpretação, três aspectos desta questão: a cidade das políticas habitacionais de interesse social; a cidade informacional e espontânea; e, a cidade do mercado imobiliário. Neste diagnóstico ficam claros a presença das desigualdades, segregações e diferenciação social a partir das condições de moradia da sociedade (ELIAS; PEQUENO, 2010; PEQUENO; ELIAS, 2010).

Nessa perspectiva, a análise das condições de reprodução do espaço urbano de Mossoró viabiliza, também, a percepção da coexistência de centralidades que, mesmo com temporalidades e influências distintas, também, pela própria dinâmica, podem impor muitos de seus aspectos ao movimento da cidade. A mais antiga das centralidades, àquela hegemônica pelo atual centro histórico comercial, reúne atividades comerciais e de serviços de diversos aspectos, além de ainda influenciar os movimentos e ações de moradia e nos negócios imobiliários. Já a proposta de nova centralidade, conforme já descrita acima e mostrada no Mapa 02 mais à frente, estabelece a ênfase ao consumo a partir de estratégias específicas utilizando para isso o apelo às grifes e tendências que propõe sua inserção nos novos

comportamentos e estilos definidos como modernos e situados no que tem de mais atual no tocante à busca pelo consumo. Seu ícone e referência é o shopping center da cidade. Sendo ainda um espaço em formação, é possível notar no mesmo uma seletividade que define possibilidades para o consumo e aproveitamento desta área, seja no comércio de varejo ou de serviços. Contudo, uma referência acentuada pode ser dada aos negócios imobiliários e residenciais que se encontram efervescentes.

Foto 06 - Extensão da Avenida João da Escóssia, bairro Bela Vista, setor da nova centralidade urbana de Mossoró, tendo a direita da via o shopping center da cidade e a esquerda uma distribuição de condomínios horizontais. Destaque para a notória infraestrutura disponível em área com ainda restrita ocupação habitacional.



Fonte: o autor (2012).

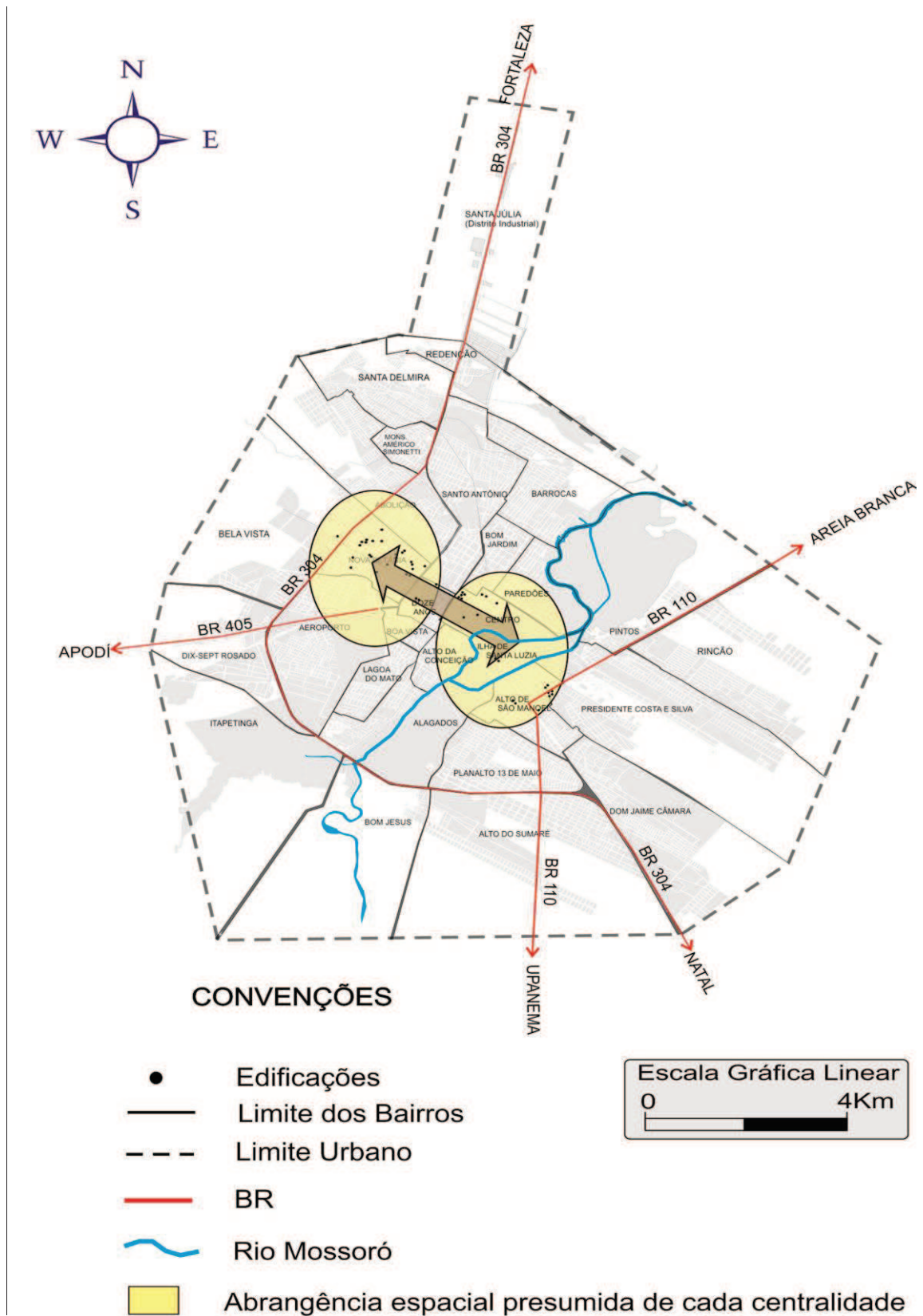
A defesa dos fundamentos destas duas centralidades na dinâmica urbana de Mossoró normalmente é dada com a reunião de condições específicas que estabelecem o estágio de complementaridade entre ambas, em razão dos fatores de atração e interação existentes. Para isso é importante destacar a presente possibilidade do acesso viário, o que por sua vez, estabelece um eixo que dispõe de favoráveis condições de transitar e acessar os serviços urbanos prioritários, como já ocorre. Pequeno e Elias (2010) justificam sua particularidade:

Tratando-se das melhores localizações da cidade, dotados inclusive de maiores condições de mobilidade e de acessibilidade aos serviços urbanos, esse eixo se subdivide em três partes distintas: a) trecho inicial com edifícios verticais mais próximos ao centro, junto às áreas residenciais tradicionais que ainda remanesçam próximas ao centro; b) trecho intermediário onde se observa a presença de residências unifamiliares de maior porte e melhor padrão justapostas a novos edifícios residenciais verticais e de condomínios horizontais, prosseguindo até a BR 304; c) trecho final, desde a BR 304 em direção a oeste, onde ocorre a nova frente de expansão do mercado imobiliário agrupando o trinômio: loteamentos fechados, shopping center e universidade privada (PEQUENO; ELIAS, 2010, p. 459).

De acordo com esta descrição, a proposta de eixo que se constitui com a interação entre estas centralidades, conforme relata a citação, constitui-se com fundamentos de interligação e articulação, ao mesmo tempo que integra-se com a funcionalidade entre seus componentes socioespaciais. Conforme esta consideração, as razões da complementaridade entre os dois pontos também podem ser justificadas. Sinteticamente, descrevemos as áreas ou trechos urbanos formadores destas propostas de duas centralidades urbanas. A primeira, a mais tradicional ou pioneira, é composta pelo bairro Centro que nela se insere de forma integral, sendo complementada pelo setor sul dos bairros Santo Antonio, Bom Jardim e Paredões; parcelas central e leste do bairro Doze Anos; e, trecho norte dos bairros Alto da Conceição e Ilha de Santa Luzia. Já a nova centralidade é constituída pelas áreas integrais dos bairros Nova Betânia e Doze Anos; setor norte do bairro Aeroporto; trecho sul dos bairros Abolição e Santo Antônio; e, a faixa central e leste do bairro Bela Vista.

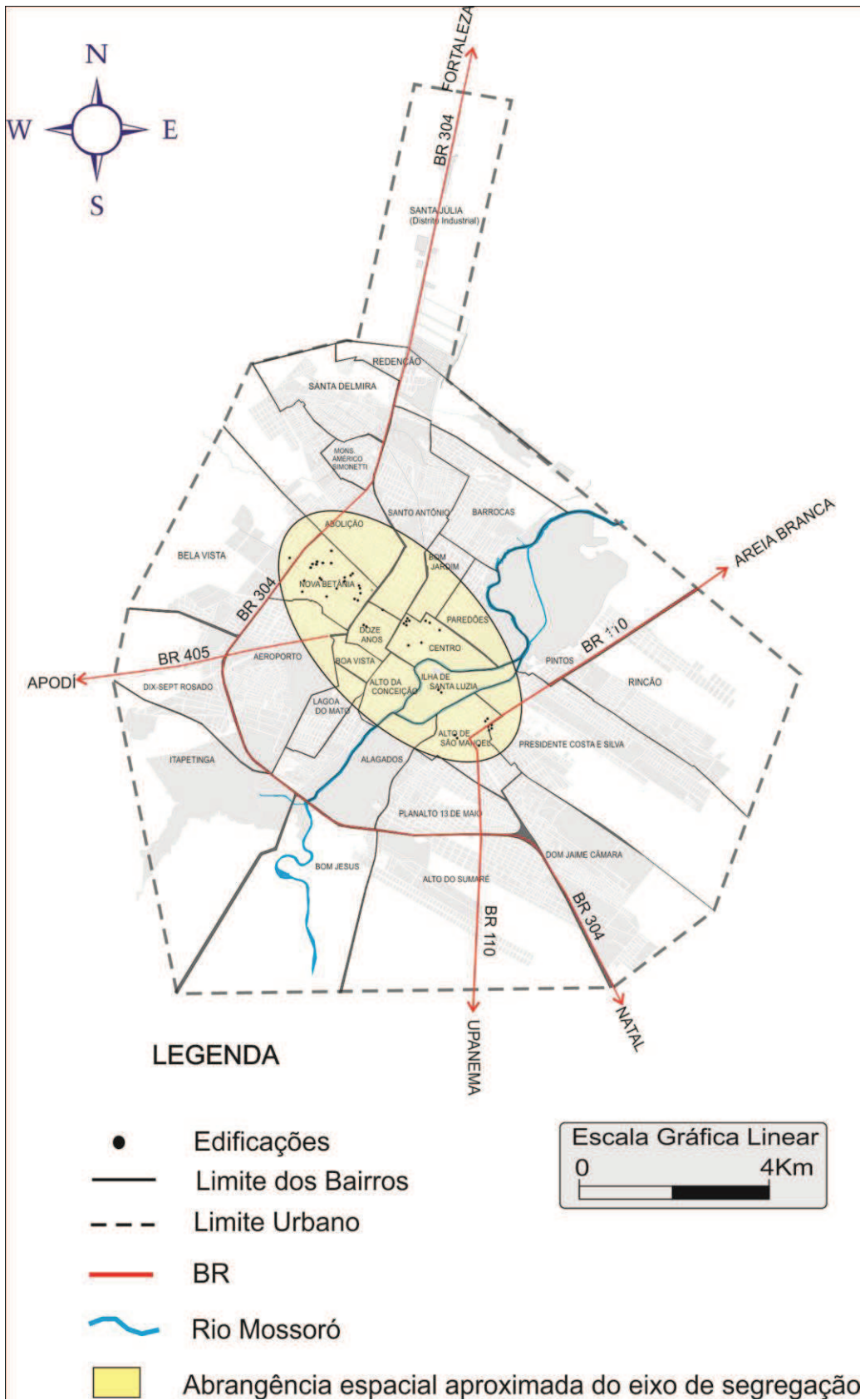
As projeções a seguir (mapas 02 e 03) representam cartograficamente esta ênfase espacial deste setor ou zona da cidade. Suas configurações encontram nos trabalhos de Pequeno e Elias (2010) e Elias e Pequeno (2010) importantes referências na fundamentação de suas reflexões. O Mapa 02 situa estas duas centralidades no espaço urbano de Mossoró e sua conexão. Já o Mapa 03, demonstra a abrangência do eixo de segregação, definido em razão da sua individualidade e particularidade neste cenário, sendo também calcada na concentração de unidades habitacionais (casas e condomínios verticais e horizontais), assim como da crescente ocupação comercial que se define e se amplia, tendo como um dos principais influenciadores a localização do shopping center da cidade. É também neste sentido que dizemos ser cada vez mais seletiva socialmente a ocupação deste setor da cidade.

Mapa 02 – Cidade de Mossoró: propostas de centralidades urbanas atuais



Fonte: Elias e Pequeno (2010, p. 232).

Mapa 03 - Cidade de Mossoró: eixo de segregação habitacional urbana



Fonte: Elias e Pequeno (2010, p. 250).

Ainda sobre as centralidades em análise, demonstradas no Mapa 02, cabe a consideração de que sua importância espacial transcende o contexto mossoroense. Pequeno e Elias (op. cit.) enfatizam este aspecto:

A facilidade de acesso através de vias regionais, como a BR 304, também confirma esta hipótese, visto que duas centralidades, quando associadas, assumem um caráter regional, atendendo a demandas de outros vários municípios vizinhos (PEQUENO; ELIAS, op. cit., p. 460).

Neste sentido, a escolha das localizações de determinados trechos ou áreas da cidade para algumas atividades é feita a partir de certos requisitos como as vias de circulação que, dependendo do centro em questão, pode dizer respeito aos setores viários de ligação regional (VILLAÇA, 2001). No caso de Mossoró a nova centralidade se situa em um setor que tem favoráveis perspectivas de fluidez espacial em razão destes atributos. Esta condição viabilizada pelas vias de circulação foram implantadas desde a década de 1970, quando do primeiro momento de planejamento urbano cujo efeito nestas imediações, entre outros, foi a localização do distrito industrial da cidade que, por razões funcionais e logísticas, demandam estes requisitos. Assim, tanto o Distrito Industrial, quanto esta nova zona de consumo e valorização imobiliária específica, estão nas margens da rodovia BR 304 (que liga Mossoró tanto a Fortaleza, quanto a Natal), assim como é acessível por uma marcante presença de vias e artérias urbanas. Uma outra vantagem inerente a este trecho da cidade, de acentuado caráter diferencial, se assenta no fato de que esta nova centralidade se localiza numa área da cidade que predisponha de componentes infraestruturais e de serviços, justificada pela condição de seletividade que já mencionamos, a qual compõe as exigências de certos segmentos sociais que se distinguem pelo status econômico que ostentam, os quais elegeram essa área da cidade como ambiente de moradia desde as décadas de 1970 e 1980. Hoje aquele que alcançar a condição de ali residir, mesmo no setor mais à oeste, isto é, no âmbito do novo bairro denominado Bela Vista, já encontrará os elementos de infraestrutura e de serviços essenciais disponíveis, inclusive de transporte coletivo, que, em boa parte da cidade, são bastante problemáticos.

Uma abordagem deste processo de evolução de centralidades no espaço urbano de Mossoró foi realizada por Oliveira (2011) quando discutiu a formação de duas centralidades que, pelo contexto, se inserem neste mesmo espaço de centralidades que estamos tratando. Seu objeto é a formação das centralidades da Avenida Rio Branco, que passa pela área central da cidade no sentido norte-sul, e da Avenida João da Escóssia, que se compõe na principal via

de ligação da área do centro histórico com a proposição da nova centralidade urbana no sentido leste-oeste de fluxo principal. Para a autora, esses espaços têm configurado a condição de espaços de consumo a partir de metamorfoses, em muito, induzidas pelas ações do Estado que lhes dão estruturação e certos requisitos a ponto de convertê-los em áreas de marcante processo de gentrificação. Assim, estas representações traduzem uma estratégia do capital que, para seu sucesso, atribui signos e fetiches a estas áreas ou setores da cidade, que condicionam a sensação de unicidade e prazer, sendo meritório àqueles que alcançam seu consumo. Assim, sua seletividade imposta determina a fragmentação espacial da cidade que, por consequência, condiciona uma segregação que evolui historicamente conforme os ritmos específicos estabelecidos.

Considerando esta interpretação do movimento de redefinição das centralidades urbanas de Mossoró, encontramos mais referências científicas que podem contribuir com sua fundamentação. Neste sentido fazemos alusão ao pensamento de Corrêa (2010) quando aborda as inovações espaciais urbanas e sua influência na atual determinação da cidade do presente. Entendemos haver convergências entre suas considerações e a análise específica que tratamos neste subtópico. O autor diz que as transformações do espaço social são também resultantes das inovações sociais manifestadas da formação de classe e sua consequente fragmentação. Para ele é inerente neste processo a ocorrência das relações de dominação-subordinação de frações do espaço e de pessoas. Dessa forma, este espaço social, de maneira concomitante, ao mesmo tempo que recebe as influências sociais na sua renovação determina a reestruturação da sociedade.

Contudo, na opinião do autor, há uma complexidade neste processo marcada pela diversidade de situações existentes no espaço que impede a não continuidade espacial das mudanças, o que torna certos setores mais propensos a certas variações do que outros. Ele diz:

O próprio espaço, dotado de atributos locacionais em contínua ressignificação, é incorporado à difusão de inovações, tornando-se novo em alguns lugares e velho em outros. Por meio da propriedade privada é submetido a práticas espaciais como seletividade, esterilização, antecipação e marginalização, que visam à sua valorização diferenciada, na qual o novo e o velho estão presentes em setores distintos. O novo espaço, valorizado, constitui-se ainda que não exclusivamente, em local para novas formas espaciais abrindo novas funções (CORRÊA, 2010, p. 151).

De acordo com esta referência é notória a ênfase do capital como vetor destes movimentos, configurados principalmente nos modelos de reprodução econômica definidos em sua sustentação. Neste sentido, podemos inserir a situação da formação e evolução das

centralidades espaciais urbanas de Mossoró que estamos analisando. Sua constituição é seletiva e com características de desigualdade socioespacial principalmente em razão das condições de acesso a estes espaços, que são mesuráveis em muitos aspectos e com intrínseca dinâmica do capital.

Podemos relacionar estas considerações à respeito da reprodução urbana contemporânea com a análise de Sposito (2010). Para ela é permanente a redefinição dos ambientes urbanos, que são diversos, e que têm como características o fato de serem reflexo das novas modalidades de expansão urbana e as correspondentes práticas socioespaciais. Ao considerar estas novas configurações assumidas pelo espaço urbano e os arranjos consequentes a autora diz:

Trata-se de uma multiplicidade de novas formas de produção do espaço urbano, decorrentes das novas localizações industriais, das novas formas de *habitat* e das novas escolhas locacionais das empresas comerciais e de serviços. Esses espaços produzidos podem incluir tanto a incorporação de áreas rurais ao tecido urbano, como iniciativas de refuncionalização de parcelas de terra que já haviam sido incorporadas à cidade em outros momentos e para outros usos. É importante destacar que estamos nos referindo à constituição de novos ambientes de vida urbana, que expressam e condicionam as novas formas de expressão dos tecidos urbanos e as novas práticas socioespaciais (SPOSITO, 2010, p. 126).

Num sentido de analogia entre o que discorre a autora com a questão que estamos tratando, referente a nova centralidade urbana que pode estar se constituindo em Mossoró, podemos considerar que, à semelhança do que afirma a autora, no âmbito de Mossoró este aspecto de sua reprodução espacial específica tem ocorrido também pela incorporação de áreas não integradas totalmente a delimitação urbana contínua, como ocorreu recentemente com a criação do bairro Bela Vista que, na sua delimitação foram incorporados trechos de características rurais. Embora rápida, sua redefinição e configuração urbana, como temos visto, enseja observar que mudanças com esta intensidade são consequência, normalmente, de ajuste e reforço de interesses que são realizáveis na proporção do cambiamento de ações políticas, econômicas, etc.

No âmbito específico destes setores urbanos a habitação, enquanto produto e condição social, na sua composição reflete, em muitos aspectos, esta complexidade característica da dinâmica espacial específica que estamos analisando. A moradia popular, enquanto contexto específico, tem sua inserção neste espaço delimitado também com características peculiares. Desta forma, a diferenciação imobiliária e estrutural da área desta presumida nova centralidade urbana de Mossoró denota que o processo histórico de seletividade espacial inibe

ou dificulta a espacialização plena da habitação popular em determinados trechos de sua abrangência. Os segmentos sociais mais pobres não têm alcançado o predomínio residencial nesta região da cidade.

É importante respeitar as diferentes posições assumidas pelos pensadores que buscam interpretar o espaço urbano. Como temos tratado até agora, Mossoró tem, neste contexto sua complexidade. Por isso, buscamos considerar as análises teóricas que esboçam coerência com este entendimento.

Numa consideração mais geral, fazemos referência às análises de Lefebvre (2001) que considera na obra em referência ser a segregação efeito e resultado das estratégias de classes sociais, as quais são consubstanciadas por suas ideologias. Ele definiu:

Apesar das boas intenções humanistas e das boas vontades filosóficas, a *prática* caminha na direção da segregação. Por quê? Por razões teóricas e em virtude de causas sociais e políticas. No plano teórico, o pensamento analítico separa, decupa. Fracassa quando pretende atingir uma síntese. Social e politicamente, as estratégias de classe (inconscientes ou conscientes) visam a segregação” (LEFEBVRE, 2001, p. 94).

Estas considerações que apontam o urbano como um contexto dominado por segmentos sociais hegemônicos convergem ou são coerentes com as análises de Villaça (1986; 2012), que têm mencionadas neste trabalho, sendo o último logo acima.

Conforme estas referências, as diferenciações socioespaciais em análise e que compõem o conteúdo da cidade, são representadas na dinâmica urbana, seja no que se refere aos setores da cidade que são predominantemente habitadas pelos segmentos sociais de melhores condições socioeconômicas, seja no que concerne às classes pobres.

No que respeita esta abordagem que discute as perspectivas da existência das centralidades urbanas de Mossoró, novamente mencionamos Lefebvre (2001) que já fazia referência, entre as décadas de 1960 e 1970, quando foi publicado o trabalho citado, à diferenciação de determinados setores da cidade em razão da hegemonia das classes sociais mais bem sucedidas economicamente. É nesta constatação que ele afirma existir na cidade os guetos. Assim confirmou:

[...]mesmo onde a separação dos grupos sociais não aparece de imediato com uma evidência berrante, surgem, ao exame, uma pressão nesse sentido e indícios de segregação. O caso-limite, o último resultado é o gueto. Observamos que há vários guetos e tipos de gueto: os dos judeus e os dos negros, mas também os dos intelectuais e os dos operários. A seu modo, os bairros residenciais são guetos, as pessoas de alta posição, devida às rendas ou ao poder, vêm a se isolar em guetos da riqueza. O lazer tem seus guetos.

Lá onde uma ação preparada tentou reunir as camadas sociais e as classes, uma decantação espontânea logo as separou (LEFEBVRE, 2001, p. 94).

Nesta análise o autor já enfatizava que esta situação constituída pelas segregações urbanas não deveria ser considerada como efeito do acaso, ou resultado de conjunturas locais. Trata-se, para ele, de um fenômeno de alcance planetário. É nesta perspectiva que quando consideramos ser a realidade urbana mossoroense um processo histórico complexo e que evidencia determinados fenômenos socioespaciais, temos o interesse de situar o contexto local no âmbito da reprodução espacial do planeta, sem desconsiderar as especificidades que fazem parte de tal ebulição.

As considerações de Corrêa (2000) sobre a segregação residencial são convergentes com estas teses. Para ele, a desigualdade residencial é uma expressão espacial das classes sociais na qual, para ser compreendida, deve considerar os fundamentos capitalistas que segmentam a sociedade em classes e que, por sua vez, contribuem com os problemas e dramas do processo habitacional na cidades.

Neste sentido, o autor sustenta que a segregação residencial pode ser vista como um meio de reprodução da sociedade e, por isso, o espaço social condiciona a vida social. Dessa forma, essa dinâmica da desigualdade a segregação habitacional conduz a separação das classes sociais, o que por sua vez é decisivo para o estabelecimento de padrões ou modelos espaciais.

Como fator de indução a esta segregação residencial ele estabelece que o segmento social de elite é o maior responsável por esta diferenciação nas condições de moradia da sociedade:

A classe dominante ou uma de suas frações, por outro lado, segrega os outros grupos sociais na medida em que controla o mercado de terras, a incorporação imobiliária e a construção, direcionando seletivamente a localização dos demais grupos sociais no espaço urbano. Indiretamente atua através do Estado (CORRÊA, 2000, p. 64).

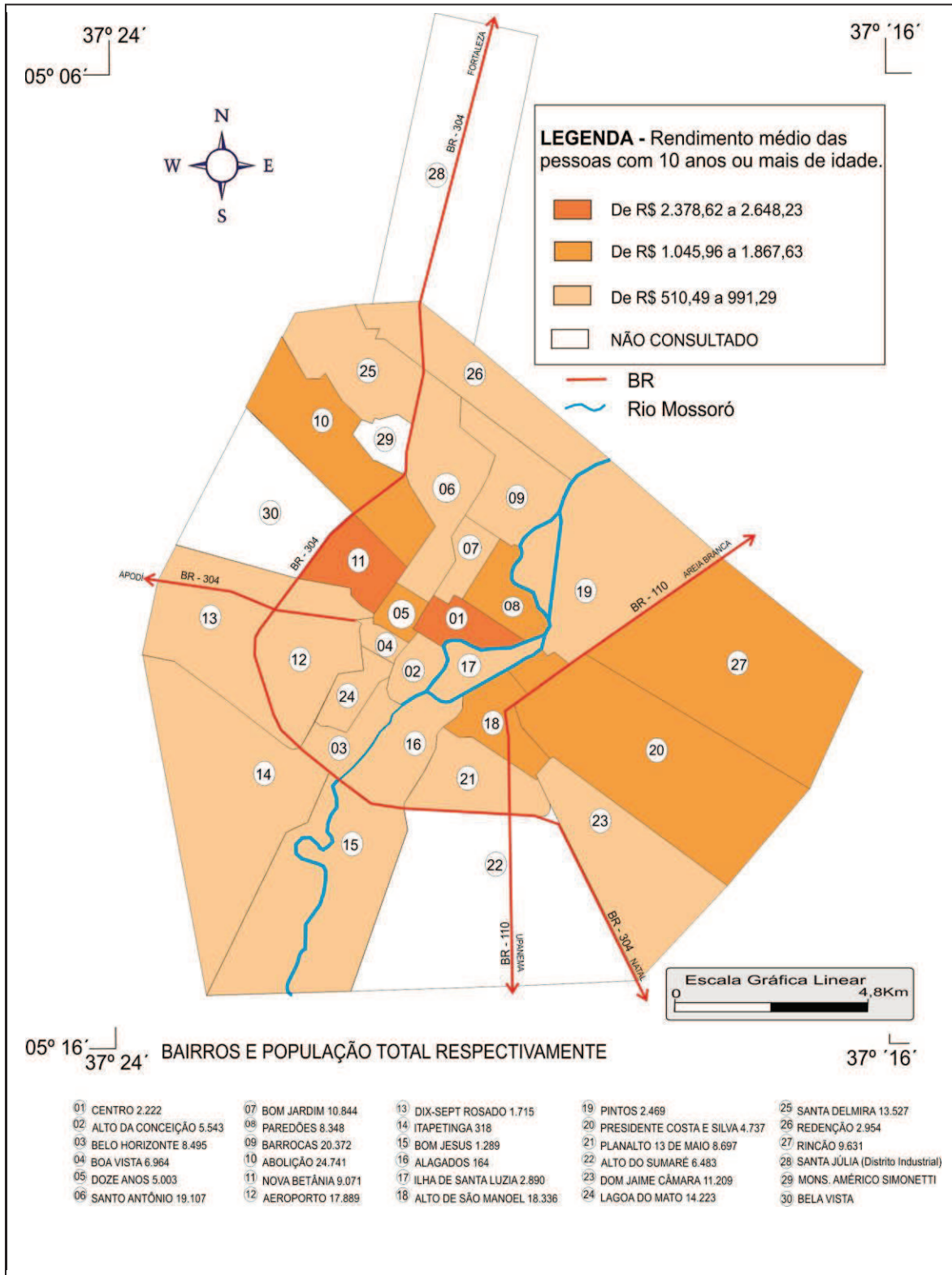
De acordo com a abordagem feita ao longo deste tópico, podemos considerar que as condições habitacionais de Mossoró têm componentes de complexidade. Ressaltamos, neste aspecto, que estas referências teóricas consideradas nesta análise contempla o contexto de Mossoró nesta questão, principalmente quando trata do urbano como marco histórico.

Estas considerações específicas a respeito das condições espaciais das propostas das duas centralidades urbanas em Mossoró nos permite entender muitos aspectos da intrincada condição espacial desta cidade. Isso porque ao discorrermos sobre as diferenciações socioespaciais inerentes a estrutura urbana de Mossoró, esta envolve o seu processo

habitacional. Isso porque, cada vez mais, morar nestas circunscrições implica dispor de condições econômicas que, em muitos traços, restringem o acesso da maioria da sociedade a elas.

Os mapas 04 e 05 na sequência trazem informações que contribuem na proposição que ora elaboramos calcada no princípio de que as duas centralidades urbanas que estamos discutindo têm, nas suas situações espaciais, características e aspectos socioespaciais importantes para suas respectivas razões.

Mapa 04 – Espaço urbano de Mossoró: índice de rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade por bairro em Mossoró, 2010.

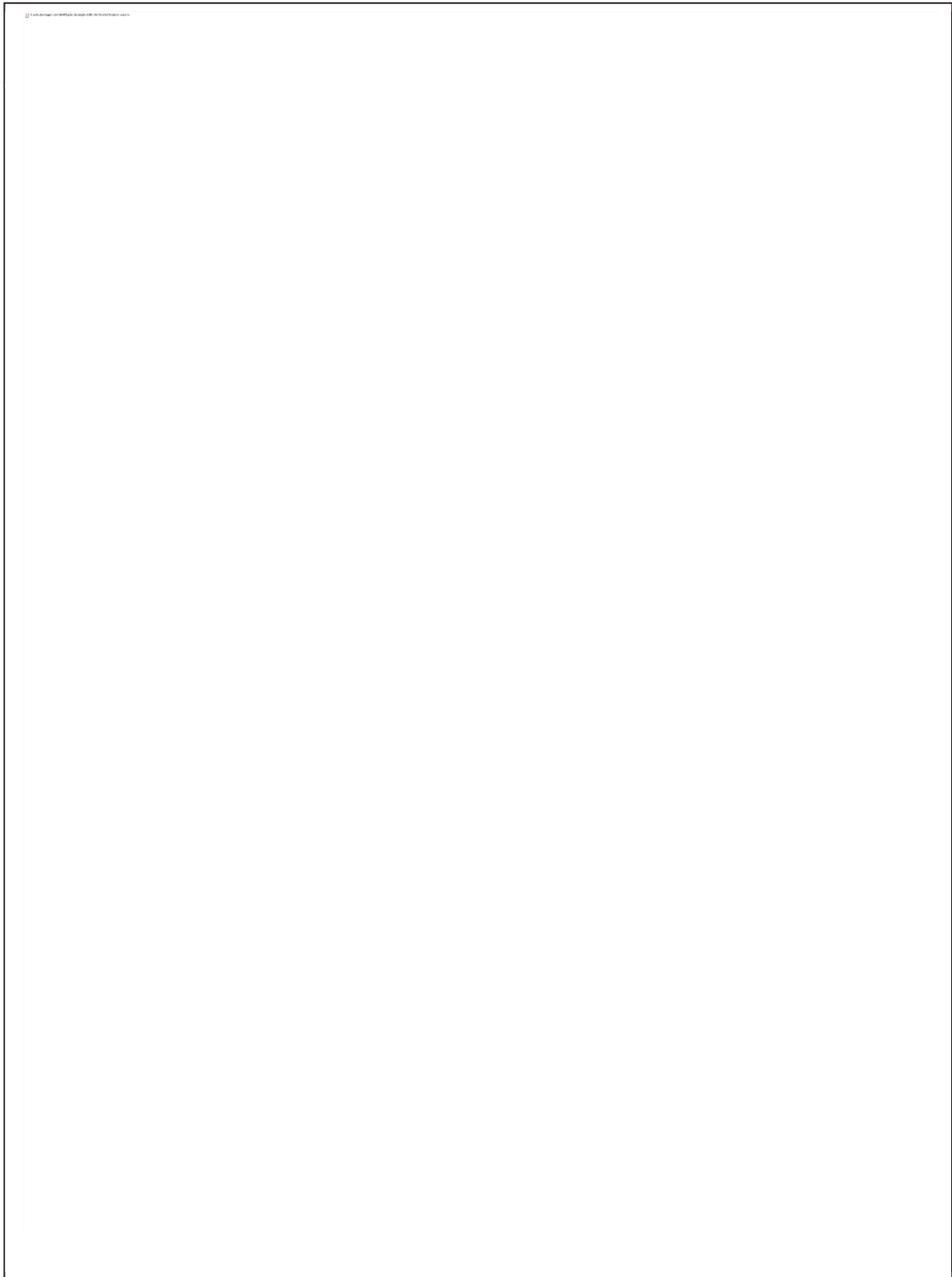


Fonte: Censo Demográfico, 2010.

O Mapa 04, acima, esboça uma síntese das diferenças de rendimento das pessoas residentes nos bairros da cidade, de acordo com o Censo Demográfico de 2010. De acordo com sua temática, o rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade dos bairros Nova Betânia e Centro compõe o contexto dos mais elevados da cidade. O rendimento médio das pessoas referenciadas no título do mapa no bairro Nova Betânia é de R\$ 2.648,23 e no bairro Centro alcança R\$ 2.378,62. É importante notar que estes bairros possuem um total demográfico bem diferente um do outro, como está descrito no quadro complementar na parte inferior da carta, que elenca o conjunto dos bairros da cidade. Quando comparada esta faixa de rendimento, que apontamos como sendo a que agrega a mais elevada da cidade, com outras descritas no plano cartográfico, é possível compreender esta diferença. A segunda faixa de rendimentos corresponde a média definida pelo intervalo entre R\$ 1.045,96 a R\$ 1867,63. Tal média contempla os bairros Presidente Costa e Silva, Doze Anos, Rincão, Abolição, Alto de São Manoel e Paredões. Também é importante considerar que estes são bairros com indicadores demográficos diversos, como mostra o quadro explicativos na parte inferior do mapa. Isso contribui para relativizar mais ainda os percentuais correspondentes as faixas de renda da população de cada um destes bairros. Como já afirmamos, muitos deles têm ligações territoriais com os bairros Nova Betânia e Centro, mas suas vinculações com estas referências são limitadas neste aspecto da média de rendimentos dos habitantes, mencionada. Porém, suas interações com estes bairros que detém a população de maior rendimento mensal da cidade podem induzir a compreensão de que contribuem com a diferenciação socioespacial dos bairros da cidade. No tocante a terceira e última faixa de rendimentos discriminada no mapa, que vai de R\$ 510,49 a R\$ 991,29, predominantemente diz respeito aos setores da cidade em que correspondem a periferias e áreas com condições socioespaciais mais pobres.

O Mapa 05 é composto por importantes indicadores referentes aos bairros de Mossoró que, considerando a segmentação dos agregados de bairros com as respectivas informações à respeito do índice de alfabetização da população de 10 anos ou mais de idade, podem colaborar na compreensão de que a complexidade urbana tem nesta diferenciação das características sociais elementos para sua justificativa.

Mapa 05 – Espaço urbano de Mossoró: Índice de alfabetização de pessoas 10 anos ou mais de idade por bairro em Mossoró, 2010



Fonte: Censo Demográfico, 2010.

O significado dos números endossa a ênfase espacial de alguns setores ou bairros da cidade. O bairro Nova Betânia e o bairro Centro, se inserem na faixa de alfabetização da população que vai de 95,35% a 97,14%, a mais elevada dentre todos os bairros. A segunda faixa tem seus números na variação de 90,30% a 94,20% de alfabetização, É o caso dos bairros Doze Anos, Abolição, Boa Vista, Paredões e Ilha de Santa Luzia.

A terceira faixa, que perfaz a média entre 80,82% a 89,48% de alfabetização especificada no título do mapa, diz respeito aos bairros Belo Horizonte, Bom Jardim, Alto do Sumaré, Santa Delmira, Pintos, Dom Jaime Câmara, Lagoa do Mato, Barrocas e Redenção.

Já a quarta faixa do índice de alfabetização especificado no mapa, que agrega as unidades de bairros na média entre 61,99% a 79,85%, é composta pelos bairros Bom Jesus, Alagados, Dix-Sept Rosado e Itapetinga. Todos eles fazem parte da periferia da cidade e possuem limitações infraestruturais e de disponibilidade de serviços públicos em variadas situações.

De acordo com os indicadores da carta, é possível considerar que, na medida em que estão afastados das áreas das duas propostas de centralidades em consideração aqui, os bairros mais distantes tendem a apresentar piores diagnósticos neste tema. Esta referência tem relação direta com as condições habitacionais que apresentam situações menos favoráveis ou mais fragilizadas, na medida em que se localizam em periferias que estão distantes destes dois setores mencionados. A habitação popular da cidade nestes bairros, cujos indicadores apresentados nos mapas 04 e 05 são de condições gerais menos favorecidos. Este tipo de moradia comumente enfrenta piores situações socioespaciais. Ao longo do trabalho esta abordagem será aprofundada, como será observada nos tópicos 4.1 e 4.5.

A discussão relativa aos diferentes tipos e modalidades de ocupação e moradia por parte das classes sociais no espaço urbano tem consistência pelos componentes de coerência com a realidade, alcançados ao longo do tempo. Neste sentido, Corrêa (2000) declara que desta localização diferenciada dos segmentos sociais na cidade decorre a segregação residencial na economia de mercado. Mesmo defendendo que tal situação não se origina de iniciativas emancipadas e independentes, mas é consequência de um conjunto de forças, é a condição econômica e financeira das classes sociais que tem importante influência na determinação deste processo. Assim, diz:

Mas como se verifica o rebatimento no espaço das classes sociais fragmentadas? Verifica-se basicamente devido ao diferencial da capacidade que cada grupo social tem de pagar pela residência que ocupa, a qual apresenta características diferentes no que refere ao tipo e a localização. Em outras palavras, as áreas sociais resultam das diversas soluções que as

classes sociais e suas frações encontraram para resolver os problemas de *como* e *onde* morar. Mas estas soluções não derivam de uma ação autônoma por parte das classes sociais vistas enquanto consumidoras (CORRÊA, 2000, p. 62).

Nesta compreensão, o aspecto diferencial da habitação incutido nas teses que buscam explicar a dinâmica habitacional brasileira normalmente vinculam os fundamentos desta complexidade ao processo de reprodução da terra urbana. Isso porque, como se trata de uma sociedade com marcantes desigualdades, estas diferenciações sociais têm reflexo direto no seu espaço de vivência que, por sua vez, é uma produção dela.

Villaça (1986; 2001; 2012) argumenta que a localização é o requisito e o fundamento mais importante do espaço urbano e tem assumido cada vez mais uma condição estratégica na conjuntura espacial contemporânea do mundo. Para justificar sua abordagem emprega o termo ‘terra-localização’ como definição deste atributo do espaço urbano. Assim, diz que “a terra urbana só interessa enquanto “terra-localização”” (VILLAÇA, 2001, p 74). Para explicar sua formulação o autor relata que a localização ou o ponto é o valor de uso produzido pelo trabalho coletivo empregado na construção da cidade e a terra-localização, como um produto, tem seu preço determinado essencialmente pelas condições de sua produção. A terra-localização é um bem único que não pode ser reproduzido em condições semelhantes, pois os pontos da cidade são exclusivos.

Ao detalhar sua proposta o autor argumenta que a definição do preço da terra-localização é um processo complexo em razão de, em tese, consubstanciar três componentes que possuem pesos relativos de acordo com a localização no espaço urbano: o componente vindo da renda absoluta (renda capitalizada); o componente do valor da terra-localização (conversão monetária do tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la); o componente que constitui um preço de monopólio. Considerando que se tratam de fatores que, ao interagir mutuamente, podem viabilizar a compreensão de que cada parcela ou ponto da cidade tem uma integração diferenciada destes elementos (VILLAÇA, 2012). Ademais, não pode ser esquecido que a formação do valor da terra-localização contempla também qualidades naturais do ambiente que, conforme a conveniência, estas podem ser aproveitadas na medida do possível para contribuir com esta diferenciação socioespacial em análise.

Nesta abordagem é possível compreender que a habitação popular, enquanto componente espacial, pode se submeter a esta dinâmica. Principalmente porque há muito foi convertida em mercadoria, e o Brasil é um exemplo significativo nesta consideração. Assim, a habitação popular ou social tem um assento bem específico neste processo. O contexto social

ao qual se vincula, embora expressivo, tem menos margem de manobra e potencial para angariar vantagens. Ele não tem a mesma força quando se compara à ênfase dos segmentos sociais mais bem sucedidos.

Milton Santos fundamentou a correlação entre o nível social e de renda das pessoas e suas respectivas localizações de vivência no espaço urbano. Ele expressou:

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independentes de sua própria condição. Pessoas, com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está (SANTOS, 1998, p. 81).

Por isso que assegurar o cumprimento dos direitos, o cumprimento da lei perpassa pela superação destes contornos que impõem restrições à plena autonomia da sociedade que, no Brasil, têm assumido praticamente uma condição estrutural da sociedade e suas interações. A moradia, neste caso, traduz bem estes argumentos do autor. Principalmente devido se constituir também como um reflexo dos processos socioespaciais.

Santos (1998) complementa sua proposta ao dizer: “Consideramos também que o valor do homem, assim como do Capital em todas as suas formas, depende de sua localização no espaço” (p. 82). Conforme esta sua argumentação, os contextos de diferenças de renda social “podem acompanhar as diferenças do desenvolvimento entre as regiões” (p. 84). Isto é, a condição do espaço enquanto reflexo da dinâmica social inviabiliza a análise destes diferentes segmentos sociais sem a perspectiva de integração e complementaridade entre eles em muitos aspectos.

Os processos socioespaciais que subsidiam as diferenças que estamos discutindo no espaço de Mossoró têm amparo nesta abordagem. Tratam-se de movimentos cuja sustentação na ordem do capital é direta. A reprodução urbana de Mossoró tem muitos aspectos e vetores de fundamento econômico. Além disso, a coerência das referências contempladas na justificativa do fenômeno, a nosso ver, introduz a situação local no âmbito da problemática específica do país.

É no âmbito desta realidade, portanto, que buscamos analisar os fatores e nuances que fundamentam efetivamente o processo habitacional popular contemporâneo de Mossoró, tendo por referência os liames do Estatuto da Cidade. Nos próximos capítulos manteremos a perspectiva dos esclarecimentos existentes a respeito das categorias temáticas relacionadas.

3 POLÍTICA URBANA, PLANEJAMENTO E HABITAÇÃO NO BRASIL: INSERÇÃO DE MOSSORÓ NO DEBATE

A política urbana atual no Brasil enfrenta alguns paradoxos. É inegável que aconteceram conquistas, quando se compara o percurso histórico de sua trajetória, que teve início aproximado a partir da segunda metade do século XX. Um dos exemplos mais reveladores da obtenção de vantagens decorrentes das mobilizações sociais ao longo deste período é o Estatuto da Cidade, que vigora no país. Mas é cada vez mais notória a problemática presente na situação em que a mera existência da lei não garante a consecução do seu conteúdo. E esta é uma contradição importante do atual estágio desta trajetória.

São evidências dos limites políticos e institucionais de nações com fragilidades no processo de autorregulação a partir da primazia do Estado. Dessa forma, o nível e a condição da efetivação da política urbana brasileira, em tese, reflete os limites da organização política nacional que, por sua vez, ainda revela comprometimentos históricos resultantes de sua constituição espacial e territorial.

Neste capítulo é feita uma análise de alguns aspectos e fundamentos que foram importantes para a evolução da política urbana brasileira até o presente. Neste sentido, buscamos inserir o Estatuto da Cidade no movimento histórico da reforma urbana do país, visto que é dela uma de suas importantes conquistas. No primeiro tópico, subdividido em dois (3.1.1 e 3.1.2), mostramos alguns marcos políticos deste percurso, assim como algumas de suas fragilidades, muitas delas comuns no cotidiano nacional. Ainda neste ponto propomos a contextualização do Estatuto da Cidade ao introduzir a discussão da dinâmica urbana brasileira do presente, a qual endossa o significado político e institucional desta lei. Contudo, mesmo imperiosa pelos inúmeros e gritantes problemas existentes nas cidades, a lei muitas vezes não é praticada. Estes aspectos e componentes da funcionalidade do espaço urbano brasileiro tem visível representatividade na cidade de Mossoró. Por isso definimos desde o início do trabalho que, com a ressalva das particularidades inerentes, a dinâmica urbana mossoroense tem notória coerência com a brasileira. Neste contexto se insere a habitação popular e suas particularidades.

No segundo tópico discutimos algumas questões e situações que envolvem a habitação na política urbana brasileira, evidenciando a inserção da situação de Mossoró neste tema específico. No tópico seguinte (3.3) analisamos a habitação popular de Mossoró a partir da avaliação do processo de intervenção do Estado na edificação de moradias de interesse popular que teve início somente na década de 1960, já no período da ditadura militar no

Brasil. Neste contexto verifica-se que os problemas existentes na questão da moradia popular perduraram, seja no sentido da ausência de habitações adequadas para muitas famílias carentes, seja a precariedade urbanística nos setores ou trechos urbanos em que reside a maior parte dos segmentos sociais mais pobres como é o caso das áreas periféricas e suburbanas da cidade, principalmente.

No ponto 3.4 debatemos a existência de contrastes no âmbito da política urbana mossoroense. Neste propósito mostramos que, não obstante haver a disponibilidade de uma legislação específica para viabilizar as ações de planejamento e gestão urbanas locais este processo tem visíveis sinais de comprometimento, em geral, pela omissão da prática do acervo de leis existente. De forma semelhante é possível reconhecer esta problemática tomando por referência a funcionalidade institucional da administração do município, na qual algumas instâncias criadas sob o amparo da legislação federal não tem atuação coerente com suas prerrogativas. Da mesma forma, é possível notar a ausência de jurisdições administrativas específicas para situações claramente enfáticas como é o caso da habitação. É neste entendimento que defendemos ser o processo de gestão da política um movimento meramente burocrático, em muitos aspectos. O acentuado formalismo inviabiliza as intervenções necessárias, essencialmente nos setores da cidade com fragilidades habitacionais, infraestruturais e urbanísticas como os que são predominantemente habitados pelos mais pobres.

No tópico 3.5 fazemos uma análise mais específica de alguns destes apontamentos sob o enfoque do plano diretor municipal vigente. Tomando por referência a situação da habitação popular local foi possível verificar aspectos específicos da legislação que contemplem as disposições desta modalidade de moradia, suas fragilidades e perspectivas de seu cumprimento.

Por último, o tópico 3.6 procura justificar que a habitação compõe a pauta da política urbana existente em Mossoró, sendo o plano diretor municipal um de seus fundamentos legitimadores. Mas há outros preceitos que lhes condiciona nesta referência. Dividido em dois subtópicos, no primeiro (3.6.1) discutimos uma das maneiras de como é avaliada a situação da política urbana de Mossoró na vigência do Estatuto da Cidade pelo IBGE. No segundo subtópico abordamos situações das ações políticas de representantes parlamentares municipais e alguns candidatos nas eleições municipais de 2012 tomando por referência questões de moradia popular na cidade. Neste caso é flagrante a prática interesseira das oligarquias proeminentes na cidade no propósito de obter vantagens eleitoreiras a partir de uma proposta votada na Câmara Municipal de interesse urbanístico no caso específico analisado. No projeto

a Prefeitura Municipal, indutora da proposta, apresenta o interesse adicional de erradicar duas favelas existentes na cidade, assim como fazer a urbanização do setor de moradia em que ficarão as famílias. Com isso as manifestações oportunistas e a ausência de participação popular em todo o trânsito da ação deixou a situação completamente à mercê das organizadas oligarquias, historicamente atuantes nos meandros da política local.

3.1 POLÍTICA URBANA E REFORMA URBANA NO BRASIL

O movimento de reforma urbana no Brasil, ao longo das décadas de existência, alcançou inegáveis conquistas, assim como comprometedoras dispersões. Da mesma forma, o mesmo atravessou fases políticas e de governo que foram importantes na caracterização de sua constituição. Afinal, suas ações e pautas também se constituíam historicamente pelas influências exercidas sobre ele pelos processos de ordem política, econômica, social, etc. que se formavam e também se sucediam. Mas faltaram, sobretudo, fundamentos que lhes dessem a consistência para alcançar conquistas mais efetivas, como muitas que são tratadas pela produção científica específica.

Neste primeiro ponto da abordagem deste tópico 3.1 faremos uma análise do andamento da reforma urbana, enquanto condição histórica no Brasil, dividida em duas temáticas. A primeira discute a relação entre a urbanização nacional com as ações e realizações do movimento. Na segunda, uma avaliação das instâncias e aspectos da elaboração da pauta do processo ao longo do tempo, revelando as diferenças que caracterizam cada fase ou período. O exemplo da fundamentação política que originou o Estatuto da Cidade, comparada aos interesses que conduziam os movimentos sociais de reforma urbana e até as intervenções governamentais no regime militar, revelam diferenças marcantes das ações e mobilizações políticas e sociais envolvidas no caso.

3.1.1 O processo de urbanização brasileiro contemporâneo como uma condição para a reforma urbana

Para justificarmos o entendimento, expresso no título deste subtópico, de que o movimento denominado *reforma urbana* no Brasil é muito influenciado pelo processo de urbanização pelo qual passa o país, é necessária a atenção a alguns pressupostos fundamentais. Em princípio, esclarecemos que esta abordagem somente tem o propósito de

contribuir com as razões do próximo subtópico, que fará a discussão do movimento de definição da reforma urbana nacional e sua influência na política urbana vigente.

A reprodução urbana atual do Brasil com seus reflexos no contínuo crescimento espacial das cidades, assim como de sua complexidade, tem revelado aspectos que permitem especificar a realidade do país, assim como de sua condição de nação que possui importantes problemas políticos e socioespaciais. Assim, a sociedade, a economia, a política em sua mútua interação, contribuem com a dinâmica urbana nacional.

Para Maricato (2007; 2008) a problemática urbana do Brasil tem suas raízes em cinco séculos de formação social, manifestando, entre outras características, o patrimonialismo e o clientelismo, embora a urbanização propriamente tenha se configurado no século XX. Com a hegemonia política da burguesia industrial, a partir da década de 1930, há a redução da influência do setor agrário sem, contudo, ocorrer uma ruptura com os interesses preponderantes então estabelecidos pelo mesmo. Assim, verifica-se a ambiguidade entre ruptura e continuidade que toma forma espacial num processo de urbanização que revela características da sociedade colonial.

Quando verificamos os indicadores estatísticos a respeito do crescimento da população urbana brasileira no século XX é possível compreender quão marcante fora esse processo. Na virada do século XIX para o século XX o país apresentava algo em torno de 10% de sua população vivendo nas cidades (SANTOS, 2008). Em 1940 esse número alcançava aproximadamente 26% e no último Censo Demográfico do IBGE (2010) a urbanização nacional agregava quase 90% da população.

Para Ermínia Maricato, as razões para a consolidação do processo de urbanização neste nível são dadas na transição do século XIX para o XX. Ela aponta como fatores para isso a “[...] emergência do trabalhador livre, a proclamação da República e uma indústria ainda incipiente que se desenrola na esteira das atividades ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado interno” (MARICATO, 2008, p. 16-7).

É evidente e inegável, para esta realidade, o impulso oferecido pela atividade industrial, calcada no movimento de substituição de importações. Este processo representava ações políticas interessadas em induzir um aspecto de modernidade ao país, no qual o espaço urbano era sua base e fundamento de ambientação.

Dessa forma, entendemos ser possível relacionar este contexto com a abordagem de Lefebvre (2001) que apresenta o que ele define como ‘problemática urbana’¹¹. No seu entendimento, a dinâmica urbana, para ser bem compreendida, impõe a definição de um ponto de partida, e este é o processo de industrialização. Segundo o autor, a industrialização é uma peculiaridade da sociedade moderna. É neste sentido que Santos (1997a; 1997c) caracteriza este conjunto, representado pelos sistemas de produção econômica e espaços de ocorrência, como “meio” ou “período” técnico-científico-informacional, cuja primazia é o espaço urbano. No entanto, como se trata de um processo cujo principal recurso e atributo é o conhecimento, este não alcança igual e uniformemente todos os países, todos os espaços sociais. Por exemplo, alguns países periféricos têm sua participação mais consolidada neste processo no período definido como ‘Pós-Segunda Guerra Mundial’, cuja afirmação histórica se dá na década de 1970 (SANTOS (1997a).

Neste conjunto de países Santos (1981) cita o caso da Argentina, Brasil e México em que suas respectivas industrializações não tiveram como resultado muitas variações. Com isso, foi crescente a ocupação neste segmento produtivo da mão de obra que, em expressiva intensidade, passou a migrar para os grandes centros urbanos, atraída pela movimentação produtiva da economia que a industrialização incentivava a se movimentar, o que não representava somente a ocupação da mão de obra especificamente na atividade industrial. É o que ele define como ‘urbanização terciária’, na qual a ocupação produtiva não ocorreu como nos países ditos desenvolvidos, isto é, normalmente através da migração da mão de obra do setor primário para o setor secundário. Como o número de migrantes foi invariavelmente expressivo, a ocupação desta mão de obra hegemonicamente não foi na atividade industrial, pois não havia a oferta de vagas de trabalho na proporção da procura. Por isso que Santos (1981) descreve que havia uma discussão naquele momento da produção de seu trabalho que sustentava ser a atração urbana exercida sobre os migrantes uma contingência mais psicológica, sendo a cidade mais um receptáculo do que propriamente um polo de atração. Observando os acontecimentos históricos da urbanização brasileira neste sentido, esta defesa tem coerência visto que, no propósito de melhorar suas condições de vida, os migrantes convertiam informações ou notícias sobre as perspectivas de emprego nos centros urbanos em razões decisivas para as migrações que faziam.

¹¹ Henry Lefebvre refere-se a esta questão afirmando se tratar de uma realidade complexa, contraditória. Para ele o capitalismo, ao tornar móvel a riqueza a partir do impulso comercial e financeiro, constitui a rede de cidades, com divisão do trabalho entre elas (LEFEBVRE, 2001).

Em outro momento Santos (2008b) faz a abordagem dessa definição socioespacial brasileira enfatizando que este meio técnico-científico se constitui num “momento histórico em que a construção ou reconstrução do espaço se dará com crescente conteúdo de ciência, de técnicas e de informação” (SANTOS, 2008b, p. 37). Conforme relata o autor, trata-se de um período com distintas influências espaciais no Brasil como: grandes transformações na configuração territorial a partir do acentuado progresso nos transportes, telecomunicações e produção de energia; enorme desenvolvimento da produção material, industrial e agrícola; e, o desenvolvimento de novas formas econômicas, seja das formas de produção material, seja da produção não-material (saúde, educação, lazer, informação, etc.). De acordo com Silva (2001, p. 472-3):

o advento do espaço técnico-científico-informacional [...] permite uma rediscussão da cidade quanto ao teor de tecnologia investido nela e a repercussão desse investimento em sua posição hierárquica regional, nacional e internacional. O estabelecimento de redes informacionais independente da hierarquia urbana tradiocinal [...] para o qual a base territorial é central para o estudo das funções urbanas e o estabelecimento do fluxo e refluxo de mercadorias, pesosos e capital, permitindo uma dinâmica de base local, conectada por um sistema viário e incipiente istema de comunicação por fio e, posteriormente, por ondas.

O autor faz esta análise ao caracterizar a influência do que se denomina no presente de globalização na cidade no período de transição do final do século XX para o início do século XXI.

Ainda segundo Santos (2008b), acontece, de forma cada vez mais aprimorada, uma unificação dos processos espaciais em escala mundial, cujo motor é a mais-valia mundial do capital. Essa integração dos processos da reprodução espacial dada sob o prisma do mercado promove a unificação do espaço apenas no que lhe interessa o que, por sua vez, condiciona contradições cada vez mais complexas deste espaço. Um exemplo é a afirmação de que a modernização intensa e contínua no espaço é concomitantemente generalizada e seletiva.

Ana Fani A. Carlos (2008), ao considerar o contexto geral em que o espaço urbano é envolvido neste processo, ou seja, como instrumento ou meio para viabilizar uma versão da reprodução do capital, há tempos é defensora do ponto de vista interessado em justificar que a inerente complexidade da reprodução espacial tem na dinâmica do capital um de seus mais influentes fatores. Nesse sentido, o espaço urbano, em seus movimentos, reflete este aspecto. A autora descreve o fenômeno:

A reprodução do espaço recria constantemente as condições gerais a partir das quais se realiza o processo de reprodução do capital [...]. A cidade é essencialmente o locus da concentração de meios de produção e de concentração de pessoas; é o lugar da divisão social do trabalho dentro do processo produtivo e na sociedade e é também um elo na divisão espacial do trabalho na totalidade do espaço (tanto no nível local, regional, nacional como no internacional) (CARLOS, 2008, p. 83-4).

Em função de se constituir na base em que a dinâmica do capital se manifesta, é no espaço que também se assentam os efeitos e conseqüências destas ações. E, neste sentido, é importante a consciência de que a representação desses processos é dada de variadas maneiras e aspectos, conforme os fatores que lhes condicionaram. Como temos como enfoque o espaço urbano, podemos afirmar que nele os elementos e agentes que concorrem para a sua reprodução, notadamente o capital e seus ativos, assumem diferentes composições e posturas. A razão essencial para isso está na progressiva complexidade incutida tanto no fator indutor de amplo destaque (o capital), quanto no espaço e sua dinâmica, propriamente.

Se precisamos de confirmações palpáveis para tal interpretação, a verificação do movimento que tem convertido o espaço urbano em mercadoria, numa animação histórica consistente, pode se constituir num exemplo. Para Carlos, a conversão da cidade a um negócio consolida esta nova configuração, a qual é imposta à sua sociedade. Com isso a sua realização se dá de maneira hegemônica e generalizante. A autora diz:

A realidade demonstra que o desenvolvimento do mundo da mercadoria invade completamente a vida cotidiana, impondo uma racionalidade homogeneizante, inerente ao processo de acumulação, que não se realiza apenas produzindo objetos e mercadorias, mas criando signos indutores do consumo e novos padrões de comportamento. [...]. A reprodução do espaço urbano revela-se como movimento significando que a cidade vai se transformando à medida que a sociedade vai se metamorfoseando, como consequência do desenvolvimento do capitalismo (CARLOS, 2011, p.121).

Nesse entendimento, calcado na noção de que o modo como a sociedade encontra sua sobrevivência tem como principal determinação o movimento de reprodução do capital, faz-nos admitir que o espaço urbano é, também, produto das forças produtivas do processo econômico, embora não exclusivamente.

Em consonância com esta compreensão do urbano enquanto condição e reflexo das transformações espaciais, marcadamente influenciadas pela economia de mercado, Silva (2001) analisa:

As estruturas urbanas, por sua vez, são um amálgama de espaços, formas e objetos e, no seu entorno, coexistem formas espaciais e estruturas

representativas de distintos grupos, processos e períodos histórico-sociais, estabelecendo-se relações que vão desde a harmonia e tolerância à exclusão. Nessa direção, a história das cidades está posta na perspectiva do enfrentamento dessas relações que se expressam no seu entorno natural e construído (SILVA, 2001, p. 476).

Considerando estas análises, que também podem ser encaradas como diagnósticos específicos, notamos a marcante aproximação existente entre a reprodução dos processos socioeconômicos e as condições de vida da sociedade nas cidades. O caso brasileiro pode ser considerado uma oportunidade para esta avaliação e verificação. A citação acima abre espaço para a menção de um tema intrinsecamente vinculado a abordagem da urbanização do país. Falamos da questão da desigualdade ou da relação paradoxal entre inclusão-exclusão social no espaço. Nesse sentido, são muitos os pontos temáticos da questão que denotam a necessidade de considerar a interação dialética entre as características e aspectos do contexto urbano particular e das áreas de escalas mais amplas que exercem influência sobre os lugares. Sem esquecer que estes fatores de poder e prestígio que exercem forças e influências sobre o urbano não se limitam a produção econômica ou material propriamente. Sobre isso, Carlos (2008, p. 84) sustenta: “Desta forma, o urbano é mais que um modo de produzir, é também um modo de consumir, pensar, sentir; enfim, é um modo de vida”.

Nesta restrita abordagem que ora fazemos compreendemos que a realidade urbana nacional se vincula historicamente a um complexo movimento em que é possível confirmar paradoxos e contradições resultantes, principalmente, da dinâmica social que mantém boa parte das características políticas, econômicas e culturais oriundas de diferentes períodos históricos que compuseram a expansão espacial do Brasil. Assim, nota-se, no contexto científico-literário disponível, a consideração do significado positivo e dos frutos importantes do movimento de reforma urbana. Não deixa de haver aspectos particulares no seu conjunto que devem sempre ser considerados, essencialmente para que seja evitado o dimensionamento inadequado do seu sentido quando se percebe o contexto particular de cada realidade ou lugar e as respectivas forças e interesses envolvidos no movimento.

Se a compreensão do espaço urbano não deve abrir mão do entendimento de que este é também um fenômeno com a característica que tem no seu processo o aspecto de redefinição permanente enquanto condição histórica racionalmente definida pela sociedade como condição, produto e meio social, o entendimento da reforma urbana enquanto articulação política, de planejamento e de gestão urbanos, não pode deixar de focar permanentemente sua vinculação dialética. É sobre esta abordagem, diretamente voltada ao aspecto da habitação, que discutiremos agora.

3.1.2 O movimento pela reforma urbana no Brasil e a política urbana existente: uma análise

A reforma urbana¹² no Brasil é uma conjuntura que tem, na sua trajetória, componentes decisivos para a sua identidade. As variações nos propósitos, seja de ordem governamental ou originada nos movimentos sociais e organizações interessadas na questão, foram preponderantes para sua constituição e, por consequência, para a análise de seu perfil. Esta característica revela a influência do fator tempo para a situação histórica do processo, na medida em que sua constituição socioespacial tinha vínculos com as transformações que o mundo passava ao longo de sua trajetória, assim como contribui no presente, para o entendimento dos interesses de grupos e segmentos sociais específicos que também se dedicaram ao movimento.

Souza (2004) divide a ação do movimento de reforma urbana brasileiro em dois períodos: o primeiro, que vai de suas primeiras mobilizações e formulações, entre as décadas de 1950 e 1960 até meados da década de 1980, o qual o autor denomina de “pré-história” da reforma urbana nacional. Para ele, essa fase deveria, mais apropriadamente, ser chamada de reforma *urbanística* em razão de ter o predomínio das intervenções estatais de cunho autoritário e antipopular, calcada, essencialmente, na questão da moradia¹³; o segundo período, vigente a partir de meados dos anos 1980, assume um ideário mais amplo fundado num conteúdo crítico cujo foco central foi a (e ainda é) busca de maior justiça social no espaço urbano, de abrangência temática maior para ir além da questão da habitação. Foi neste novo momento que ganha consistência a concepção progressista da reforma urbana. O autor complementa:

Essa concepção pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça

¹² Souza (2006) propõe uma definição de reforma urbana. Para ele o processo não se limita a uma remodelação do espaço físico. Se trata de uma reforma social estrutural, com evidente dimensão espacial cujo objetivo é melhorar a qualidade de vida da população, principalmente os mais pobres, assim como elevar o nível de justiça social. Os objetivos mais importantes, em sua opinião, para alcançar esta realização são: 1) combater a especulação imobiliária; 2) diminuir as desigualdades sócio-econômico-espacial no âmbito urbano; e, 3) democratizar ao máximo o planejamento e a gestão do espaço urbano.

¹³ Conforme destaca Souza (2006, p.215): “Pode-se depreender que a reforma urbana, centrada quase que exclusivamente na questão do acesso à moradia, era encarada, ao lado da reforma agrária e de outras, como uma das “reformas de base”, expressão muito em voga durante o governo Goulart”.

social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (SOUZA, 2004, p. 158).

Podemos encontrar os fundamentos dessas propostas a partir da abordagem que alguns autores fazem da contextualização histórica da reforma urbana. Um exemplo é a análise feita por Bassul (2010) quando afirma que a questão urbana no Brasil tem em 1953 suas referências mais distantes, quando foi realizado o III Congresso Brasileiro de Arquitetos. Deste evento surgiu a proposta para a criação, no governo federal, de um ministério especializado em habitação e urbanismo. Como proposta para os candidatos à Presidente da República em 1960 o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) publicou em 1959 uma proposta de projeto de lei denominado “Lei da Casa Própria”. Schmidt (1983) reforça tal compreensão ao relatar que a criação do SFH e do BNH, no regime militar, compunha o alicerce da política urbana no Brasil no período, na medida em que havia a compreensão de que tal política concentrada no foco habitacional parecia um meio favorável para uma elite militar que buscava aglutinar apoio político e popularidade, interesse análogo ao que foi idealizado pelo governo Getúlio Vargas a partir da década de 1930. Neste propósito, ao por em prática uma ação populista interessada em angariar o apoio popular ante um governo que não tinha ampla aceitação pela população do país, a política de moradia foi utilizada como artifício para contornar os dissabores, então, existentes neste sentido. Assim, tais artimanhas têm, no Brasil, longo trajeto. Isso discutimos também na Apresentação deste trabalho.

De acordo com Souza (op. cit.), um marco no movimento em defesa da reforma urbana aconteceu em 1963 na cidade de Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro, no hotel Quitandinha, cujo nome se tornou referência para o acontecimento. O seminário, intitulado *Habitação e Reforma Urbana*, teve como presidente de honra o então Presidente da República, João Goulart, o que contribuiu no endosso da compreensão do significado que a questão habitacional possuía como fator de intervenção governamental.

Assim, no período da ditadura militar no Brasil a prática do populismo foi também uma realidade. Com a instauração do regime militar foi estabelecido um regime burocrático-autoritário que tinha por base uma estratégia corporativa de controle político (SCHMIDT, 1983). Como aborda Souza (2006), mesmo com a ação repressora, o regime, por pragmatismo, não abriu mão de tirar proveito das ideias elaboradas no período anterior, a partir de sua tentativa de elaborar um modelo político favorável tendo por meta, porém, a cooptação das massas urbanas. São exemplos a criação do BNH e da CNPU- Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana.

Com o fim do regime militar e o processo de abertura política, são estabelecidas as condições para a elaboração de uma Constituição. Com esta referência havia, então, viabilidade para serem arregimentadas forças em favor do movimento de reforma urbana. A Constituição de 1988 foi a primeira a estabelecer as bases jurídico-políticas para a promoção da reforma urbana a partir do capítulo original da política urbana nela introduzido¹⁴ (FERNANDES, 2010).

A partir daí foi lançado o Projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989, denominado Estatuto da Cidade, aprovado no Senado Federal um ano após sua entrada, mas que permaneceu na Câmara dos Deputados por 11 anos até sua aprovação em 10 de julho de 2001, consolidada como Lei Federal nº 10.257, tendo sido objeto de mudanças e variações de conteúdo no período de tramitação.

A vigência do Estatuto da Cidade há mais de uma década não proporcionou ao país as mudanças e transformações socioespaciais no âmbito da cidade e do urbano, almejadas por muitos que buscam acompanhar este estágio. Porém, antes de adentrar no debate sobre alguns desses limites, é importante não perder de vista o significado expresso pela Lei em questão e a abrangência de seu significado. No presente, mesmo que de forma não hegemônica ou geral em muitos casos, é possível situar efeitos econômicos, sociais, políticos e, por decorrência, ideológicos de sua expressão em localidades e contextos específicos. A forma pontual dessa vivacidade, no entanto, compromete de muitas maneiras as consequências mais expressivas que se poderia esperar e até obter da vigência desta legislação. Este é um dos desafios presentes para que o Estatuto da Cidade corresponda, na prática, ao seu conteúdo, mesmo tendo limites destacados, que ainda discutiremos aqui.

Na interpretação desta Lei, Rolnik (2001) aponta que o Estatuto da Cidade tem inovações que podem ser situadas em três campos:

Um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltado para induzir – mais do que para normatizar – formas de ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (ROLNIK, 2001, p. 05).

¹⁴ A política urbana presente no texto constitucional é expressa nos Artigos 182 e 183. Para a sua consolidação foi decisiva a apresentação da Emenda Popular nº 63, conhecida como Emenda Popular da Reforma Urbana, do ano de 1987, articulada pelo MNRU, uma organização criada na primeira metade da década de 1980 da qual faziam parte organizações e entidades profissionais e acadêmicas.

De acordo com este ponto de vista é notório que a aplicação efetiva deste recurso legislativo, no sentido de que possa representar mudanças no cenário espacial urbano do país, tem a necessidade de que o mesmo supere a restrita consideração de um enunciado legal. Levando em conta a complexidade que a dinâmica urbana nacional possui, o Estatuto da Cidade, como dispositivo de Lei, deve ser considerado como instrumento em virtude da ausência de consenso no seu significado e importância pelo conjunto social da nação.

Convergente com o entendimento de que o Estatuto da Cidade, a partir de seus instrumentos, possibilita mais a indução do que a normatização das formas de uso do solo urbano, assim como o controle das iniciativas públicas e privadas sobre este espaço voltadas para a melhoria da qualidade de vida nas cidades, Silva (2003) descreve os instrumentos urbanísticos existentes:

A Lei privilegia, fundamentalmente, os aspectos fundiários urbanos. Os instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto são os tributários: IPTU, Imposto Predial e Territorial Urbano, progressivo no tempo para áreas ociosas; os jurídicos: edificação compulsória, desapropriação, discriminação das terras públicas e regularização de loteamentos ilegais e áreas faveladas; os urbanísticos: criação de zonas especiais de investimentos públicos e maiores exigências para a aprovação de loteamentos e a participação popular, mecanismos como emendas populares que podem ser apresentadas no âmbito do Legislativo e dos Conselhos municipais instituídos em várias prefeituras do país (SILVA, 2003, p.30).

A defesa da importância contida no texto da Lei é compreendida, entre outras razões, pela coerência de seu conteúdo quando se considera o contexto social e político brasileiros, suas questões e particularidades, como enfatiza o autor. É neste intento que Fernandes (2010) defende o Estatuto da Cidade como a consolidação institucional de uma nova ordem jurídico-urbanística, lançada pela Constituição de 1988. Porém, este autor lembra que a materialização deste atributo através de políticas e programas governamentais depende, sobretudo, da reforma das ordens jurídico-urbanísticas locais. Essa inferência leva em conta a autonomia administrativa do município assegurada por esta Constituição, cujo Estatuto da Cidade estabelece importante contribuição com a regulamentação da política urbana.

No entanto, o Estatuto da Cidade, enquanto legislação, contém limitações que são até compreensíveis quando se considera sua demorada tramitação até ser sancionada. Souza (2006) aponta a indeterminação do texto quando se refere à participação popular. Segundo o autor, a menção a tal condição é ‘quase sempre’ indefinida, deixando a cargo da prefeitura do município a ‘opção’ por instituir um processo deliberativo ou meramente consultivo, no tocante a normatização da inserção da sociedade nos processos políticos. Neste sentido, o caso

de Mossoró cabe como exemplo quando se considera o atual Plano Diretor, aprovado em 2006. Desde sua elaboração o predomínio do caráter consultivo é uma característica evidente.

Outra crítica é apontada por Fernandes (2010). De acordo com ele, as limitações e defasagens contidas no Estatuto da Cidade são da ordem de escala, no sentido de que há uma omissão na abordagem das áreas rurais, questões ambientais, bacias hidrográficas, áreas metropolitanas, etc. Estas considerações somente poderiam ser introduzidas em cada localidade, pois mudanças mais profundas dependem de uma revisão no pacto federativo.

Diante disso cabe, então, situar historicamente o processo de reforma urbana brasileiro para que seja possível verificar sua trajetória e, neste sentido, apontar suas lacunas. Como seguimento, ressaltamos nosso enfoque, centrado no processo político que define ações voltadas à questão habitacional em Mossoró no período de vigência do Estatuto da Cidade. Com isso, compreendemos que o mesmo se compõe historicamente num objeto que, não obstante sua interação com a dinâmica espacial em seus múltiplos aspectos, possui também sua própria dinâmica.

A partir desta compreensão, pode-se falar que a reforma urbana no Brasil se situa numa intrincada e complexa situação. Raquel Rolnik¹⁵, ao analisar a contextualização contemporânea da reforma urbana, afirma que o movimento chegou a um limite. Para ela, da agenda da reforma urbana, foi aplicado o possível sem romper com a coalizão de interesses empresariais e a reprodução dos mandatos de grupos políticos. Embora reconheça os avanços do processo, sua opinião é que, em razão das conquistas ainda almejadas e da necessidade de serem assegurados os direitos dos posseiros rurais e urbanos, é necessário que seja encontrada a forma conveniente de seguir em frente. Mas seguir em frente em que sentido? Alterando o status do modelo político em que vigora a política urbana brasileira? Optando ou defendendo este preceito, é difícil acreditar que importantes mudanças possam ocorrer pela iniciativa isolada e exclusiva dos grupos e oligarquias políticas que ocupam o cenário da gestão urbana e das cidades no país. Entendemos que sem uma participação ativa e direta da sociedade no planejamento e gestão do espaço urbano, na qual possa diretamente defender e articular seus interesses comunitários com a ordem pública, é pouco provável que aconteçam efetivas e importantes transformações, compatíveis com os interesses da coletividade propriamente. É neste sentido que Rolnik, mencionada acima, defende seu ponto de vista.

No que se refere à moradia, Raquel Rolnik assevera que no Brasil se vive no presente um paradoxo, por algumas razões. Segundo a mesma, nunca foi tão expressivo o volume de

¹⁵ Entrevista concedida ao jornal *Le Monde Diplomatique Brasil*, fevereiro de 2012.

investimentos públicos, de origem orçamentária e de financiamento, na produção de moradia. Na sequência reconhece o progresso contido no plano de ação que inclui os movimentos sociais como interlocutores na formulação de políticas públicas através dos conselhos municipais, estaduais e do Conselho Nacional das Cidades. Por último revela o significativo resultado para a população carente com a aprovação, em 2005, do sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)¹⁶. Em contraponto a estas conquistas é notado que a atual expansão da economia alcança o setor habitacional, realidade em que pode ser percebida através do aumento de créditos e dos recursos orçamentários à moradia. Com isso, sem qualquer controle, a especulação imobiliária absorve significativo volume deste dinheiro. Diante desses interesses não se nota qualquer convergência a uma ação de ordenamento territorial, fundiário e de modernização do espaço urbano que alcancem diretamente os setores de moradia popular, que se tratam, no contexto da habitação, das parcelas mais vulneráveis no âmbito da real competitividade e seletividade socioespacial, as quais têm sido cada vez mais hegemônicas em muitas cidades do país, principalmente aquelas de maior porte.

Nesta situação se pode afirmar, conforme já discutimos neste trabalho, que a representação da gestão política da cidade, assim como seu planejamento, normalmente é centrado na reunião de interesses manifestados por segmentos empresariais que envolvem construtoras, empreiteiras, mercado imobiliário e grupos políticos. As condições habitacionais do país expõem este quadro, em aspectos e fundamentos bem notórios.

A efetivação do Estatuto da Cidade passa pela prática política que, concomitante às influências de ordem nacional, depende em muito dos fatores locais. A política urbana também representa (e revela) os interesses nela envolvidos. Ao discutir a política urbana brasileira no período da ditadura militar até aproximadamente o início da década de 1980, Schmidt (1983) a define como “a tentativa atual do Estado de atender às exigências de solução da problemática urbana, que por sua vez caracteriza uma estrutura urbana histórica” (SCHMIDT, 1983, p. 43). Para o autor, a elaboração de política urbana, na maioria das vezes voltava-se ao enfretamento das externalidades da economia de mercado, quando o Estado buscava suprir as demandas do processo produtivo que viabilizavam a expansão do capital. Nada muito distante do que vivemos no presente. Nesta proposição, tem-se como objeto que a política urbana brasileira sempre foi predominantemente um instrumento e um auxílio para que prevalecessem os interesses de segmentos e organizações econômicas. O que contrariava

¹⁶ Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

frontalmente o que preconizava a legislação, mesmo esta não sendo tão enfática à defesa dos interesses sociais. No presente há traços desta trajetória no movimento prático da realidade.

Com esta proposição é possível perceber o vínculo histórico contido na noção que se baseia no entendimento de que a reprodução urbana brasileira é um processo cuja influência do capital é determinante.

A este respeito, Castells (2006) enfatiza que a abordagem da política urbana, a partir de suas pesquisas, tem como base o poder local, “entendido ao mesmo tempo como processo político no âmago de uma comunidade e como expressão do aparelho de Estado ao nível local” (CASTELLS, 2006, p. 353). Ao defender que o sistema urbano não está fora da estrutura social, faz parte dela, o autor destaca a articulação promovida pelos agentes urbanos com outros níveis e escalas da realidade, que interagem através de posições políticas e ideológicas direcionadas à estrutura social, cujo foco é o processo econômico. É assim que se pode depreender a mobilização de forças voltadas aos interesses inerentes à reprodução do capital como uma perspectiva normalmente promissora para àqueles que têm certos domínios. E esta conjunção tem influências no processo de políticas urbanas.

Lojkin (1981), ao compreender o processo dialético em que são elaboradas as políticas urbanas, pontua seu caráter contraditório a partir da definição destas enquanto resultado de relações entre diferentes forças sociais oponentes ao modelo de produção e ocupação do espaço urbano o que impõe a intervenção do Estado por parte dos grupos socioeconômicos que detém hegemonia no âmbito destes espaços.

Neste sentido é inegável o nexos espacial deste processo em contextualiza a política urbana viabilizando a sua compreensão enquanto produto da dinâmica espacial. Em relação à vigência do Estatuto da Cidade, sua inserção histórica neste processo é dada com os arranjos e articulações preparadas pelas forças capazes de estabelecer condições para sua preponderância.

3.2 A HABITAÇÃO NA PAUTA DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA, SUA CONTEMPLAÇÃO E LIMITES NA VIGÊNCIA DO ESTATUTO DA CIDADE

O que se define como questão urbana no Brasil, tendo como enfoque a problemática da habitação, somente tem distinção espacial a partir da segunda metade do século XX, apesar de sua gravidade e intensidade históricas. As distorções formadas historicamente encontram na desigualdade social e espacial, na fragilidade econômica e política e nas limitações e dubiedades das ações do Estado importantes razões de sua existência. Já discutimos a inserção

histórica da questão, que na ordem de escala tem relações com a dimensão destas questões na ordem mundial da reprodução do capital, como uma forma que fundamenta a reprodução espacial nacional, com ênfase no urbano.

Neste seguimento a habitação, enquanto objeto deste estudo, se compõe como um fator central da dinâmica espacial em razão, principalmente, das implicações sociais e políticas das quais abordaremos alguns aspectos nesta parte do capítulo.

Quando Milton Santos (1997a, p. 51) diz que “o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como quadro único no qual a história se dá”, é possível contextualizar a habitação como representação dos objetos¹⁷, assim como indutora de ações. Ela deve ser considerada enquanto um produto de um comportamento orientado. Entendemos que estas definições contribuem com o credenciamento histórico dos componentes espaciais abordados ao considerarem sua coerência social. Para isso, seu sustentáculo é a animação social inerente, que lhes condiciona também à imprevisibilidade e provisoriedade, ou seja, características e condições dialéticas.

Nesta perspectiva as propostas de interpretação do processo habitacional são coerentes quando relacionam sua reprodução com a dinâmica das ações sociais, tendo estas, cada vez mais, fundamentos de complexidade pela diversidade de situações e contextos presentes. A hegemonia da economia de mercado cada vez mais determina seus modelos de ação lançando mão dos recursos considerados viáveis aos seus propósitos.

Carlos (2001) compara as duas realidades existentes do processo habitacional, diferenciando-as em seus significados. Quando propõe um sentido ‘humano’ de moradia diz: “O espaço do habitar é real e concreto; é aquele dos gestos do corpo, que constrói a memória, porque cria identidades, reconhecimentos, já que a vida se realiza criando e delimitando percursos” (p.219-20). E complementa ao afirmar:

Nesse sentido, o habitar pode ser definido como ato social, atividade prática, que não se reduz a uma localização, mas ao plano da reprodução social, que transcende o plano individual. É com base neste, porém, que o mundo exterior está em plena conjunção com o mundo humano construído como exigência humana de liberdade (CARLOS, 2001, p.220).

Nesta acepção o significado da habitação permeia a noção de identidade social quando, a partir das possibilidades de interação, a fim de inibir o individualismo, há a

¹⁷ Para Santos (op. cit.), são objetos geográficos os de sentido móvel, assim como os imóveis tais como uma construção, edificação, etc. Para o autor, o espaço dos geógrafos considera todos os objetos existentes numa extensão contínua, sem exceção.

perspectiva de integrar a moradia no conjunto da vida social, sendo mais um componente sujeito a compartilhar seu significado. A cidade, cada vez mais motivada pela sua fluidez, tem sido incorporada à unificação do processo de globalização econômica, a qual tem determinado ações contingentes e artificiais que movem o espaço urbano à encampar metas e ações que têm desfigurado seus valores primazes em nome da acumulação interesseira da riqueza que é dominada e se concentra sob o poder de certos segmentos sociais.

A partir desta proposição é comum a discussão a respeito dos fundamentos definidores da habitação enquanto conjunto de ações inerentes aos processos gerais de reprodução espacial contemporânea. Carlos (op. cit.) assim afirma:

Quando o ato de habitar passa a ser destituído de sentido, quando os homens se tornam instrumentos no processo de reprodução espacial, e suas casas se transformam em mera mercadoria, passíveis de serem trocadas ou derrubadas (em função das necessidades do desenvolvimento econômico da cidade), então a atividade humana do habitar, do estar com o outro, do reconhecer-se neste lugar e não no outro, reduz-se a uma finalidade utilitária. Nesse caso, inaugura-se “uma condição inumana”, momento em que a apropriação passa a ser definida no âmbito do mundo da mercadoria. Assim, o uso é reduzido, no mundo moderno, à propriedade privada, ao império da troca (CARLOS, op. cit., p.220).

Caso se confirme esta realização, a hegemonia da lógica do mercado se consolida, determinando a reprodução espacial de acordo com seus fundamentos. No presente essa situação tem se afirmado, conforme é possível verificar nos relatos de estudos existentes, com diversas manifestações. A habitação, enquanto elemento espacial, é incorporada neste movimento. Sua conversão em mercadoria tem importantes implicações na reprodução espacial. A cidade demonstra suas manifestações, pois, com a incorporação dos fundamentos do mercado, se torna tributária das condições de domínio do capital. Com essa situação há o incremento, na cultura social em que ocorre, do sentido de se considerar a moradia como um recurso econômico, um bem que adquire perspectiva de gerar renda, saldo positivo a partir de sua utilização em transações econômicas.

Nessa orientação, é importante discutir o sentido da noção de renda da terra urbana. Como é possível presumir, sua definição fundamenta a particularidade que o termo possui, oriunda das condições da realidade. O fenômeno não acontece da mesma forma em todos os países. Como afirma Maricato (2010), a disputa pelo valor de uso ou de troca, assim como em favor da apropriação da valorização fundiária ou imobiliária é maior na cidade das nações periféricas devido a presença da escassez de terras urbanizadas e a escassez de moradia. Tal aceção nos remete à realidade brasileira, na qual muitas vezes a confusa e parcial ação

reguladora do Estado permite, certamente sem nenhuma ingenuidade de quem a comanda, a interferência dos agentes do mercado imobiliário nas decisões de ordenamento urbano. Como consequência, a especulação imobiliária tem favorável perspectiva de atuação.

Singer (1982) analisa o significado da renda da terra urbana. Para o autor, um traço de especificidade de sua manifestação está no aspecto de que, diferentemente de outros processos sociais de produção econômica na ordem capitalista, a produção imobiliária faz uso do espaço que abriga e sedia as unidades de moradia construídas não como recurso, mas como uma condição necessária à realização de qualquer atividade, uma contingência. A terra não é, em si, meio de produção, já existia antes da realização da atividade. Daí ele considerar o capital imobiliário um falso capital, pois “a origem de sua valorização não é a atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade” (SINGER, op. cit., p.22). Neste sentido, o valor atribuído a uma propriedade imobiliária representa, diretamente, a renda proporcionada pela capitalização adquirida com a presença de certos ‘atributos’ localizados ou inerentes ao contexto espacial.

Maricato (op. cit.) afirma que certas vantagens que a terra pode ter pelo menos não são facilmente reproduzíveis, como a infraestrutura urbana, equipamentos públicos e privados, localização, etc. A eles se soma a legislação, que pode ser mais ou menos restritiva a certas atividades na área de localização. Esses fatores são determinantes à atribuição de valor monetário ao espaço urbano.

Em outros momentos Maricato (1997; 2008) atribui à moradia a condição de mercadoria especial. Sua justificativa é baseada na ideia de que, fundamentalmente, a habitação demanda terra urbanizada, financiamento, seja para a produção, seja para a venda, e seu vínculo com a macroeconomia a partir de sua participação na regulação pública do espaço urbano é direto ao ser foco de intervenções planejadas.

Como adendo, uma problemática muito presente no Brasil diz respeito a irregularidade fundiária. Com isso, são expressivos os indicadores que revelam a informalidade ou ilegalidade das unidades residenciais. A precariedade nos sistemas de registros de cartórios, o oportunismo de agentes imobiliários, assim como o despreparo e o desinteresse em intervir fazendo cumprir a lei em vigor contribuem na explicação do problema que é histórico. Como veremos adiante, o caso de Mossoró é exemplar. No município é restrito o número de imóveis registrados formalmente quando comparado ao total existente e, embora esteja disponível legislação que poderia incentivar o controle do problema, não há iniciativa do poder público municipal voltada à questão.

Os segmentos sociais mais vulneráveis a este problema são as camadas populares mais pobres, ocupantes predominantes da habitação popular. Ao pesquisar a situação das condições sociais da cidade de Fortaleza, capital do estado do Ceará, Silva (1992, p. 104) destaca nesta questão que “parte importante dos segmentos sociais de baixa renda, e mesmo os sem renda, não tem acesso à habitação em forma de mercadoria do setor formal da economia, esta compreendida como uma habitação que tenha ao mesmo tempo valor de uso e valor de troca”.

Isso acontece, de acordo com o autor, essencialmente porque a moradia se tornou cobiçada, um artifício com promissoras perspectivas para negociantes e agentes do mercado imobiliário. O inevitável choque desta situação com a instância de legislação no Brasil, considerando o Estatuto da Cidade e outras leis correlatas, possibilita a reflexão sobre os paradoxos existentes e as perspectivas de enfrentamento.

As ações governamentais voltadas ao setor habitacional no Brasil têm algumas referências temporais importantes que representaram, por sua vez, etapas ou fases específicas no processo. Reconhecidamente, apenas a partir da política habitacional moldada nas ações do BNH começadas em 1964, já no âmbito do regime militar, ocorre a introdução de uma política habitacional de expressiva dimensão, a qual teve nas COHABs (Companhia Habitacional), essencialmente vinculadas aos governos estaduais, a condução de suas ações. Os recursos eram oriundos do FGTS. Como síntese, pode-se dizer que as iniciativas políticas dirigidas ao problema habitacional foram restritas e dispersas, fato real até hoje.

Como discutido neste trabalho, as ações realizadas para o enfrentamento do problema habitacional neste novo momento político do Brasil, isto é, para superar um regime burocrático-autoritário, foram imaginadas com a perspectiva de transformar a situação nacional na questão em foco. Estes anseios encontravam amparo na evolução econômico-industrial que se dava e sua influência na expansão urbana, principalmente pelos movimentos migratórios aos centros urbanos de maior expressão.

Foram muitas as críticas dirigidas ao BNH até o presente. Em detrimento dos recursos investidos, os problemas nacionais na habitação foram crescentes ao longo do tempo, denotando o privilégio de segmentos sociais ao se beneficiarem das intervenções realizadas, assim como com a prática da centralização das decisões tomadas. Pereira (2008, p. 129), discute algumas contradições do órgão ao dizer que: “O BNH foi imaginado como uma agência pública voltada fundamentalmente para os setores populares, mas acabou se transformando em um Banco de Desenvolvimento Urbano, secundarizando a construção de habitações populares”.

No tocante a execução dos projetos e a produção habitacional resultante, este autor descreve a forma específica dos conjuntos de moradia popular e sua localização:

No que diz respeito às unidades habitacionais, as COHABs tinham apenas uma planta básica que poderia receber ampliações sucessivas. Essas unidades eram normalmente construídas em grande escala, resultando em monótonos e isolados grandes conjuntos habitacionais. As soluções eram tidas como “puramente técnicas”, desenvolvidas pela própria agência, sem qualquer possibilidade de participação das populações envolvidas (PEREIRA, 2008, p. 129).

Além desta crítica, este autor questiona a forma e a metodologia em que as residências eram distribuídas, isto é, a comercialização. Contudo, esta modalidade de ação tem amplo respaldo nas bases de sustentação do regime político, posto que o mesmo era apoiado num corporativismo político e econômico que garantia privilégios à elites, o qual também possuía auxílio e proteção externos.

Um novo momento com expressivo significado formal no âmbito da política urbana e habitacional somente acontece com a promulgação da Lei do Estatuto da Cidade em 2001 que tem viabilizado ações jurídico-políticas, as quais demonstram serem modalidades de afirmação dos princípios constitucionais em vigor. No entanto, ao mesmo tempo, se percebe que garantir o alcance do aparato de legislação e dos projetos existentes, no que concerne suas proposições, à maior parcela da população, essencialmente a mais pobre, é um significativo desafio nem sempre com empenho das autoridades responsáveis. Isso porque, por mais que se reconheça tais conquistas como inegáveis avanços, à disponibilidade da legislação ou das intervenções governamentais decorrentes não asseguram ou garantem sua aplicação democrática e idônea, principalmente quando se sabe que à proporção da desigualdade social se torna compatível com as práticas de desinteresse, desonestidade e desvios de postura no tocante a conduta esperada de agentes do poder público.

O governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, no que se refere ao aprimoramento da legislação relacionada ao Estatuto da Cidade, teve algumas conquistas. No tocante a temáticas específicas como habitação há perspectivas, como pode ser exemplificado por programas habitacionais instituídos, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). No entanto, as fragilidades nesta questão ainda são marcantes no país, principalmente quando se percebe a recorrência a velhas práticas de privilégio a certos segmentos sociais e a respectiva garantia de afirmação de interesses. E isto necessariamente endossa e reafirma a situação de desigualdades socioespaciais que, por sua vez, já são históricas no Brasil.

A criação do Ministério das Cidades, no primeiro mandato de seu governo (2003-2006), deu sinais de afirmação de perspectivas de intervenções progressistas, que há algum tempo se discute no país. Com o Ministério é elaborada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que cria o Conselho Nacional das Cidades. Este Conselho aprova a Política Nacional de Habitação no ano de 2004. Seu propósito é a realização do processo de planejamento do setor habitacional e garantir condições favoráveis para a promoção do acesso à moradia digna a todos os segmentos da população. Para esta meta foram definidos os seguintes componentes: integração urbana de assentamentos precários; política fundiária favorável; criação de instrumentos que viabilizem a implementação desta política como: Sistema Nacional de Habitação; Desenvolvimento Institucional; Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional da Habitação.

Os princípios elencados para esta política são: direito a moradia; moradia digna como direito e vetor de inclusão social; função social da propriedade urbana; questão habitacional como política de Estado; gestão democrática com participação de diferentes segmentos da sociedade; e, articulação das ações de habitação com a política urbana.

Como instrumento desta Política Nacional de Habitação foi elaborado o Plano Nacional de Habitação - PlanHab, que fora previsto na Lei 11.124/05, que veremos à frente. O processo de sua elaboração é definido pelo Ministério das Cidades como um amplo pacto nacional com vistas à garantia do direito a moradia digna. Sua perspectiva é definida pelo planejamento a longo prazo para o setor de habitação, a partir de revisões periódicas e interações com outros instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do Governo Federal, cujas metas de produção física e estrutural de moradias tem propósitos de longo prazo, sendo o ano de 2023 o marco temporal para sua efetivação.

Trazendo a situação da habitação popular de Mossoró, não é possível a verificação do cumprimento desta legislação no sentido de ato contínuo por parte da gestão da cidade. A zona periférica é uma importante referência neste entendimento. A permanência do emprego das ações e medidas pontuais, isoladas, confirma que os segmentos sociais mais pobres não têm o necessário acompanhamento de suas demandas por parte da gestão administrativa municipal, não obstante a mesma ser signatária desta legislação nacional. A edificação de conjuntos habitacionais no âmbito do PMCMV, embora seja digna de menção como ação propositiva de integração socioespacial de parcelas da população que residam nos que já foram entregues à moradia, não se pode desconsiderar que é acentuado o contexto periférico que tem carências de intervenção administrativa, seja no que se refere às demandas de ações estruturais ou na manutenção de serviços públicos essenciais.

A Lei 11.124¹⁸, promulgada em 16 de junho de 2005, dispõe e detalha o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e possui importante representatividade desta nova etapa política propositiva que a cidade no Brasil atravessa. Embora este momento se mantenha muito mais no contexto das perspectivas, sua existência tem destacado significado.

Como resultado, foi instituído no Brasil o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que passou a ser coordenado pelo Ministério das Cidades, e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, cuja proposição de atividade inerente é o gerenciamento dos recursos destinados à habitação, mantendo vínculo com um conselho estabelecido de forma paritária por órgãos do poder executivo e representantes da sociedade civil, isto é, o Conselho gestor do FNHIS.

Conforme a Lei 11.124/05, o SNHIS tem o objetivo de:

- I- Viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e a habitação digna e sustentável;
- II- Implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
- III- Articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (BRASIL, 2005).

Considerando tais proposições, é notória a conotação de interesse democrático do texto. No tocante à sua íntegra, este entendimento também pode emergir, principalmente com a menção de integração dos movimentos sociais dos estados da federação. Também esta noção ganha mais sentido com a perspectiva da consolidação do princípio da função social da propriedade urbana e da habitação enquanto direito assegurado do cidadão, conforme a lei disponível no país.

Convergente com esta interpretação, quando considera as conquistas progressistas da legislação, dando ênfase à sua proposta habitacional, Pereira (2008) propõe:

Assim a Lei n. 11.124 apresenta algumas características que apontam para um novo momento da política habitacional brasileira [...]. A política aponta a necessidade da participação da população nas tomadas de decisão e indica que as soluções habitacionais devem prioritariamente usar o solo urbano com infra-estrutura e inserido na cidade (PEREIRA, 2008, p. 135).

¹⁸ A Lei 11.124/05 foi originada de um projeto de lei de iniciativa popular, sendo entregue ao Congresso Nacional em 1990, ou seja, aguardou 14 anos até sua promulgação. O projeto continha mais de 1 milhão de assinaturas de eleitores.

É necessário destacar que o governo Lula teve ativa participação nesse novo estágio político disposto de forma propositiva à cidade no país, seja no primeiro governo (2003-2006), seja no segundo (2007-2010). Um exemplo é o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), plano de habitação do governo federal, lançado em 25 de março de 2009 e sancionado como Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, cuja principal intenção foi estimular a construção de moradias visando reagir aos efeitos da crise internacional iniciada em outubro de 2008.

O propósito do PMCMV é criar mecanismos de incentivo à construção e aquisição de moradias ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, cujo foco são as famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00. Inicialmente foi anunciada a possibilidade de oferta de aproximadamente 1.000.000 de unidades habitacionais em todo o Brasil. No texto da Lei prevê-se também a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Em 12 de maio de 2011 o governo federal emitiu a medida provisória nº 514, de 2010, visando prorrogar o PMCMV e ampliando, por consequência, os investimentos a ele vinculados. De acordo com o texto o prazo de vigência é até 2014, cujos investimentos previstos são de R\$ 71,7 bilhões. 60% das unidades habitacionais são destinadas a famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00. As diretrizes básicas do programa se mantêm coerentes com a primeira fase do plano: redução do déficit habitacional; distribuição de renda e inclusão social; e, dinamização do setor de construção civil e geração de trabalho e renda.

Desde seu lançamento, o Programa recebe críticas, principalmente no que se refere às metas anunciadas. Para muitos, fundamentalmente, o principal interesse é o estímulo à produção imobiliária, sem alterar a exclusão social inerente à questão no país dando muitos incentivos à indústria da construção civil. Rolnik e Nakano (2009) dizem que o pacote habitacional do PMCMV estimula a produção habitacional e mantém o desenvolvimento dos setores imobiliário e da construção civil. A proposta, para eles, parece atraente, mas esconde armadilhas como a ampliação do crédito sob distintas formas de desoneração da indústria da construção sem possuir vínculo com estratégia urbanística ou fundiária. Além disso, nos últimos anos tem sido comum empréstimos para famílias de baixa renda que mantinham a prática da autoconstrução. Com estes apontamentos vê-se que são, pelo menos, questionáveis muitas destas ações que são empregadas em políticas sociais como esta que constitui o PMCMV.

A medida provisória que renova a vigência do PMCMV, assim, prevê a contemplação destes temas, considerando suas ênfases no contexto espacial brasileiro, no qual as desigualdades sociais e a exclusão são diretamente notórias. Porém não há muitas garantias de que a realidade passará por mudanças marcantes nesta questão.

O país se assenta, portanto, numa nova base institucional, no que se refere à legislação voltada ao controle de problemas urbanos e, conforme discutimos neste trabalho, na questão da moradia social. Mesmo com um conjunto normativo ou legislativo como o atual, além de programas que preveem ações efetivas de redução do déficit habitacional e inclusão social urbana, este conjunto de leis não garante sua efetiva e indiscriminada aplicação, tampouco a contemplação dos resultados compatíveis com as metas anunciadas. Um importante fator neste sentido a ser considerado é a histórica assimetria social que por si somente é determinante para contribuir com a inibição desta perspectiva. Desta forma, é essencial, sobretudo para os anseios de mudança que são permanentemente observados, a ação do Estado fazendo valer sua estrutura e o emprego da legislação propriamente.

3.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS: INTERVENÇÕES URBANAS NO CENÁRIO HABITACIONAL MOSSOROENSE

Como defendemos desde o primeiro capítulo, a expansão urbana de Mossoró traz, no seu conjunto, as influências das etapas e períodos econômicos pelos quais o lugar vivenciou. Evidentemente estes aspectos não necessariamente estão claros e distintos na morfologia espacial, principalmente porque, com a passagem do tempo, a dinâmica espacial e sua permanente reprodução fundamenta a fixação de novos objetos e a afirmação de movimentos que continuarão a agir em prol dos interesses econômicos, e de outros, que contribuem para asseverar a complexidade espacial, conforme já defendemos em outro ponto deste trabalho. Contudo, é possível a localização dos traços históricos das ações realizadas na composição da forma espacial.

Na defesa que fazemos deste ponto de vista, entendemos que os processos econômicos têm inegáveis distinções no movimento de reprodução do espaço. Não explicam, por si só, os processos e conjunturas decorrentes de seu movimento, mas assumem protagonismo inegável, entre outras razões, também pela composição de influência com outros fatores. O espaço urbano contemporâneo de Mossoró tem sua complexidade. Podemos aproveitar o que afirma Milton Santos quando discorre a respeito da reprodução do espaço geográfico quando afirma que nesta condição este espaço revela uma intrincada composição de aspectos, de objetos, de

ações e seus híbridos (SANTOS, 1997a), denotando, nos arranjos constituídos, peculiaridades, mas também convergências com a realidade brasileira. O contexto de Mossoró tem adequações com esta animação apontada.

Neste tópico do trabalho, partimos da definição de que foi a partir da década de 1960, com mais ênfase na década de 1970, que a cidade de Mossoró passou a receber intervenções públicas habitacionais no âmbito dos programas nacionais de desenvolvimento urbano iniciadas no período dos governos militares. Como destacam Elias e Pequeno (2010) e Pequeno e Elias (2010), neste período o Estado promove ações públicas de produção habitacional nas suas diferentes esferas:

a) federal, a partir da liberação de recursos provenientes do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), obtidos junto ao Banco Nacional da Habitação (BNH); b) estadual, através da Companhia Estadual da Habitação (Cohab/RN), construindo milhares de moradias e implementando redes de infraestruturas urbana; c) municipal, mediante a desapropriação de imóveis para a implantação de conjuntos habitacionais, assim como através da formulação de Plano Diretor de Organização do espaço Urbano de Mossoró, em 1975, o qual definiu em seu zoneamento, os usos compatíveis com as possibilidades trazidas com a política nacional de desenvolvimento estabelecida pelo governo federal (ELIAS; PEQUENO, 2010, p. 240).

Não obstante, a ação destas três forças reguladoras e intervenientes mencionadas pelos autores na citação acima, às quais, conforme os arranjos de suas atuações, buscavam forjar um verdadeiro arquétipo de domínio e controle, isto se estruturava numa hierarquia e se dava acompanhada de manifestações, de quaisquer formas, de quem delas muitas vezes nem faziam parte, como segmentos empresariais interessados nos capitais voltados à produção estrutural urbana.

Nesse arranjo, é construído em Mossoró o primeiro conjunto habitacional da cidade, no ano de 1968. O empreendimento, denominado Conjunto Walfredo Gurgel, no atual bairro Planalto 13 de Maio, foi composto de 550 unidades habitacionais, sendo dividido em dois blocos, em que um possuía 500 residências e o outro era composto por 50 casas. Ele teve, na sua localização, uma marcante razão para questionamentos. É que o mesmo foi edificado numa periferia distante do espaço urbano, situado à margem direita do rio Mossoró, num setor que ainda se encontrava num período inicial de povoamento e, como era voltado para segmento social de renda média, daí se originavam divergências. Até porque era aos segmentos mais bem postados que se voltavam às primeiras intervenções do BNH em todo o país, essencialmente pela relatada cooptação e domínio político das instâncias administrativas do governo. A este respeito, Maricato (2008) defende que, desde seus primeiros momentos

nas políticas públicas de habitação popular, os conjuntos habitacionais foram localizados em áreas desvalorizadas, em zonas rurais ou periferias, dando continuidade à progressiva presença de vazios urbanos e a expansão horizontal urbana, cujo interesse era alimentar a especulação imobiliária. Esta condição assume consistência histórica no contexto do Brasil, onde o mercado de terras urbanas se afirma ao longo do século XX, encontrando-se, nos dias atuais, fortemente condicionado aos propósitos dos interesses do mercado. Dessa forma, o caso de Mossoró, em muitos aspectos, tem convergências com o contexto nacional.

Em Mossoró a responsabilidade e a atribuição de escolha das áreas para a localização destes conjuntos habitacionais era da prefeitura municipal. Com esta condição o poder público municipal interfere diretamente, desde as primeiras intervenções públicas, na expansão urbana da cidade, consolidando claramente situações favoráveis que apontam privilégios ao mercado imobiliário privado e determinados segmentos sociais já dotados de condições socioeconômicas vantajosas. Nada distante dos processos de ação administrativa então existente no Brasil no período.

Conforme já discutimos no primeiro capítulo, a década de 1970 foi importante no que diz respeito às transformações espaciais de Mossoró, sendo a cidade beneficiada por um conjunto de intervenções públicas, seja no tocante à sua inclusão em programas governamentais como o citado Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano Para Cidades de Porte Médio, seja nos investimentos de infraestrutura e habitação, e da oferta de serviços públicos. Um marco dessa dinâmica incorporada pela cidade foi a elaboração do primeiro plano diretor municipal em 1975, principalmente pela simbologia representada pelo mesmo enquanto marco político governamental que colocava a cidade na tendência regulatória positivista do processo de planejamento urbano modernista/funcionalista que se consolidava, principalmente na Europa e Estados Unidos por exemplo, tão aproveitada pelo regime militar brasileiro. Esta condição estabeleceu componentes de integração de Mossoró a então dinâmica espacial nacional, temática que abordaremos mais à frente ainda neste capítulo.

Uma definição deste Plano Diretor de 1975 para Mossoró foi o estabelecimento de um zoneamento do espaço urbano, que atribuía funções a setores da cidade, como aconteceu com a delimitação do distrito industrial e a determinação de acesso de todos os setores da cidade à área central. Este Plano consolida e assegura o eixo de expansão urbana no sentido sudeste-noroeste, condição da reprodução socioeconômica deste espaço naquele período em razão, essencialmente, de a dinâmica local tirar importantes proveitos da localização da ferrovia que cortava a sede do município neste sentido. Ademais, é necessário dizer que este Plano, em geral, não supera sua condição formal, tendo sido restritamente aproveitado enquanto

instrumento de intervenção urbana legítima. Dizemos isso, principalmente pela inexistência de sua referência em intercessões do poder público municipal, seja na literatura produzida sobre a dinâmica urbana local, seja no que se refere as ações aludidas pela própria Prefeitura Municipal, que não faz menção ao emprego desta Lei em intervenções urbanísticas específicas. Neste sentido trazemos a opinião de Villaça (2012) que diz que tanto o plano diretor quanto as ações de zoneamento, normalmente nele apontadas, são muito mais aproveitadas na conotação ideológica, pois sua efetiva aplicação é pouco vislumbrada.

De acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), voltado ao cumprimento dos requisitos da Política Nacional de Habitação, elaborado em 2009, Mossoró possuía até a conclusão deste Plano, 51 conjuntos habitacionais, sendo 15 construídos pela Cohab e outros pelo Inocoop, Prefeitura Municipal, governo do estado, além de alguns financiados pela Caixa Econômica Federal, podendo estes conjuntos residenciais alcançar, no geral, como já afirmado no capítulo inicial, o número de 25 mil imóveis, o que equivale a aproximadamente 33% das habitações da cidade. Porém, depois deste período foi entregue o conjunto Monsenhor Américo Simonetti, contendo 802 residências e, atualmente, outros estão em construção pelo Programa Minha Casa Minha Vida, o que acrescenta mais unidades de domicílios ao número absoluto de residências oriundas destas políticas urbanas à cidade. Por sua vez estes empreendimentos representam também, predominantemente, a disposição de edificações planejadas de habitação popular.

Os conjuntos habitacionais construídos nas décadas de 1970 e 1980 foram importantes para a expansão espacial da cidade e sua formação urbana. Como afirma Rocha (2005, p. 189), “[...] esses conjuntos definiram um novo formato da cidade, valorizando a periferia e áreas suburbanas e sinalizando para as tendências de expansão urbana da cidade”. No entanto, além do tributo ao incremento morfológico urbano, que confirma a extensão espacial no sentido noroeste-sudeste, esses complexos residenciais traduzem também as dicotomias e desigualdades sociais, uma característica da sociedade brasileira. Como relatam Elias e Pequeno (2010), as diferenças de público alvo para os conjuntos da Cohab/RN e para os do Inocoop contribuem na definição da localização dos mesmos, ou seja, os conjuntos populares mais distantes, edificados pela Cohab/RN, predominantemente situados no setor noroeste da cidade, foram destinados para segmentos sociais de renda média-baixa, enquanto os vinculados ao Inocoop foram ocupados por extratos sociais relativamente superiores, localizados nas áreas mais próximas dos setores de interesse do mercado imobiliário, a oeste da área central, onde se consolidou um eixo de (auto)segregação residencial, até o presente ocupado, predominantemente, por famílias de maior poder aquisitivo da cidade que tem sido

importante na afirmação deste trecho urbano como o que abriga a nova centralidade espacial que se encontra em evolução.

Elias e Pequeno (2010) e Pequeno e Elias (2010) também enfatizam que, conforme foram executadas, essas políticas habitacionais implementadas em Mossoró, principalmente nas décadas de 1970 e 1980, ensejaram um movimento de crescimento urbano descontínuo, além da composição de um quadro de disparidades socioespaciais quanto ao acesso aos equipamentos sociais que se concentravam predominantemente no centro da cidade e áreas vizinhas. Outro problema enfrentado dizia respeito à questão da mobilidade, pois os transportes públicos não realizavam o atendimento a todas as áreas habitadas, como acontece até hoje, sendo uma problemática vinculada diretamente aos segmentos sociais mais pobres, representantes diretos dos segmentos sociais que ocupam a habitação popular.

O incremento residencial traduzido por essas ações políticas na cidade não foi suficiente para solucionar os problemas da falta de moradia, por muitas razões. Entre elas não se pode deixar de mencionar que as intervenções em análise se tratavam de ações pouco articuladas com os dramas vividos socialmente, além da restrita interação com a realidade local. Por dizer respeito a um centro regional que possui influência espacial numa determinada abrangência, esse município passava por transições socioeconômicas que se acentuaram nas décadas de 1960, 1970 e 1980 principalmente, tendo, por sua vez, marcantes influências na dinâmica espacial urbana. Com isso, uma consequência foi sua configuração como destino de migrantes oriundos, essencialmente, de cidades vizinhas, os quais buscavam alternativas de sobrevivência diante de limitações em suas localidades de origem, impostas por muitos fatores como por exemplo pelas secas estacionais da região e suas consequências. Ademais, as políticas públicas empregadas, seja para a questão habitacional ou de outra conotação, não representavam intercessões de interesse social voltadas propriamente aos objetivos da busca de qualidade de vida pela população.

Nesse sentido, Bolaffi (1982) se reporta especificamente à questão da habitação no regime militar e as reações governamentais ante os problemas presentes. Daí, afirma que a questão da habitação popular é um falso problema quando gestado pelo governo federal. Isso porque, para o autor, o governo converte a questão em ideologia, agindo apenas por conveniência e desprestigia camadas sociais mais necessitadas do acesso à moradia, em razão das forças impostas pelas camadas sociais mais bem situadas no arranjo social disposto. Como já vimos no primeiro capítulo deste trabalho, esta situação também tem conotação histórica quando pudemos verificar que, desde o governo Getúlio Vargas a habitação já havia sido convertida em questão ideológica à disposição do governo que dela fez os usos que

considerou conveniente. Novamente cabe dizer que tal problemática é intrinsecamente pertencente às classes sociais mais pobres, ou seja, aos segmentos sociais que ocupam ou buscam ocupar a habitação popular.

O fim do regime militar em 1985, assim como a extinção do BNH, tiveram repercussão no movimento de expansão urbana de Mossoró, somados às crises econômicas sucessivas ao longo de toda esta década. A ausência de incentivos financeiros gestados até então pela Cohab e Inocoop, fornecidos pelo BNH, inibiram as construções de habitações, assim como dos sistemas de infraestrutura, que penalizaram mais diretamente o subúrbio e a periferia da cidade. Com a Constituição de 1988 e suas perspectivas de mudanças no que se refere à condução da gestão do município de forma mais autônoma é que acontecem mais iniciativas locais nesse sentido. Rocha (2005) discute essa nova condição:

O quadro constitucional vigente, estabelecido a partir de 1988 com a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil, das Constituições Estaduais em 1989 e das Leis Orgânicas Municipais, em 1990, ocasionou mudanças substanciais na capacidade de atuação do Município. Uma dessas mudanças diz respeito a uma maior participação na dotação de recursos tributários, diferentemente da realidade anterior normatizada pela Constituição Federal de 1967, a qual centralizava o volume tributário em favor da União (ROCHA, 2005, p. 195).

No entanto, mesmo com estas mudanças anunciadas, a realidade social não incorpora transformações muito significativas. Permanecem as desigualdades, embora seja o município uma referência regional que naquele período tratado já se constituía em polo produtor de petróleo e fruticultura, além de continuar conduzindo o sal como um marco da economia, ao mesmo tempo em que se encontrava em expansão no setor terciário, muito demandado local e regionalmente.

Diante do crescimento econômico que ocorre ao longo do tempo e que tem seus reflexos na extensão da área urbana, a Prefeitura de Mossoró sanciona a Lei nº 502, em 05 de junho de 1990. A mesma cria, delimita e denomina mais cinco bairros da cidade. São eles: Lagoa do Mato, Santa Delmira, Redenção, Santa Júlia e Rincão. Os quatro primeiros situam-se na zona Norte da cidade e o último na zona Sul, de acordo com a classificação e zoneamento da gestão municipal. Com esta medida, têm alterados suas áreas e limites os bairros Belo Horizonte, Santo Antonio, Bom Jardim, Barrocas e Abolição que com estes recém-criados passaram a se limitar. Predominantemente essas subdivisões da cidade, então criadas, se situam na periferia, por isso, como aborda Rocha (op. cit.), as características do cotidiano da vida social nessas áreas têm, em muitos traços, semelhanças com as práticas

rurais, sem falar da rusticidade dos processos de vida que é endossada pela precariedade da infraestrutura. O que justifica a compreensão de que tais medidas são decisões políticas efetivadas sem sinais evidentes de planejamento e discussão com a sociedade.

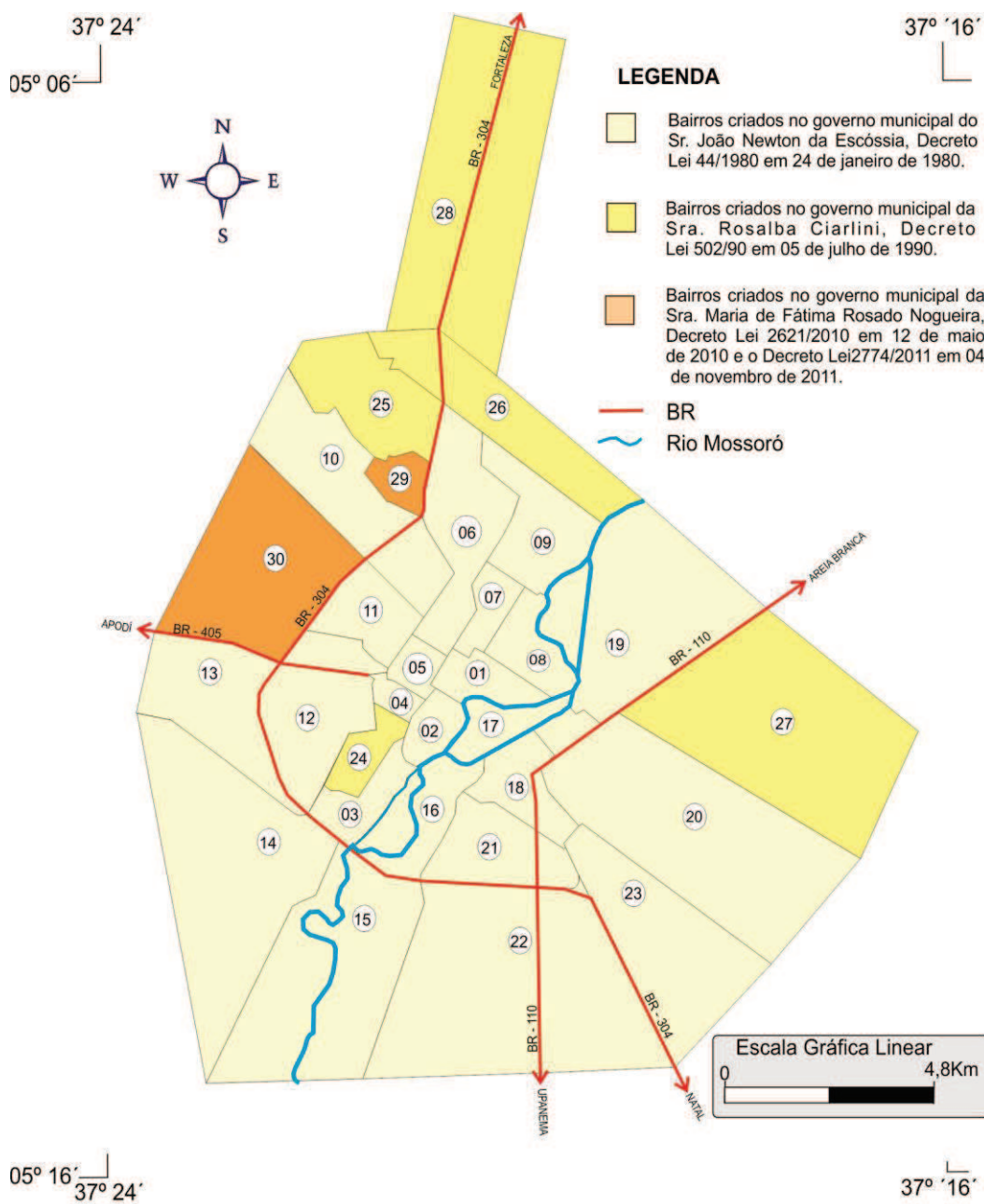
O crescimento da zona urbana, ao longo do tempo, fazia a inclusão no seu contexto de segmentos sociais que já conviviam com precariedades e limitações. A criação destes bairros, assim, amplia um quadro de problemas na medida em que se trata de uma ação com claro viés burocrático, na qual não ocorre a articulação dos habitantes aos processos urbanos existentes na cidade, mantendo-os vinculados a uma periferia componente de um espaço urbano fragmentado. A moradia popular que predominantemente ocupam, desde então, tem sido retratada como um exemplo destas limitações em razão, principalmente, da precariedade estrutural em que boa parte delas se constitui, além das fragilidades infraestruturais que caracterizam a periferia da cidade. Assim, não se deve deixar de considerar a permanente perspectiva de expansão do espaço urbano. Contudo, é importante considerar que tal processo não pode ser feito de forma protocolar, com restrita ou sem qualquer discussão com o contexto social que já ocupa o espaço, para não somente instituir, por decreto, um novo distrito da cidade, mas para que, junto com isso, possam ser planejadas intervenções que tenham a capacidade de acompanhar a complexidade inerente à expansão do espaço urbano que se torna inevitável por este motivo.

A criação destes cinco bairros realiza a primeira alteração formal da estrutura urbana de Mossoró definida pela Lei 44/1980, isto é, dez anos depois. Naquela medida foram delimitados 23 bairros. Com a Lei 502/90 passam a existir 28 subdivisões do território urbano.

No segundo semestre de 2011 foram criados mais dois bairros na cidade, o bairro Alto da Bela Vista e o bairro Monsenhor Américo Simonetti. Ambos situados na zona Norte da cidade. O bairro Alto da Bela Vista foi instituído com o propósito de atender as demandas de ordenamento oriundas da emergência da nova centralidade urbana que tem se afirmado no setor noroeste da cidade, na qual situa-se o *shopping center*, uma universidade particular, o supermercado atacadista filial de rede internacional do segmento, além de condomínios e loteamentos requintados que fizeram sua opção por se instalar neste trecho urbano, dando continuidade ao setor nobre estruturado pelo bairro Nova Betânia, do qual é vizinho e interligado. Já o bairro Monsenhor Américo Simonetti situa-se na periferia norte, sendo também área de extensão de conjuntos habitacionais, os quais predominantemente correspondem moradia social.

O Mapa 0 abaixo apresenta a distribuição presente dos 30 bairros da zona urbana de Mossoró, com a representação dos períodos em que foram instituídos através da legislação da cidade que era elaborada no propósito, certamente, de acompanhar o crescimento e dinâmica da cidade, sendo sua configuração na carta uma representação de grupos de bairros seccionados pelas respectivas épocas de criação. É possível identificar na projeção as direções ou sentidos assumidos pela expansão do espaço urbano a partir de cada período delimitado.

Mapa 06 - Expansão urbana de Mossoró a partir da criação dos bairros da cidade e seus respectivos períodos



BAIRROS				
01 CENTRO	07 BOM JARDIM	13 DIX-SEPT ROSADO	19 PINTOS	25 SANTA DELMIRA
02 ALTO DA CONCEIÇÃO	08 PAREDÕES	14 ITAPETINGA	20 PRESIDENTE COSTA E SILVA	26 REDENÇÃO
03 BELO HORIZONTE	09 BARROCAS	15 BOM JESUS	21 PLANALTO 13 DE MAIO	27 RINCÃO
04 BOA VISTA	10 ABOLIÇÃO	16 ALAGADOS	22 ALTO DO SUMARÉ	28 SANTA JÚLIA (Distrito Industrial)
05 DOZE ANOS	11 NOVA BETÂNIA	17 ILHA DE SANTA LUZIA	23 DOM JAIME CÂMARA	29 MONS. AMÉRICO SIMONETTI
06 SANTO ANTÔNIO	12 AEROPORTO	18 ALTO DE SÃO MANOEL	24 LAGOA DO MATO	30 ALTO DA BELA VISTA

Fonte: Levantamentos da pesquisa.

É possível perceber que, dos setores da cidade, os que tiveram maior extensão dos anos 1990 até o presente, foram o Norte e o Oeste. Neste período o setor Sul não integrou qualquer nova agregação territorial representativa de bairro. Esta projeção contribui para o entendimento de que o setor Oeste é uma das áreas de maior valorização imobiliária, assim como se constitui numa das circunscrições mais bem estruturadas locais.

3.4 ESTATUTO DA CIDADE E A QUESTÃO HABITACIONAL EM MOSSORÓ: TENDÊNCIAS, CONTRADIÇÕES E A AÇÃO DO PODER PÚBLICO

O município de Mossoró cumpre, pelo menos formalmente ou em tese, os requisitos da legislação urbana brasileira. A cidade enfrenta muitos dramas urbanos que são comuns à realidade nacional, inclusive alguns que habitualmente são mais relacionados aos grandes centros, até porque há algum tempo as diferenças entre as cidades já não se baseiam somente na hierarquia do tamanho. Dessa forma, na medida em que se defende ser a legislação da política urbana brasileira detentora de méritos, principalmente quando se discute a questão da busca de amenização dos problemas existentes, ela tem condições de auxiliar nestes propósitos. Assim, são percebidos os dilemas que aparecem, essencialmente, resultantes do paradoxo da percepção entre os problemas existentes, diante de uma legislação que pode ser utilizada, com resultados promissores, se planejadas as intervenções possíveis. Mossoró, pode se dizer, vivencia esses embates, sem, todavia, uma ampla consciência de sua sociedade ou dos seus gestores das possibilidades de seus enfrentamentos.

Neste tópico faremos a exposição de contrastes, referentes a esta discussão, no seu conjunto, mas continuaremos a abordar as especificidades existentes ao longo do trabalho. Partimos do entendimento de que Mossoró cumpre os requisitos do Estatuto da Cidade, inclusive fazendo emprego de ações solenes para realçar as posturas anunciadas como gestão administrativa cumpridora das leis. Mesmo sob pressão em determinadas ocasiões, como os referentes aos prazos disponíveis para a conclusão das demandas, o artifício de empregar a mídia nas articulações de estratégias, tem sido favorável nas repercussões das ações, como as que ensejam serem os administradores pessoas que detém áureas de eficiência e compromisso com a sociedade. Tais fatores são também aproveitados para lapidar a imagem destes agentes, que normalmente são entes da oligarquia histórica que, avidamente, controla politicamente o município.

A primeira ação neste sentido foi à elaboração do Plano Diretor em vigência. As cidades, após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, teriam até cinco anos para sua elaboração,

isto é, até o segundo semestre de 2006. Mossoró conclui sua elaboração no limite do prazo, no mês de outubro de 2006, quase um ano e meio após iniciados os trabalhos.

A Lei 11.124/05 é um reflexo desses novos momentos que o país vivencia, principalmente na consideração das expectativas de se aplicar os recursos inerentes aos seus enunciados. Esta Lei dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Tais instituições condicionam a formação de um Conselho Municipal de Habitação, em situação semelhante ao Conselho da Cidade, também resultado desta Lei.

Mossoró também cumpre suas exigências ao elaborar o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), no ano de 2009, e cria o seu Conselho Municipal da Cidade de Mossoró (ConCid) no mês de junho de 2011. Também neste ano a gestão municipal estabelece a adesão ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Com estas considerações é possível presumir que o contexto mossoroense ponha em prática iniciativas de ordem política ou de interesse popular, que contribuam, sobretudo, com mudanças socioespaciais voltadas às alterações da realidade, em virtude destas condições institucionais. No entanto, diretamente, não é assim que acontece. É importante reafirmar que estamos analisando uma cidade socialmente desigual, administrativa e politicamente centralizada e oligárquica, cujos fundamentos destas condições são históricos. Neste sentido, consequências e resultados desta situação podem ser observadas, considerando a discussão sobre a conjuntura da legislação à disposição do município e a ausência de efetiva aplicação deste conjunto normativo, que podem constituir um quadro de contradições, como de fato acontece.

Começamos com a discussão sobre a ausência de iniciativas pelo poder gestor de Mossoró em aplicar efetivamente o Plano Diretor. Um exemplo é a ausência da disposição dos instrumentos urbanísticos voltados ao controle da especulação imobiliária e do aproveitamento eficiente do espaço urbano, como é o caso do IPTU progressivo no tempo. Embora com situações que revelam o problema, como trataremos com detalhamento no tópico 4.1, os gestores das secretarias municipais diretamente responsáveis pela questão (SEDETEMA e Secretaria da Tributação) admitem que este instrumento urbanístico nunca foi empregado em Mossoró, tampouco exista perspectiva de fazê-lo.

Outra questão importante refere-se à ausência de participação popular no planejamento de ações administrativas. O PDDM contempla a perspectiva da participação popular nas ações políticas da gestão municipal mesmo que de forma consultiva. Contudo, não há ações políticas ou perspectivas de estabelecer um processo de inserção social nas ações

administrativas da cidade. A manifestação mais visível nesta questão é a presença do líder comunitário, existente em cada bairro. No entanto, se tratam de pessoas que normalmente expressam fortes compromissos político-partidários com os gestores municipais, assim como com membros do legislativo, aos quais professam ampla fidelidade. Sobre esta questão da importância da participação popular nas ações de planejamento e gestão da cidade Souza (2004) diz:

Sob um ângulo autonomista, os instrumentos de planejamento, por mais relevantes e criativos que sejam, só adquirem verdadeira importância ao terem a sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos. Caso contrário, corre-se o risco de atribuir aos instrumentos, em si mesmos, a responsabilidade de instaurarem maior justiça social, independentemente das relações de poder e de quem esteja decidindo, na prática, sobre os fins do planejamento e da gestão da cidade (SOUZA, 2004, p. 321).

É daí que se pode concluir que a desmobilização da sociedade ante seus proveitos, como temos interpretado em Mossoró, se torna oportuna e estratégica no jogo de interesses que busca expressão na dinâmica da cidade.

Mais uma referência das contradições existentes é a marcante diferença no que concerne à estrutura espacial das áreas centrais, em comparação com as áreas periféricas da cidade. Componentes da acessibilidade e serviços essenciais são mais presentes naqueles setores que adquiriram uma ênfase socioespacial e a expressam na própria estruturação urbana que, por sua vez, é refletida no valor de mercado dos imóveis. Estes, predominantemente são habitados por segmentos sociais de poder aquisitivo privilegiado. Apesar de se tratar de uma situação claramente perceptível, as intervenções da administração municipal mantêm-se pontuais e fragmentadas, o que incentiva o isolamento, o que pode ser interpretado como a segregação de certos setores, sendo estes predominantemente ocupados pela habitação popular local. O próximo capítulo especificará componentes dessa temática.

Outro assunto que endossa a interpretação que estamos fazendo a respeito da relação contraditória entre legislação e gestão urbana se refere aos problemas habitacionais enfrentados por expressiva parcela da população mossoroense. Temática que também será especificada em tópicos do próximo capítulo, propomos, com o endosso das referências de pesquisa neste assunto, que a cidade está dividida em duas alas: a cidade formal, “legal”, e a cidade informal, “ilegal”. A primeira, fundamentada na presença de imóveis com registros que os tornam aptos a cumprir suas funções, de acordo com a legislação vigente e, a segunda, o oposto disso. Em Mossoró tal questão se compõe em um problema que afeta expressivas

porções da cidade, com maior gravidade na sua periferia em que de forma dominante se concentra a habitação popular, que tem na sua composição, inclusive, imóveis residenciais construídos em políticas públicas do estado, como é o caso de conjuntos habitacionais. Porém é necessário lembrar que o poder público tem responsabilidades no agravamento da situação e, embora se disponha de instrumentos de legislação viáveis para serem empregados em intervenções como estas, muito pouco tem sido feito. Sem esquecer do déficit habitacional e da autoconstrução, intimamente relacionados com o problema.

Também como componente do conjunto de contradições aqui relacionado está a criação do Conselho Municipal da Cidade de Mossoró (ConCid), em junho de 2011. Porém a aprovação de seu Regimento Interno e sua confirmação por parte da prefeita municipal somente acontece em 04 de abril de 2012, isto é, quase um ano após sua criação. Composto de 19 membros, cada um é acompanhado de respectivo suplente, para um mandato de dois anos. Conforme especificado no Termo de Reunião Ordinária do Conselho Municipal da Cidade, o Conselho tem a função de órgão consultivo e deliberativo, compondo-se, assim, de autoridade para alterar o PDDM. Sua importância é inegável por ser constituído de representantes de órgãos públicos e organizações não governamentais, mesmo tendo a Prefeitura significativa representatividade no colegiado. Ainda conforme a ata da reunião destacada ficou estabelecido que as reuniões fossem realizadas mensalmente.

É com estes exemplos de situações, portanto, que podemos compreender a ausência de políticas públicas ou ações de governo voltadas à aplicação efetiva do Estatuto da Cidade por intermédio do PDDM em toda a cidade. A lacuna existente no tocante a concepção de seu significado se soma ao desinteresse expressado na ausência de inclusão dos diversos segmentos sociais presentes na cidade nas ações de planejamento de políticas e na gestão urbana, como meta de restrição da sua fragmentação, fortalecidas nas assimetrias socioeconômicas, e procure estimular a conversão de toda a sociedade em se tornar ativa participante da aplicação da legislação disponível, de fato.

3.5 ESTATUTO DA CIDADE E PLANEJAMENTO URBANO EM MOSSORÓ: TEORIA E POLÍTICA EM DESACORDO COM A GESTÃO

A abordagem do processo de planejamento urbano enquanto fundamento legal e, por isso, político na articulação de intervenções administrativas no espaço urbano de Mossoró não é objeto de estudo direto desta pesquisa. No entanto, nesta parte do trabalho buscamos caracterizar o planejamento urbano enquanto ação, instrumento e mecanismo de intervenção a

partir do PDDM, conforme o mesmo anuncia. Analisamos o conteúdo da referida Lei com o propósito de situar sua representação tendo por referência principal o Estatuto da Cidade. Não vamos além, apenas discutimos que, conforme o contexto brasileiro, a proposta de planejamento urbano incutido no PDDM tem coerências com o Estatuto da Cidade, mas também tem fragilidades, de acordo com a avaliação que realizamos.

Outra análise desta parte inicial do tópico, e que o complementa, corresponde ao processo de vigência deste plano diretor mossoroense no qual se pode notar que, de acordo com o que temos analisado ao longo deste trabalho, o PDDM tem sido apresentado também enquanto um conjunto de lei cuja vigência demonstra contradições e paradoxos para a qual os principais penalizados e atingidos corresponde às classes sociais componentes dos segmentos mais pobres.

No subtópico 3.5.2 fazemos uma análise de alguns aspectos do planejamento urbano local, contidos no PDDM, específicos da habitação. Nela adentramos nos fundamentos da lei em exame, seus títulos, capítulos e artigos inerentes ao assunto moradia, e complementamos esta proposta de decomposição trazendo situações atuais e práticas vividas no cotidiano da cidade tendo como parâmetro a habitação popular. Para isso, além das questões já levantadas ao longo desta investigação, tomamos por referência os resultados do relatório da Rede de Avaliação e Capacitação Para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (2010) com o estudo de caso do estado do Rio Grande do Norte, no qual avaliamos o resultado da análise a que tal estudo chegou à respeito do plano diretor de Mossoró que está em vigor.

3.5.1 A contextualização (nacional e local) do Plano Diretor de Mossoró enquanto vetor de proposição de intervenções no planejamento e gestão urbanos

Mesmo sem o propósito de aprofundar a discussão do planejamento urbano na questão habitacional, sua abordagem neste tópico busca justificar que, enquanto razão histórica, o Plano Diretor contemporâneo do município também contempla aspectos relativos a esta temática. Ainda que tenhamos como principal interesse a análise do processo habitacional popular de Mossoró no âmbito do Estatuto da Cidade, daí termos centralizado a investigação no cerne do PDDM, já definimos em momentos anteriores que tal seguimento terá resultados e apontamentos mais consistentes com uma fundamentação que alcance os aspectos históricos da questão. Esta tem sido nossa preocupação também. Nesta orientação, ao objetivo de constituir a abordagem do planejamento urbano local de forma direta, verificando o modelo

de inserção do tema habitação social e a política habitacional local existente, cabe também considerar sua decomposição histórica.

Inicialmente podemos dizer que em Mossoró não é comum notar o emprego da noção ‘planejamento urbano’, principalmente no que se refere às ações e políticas da Prefeitura Municipal enquanto agente direto da gestão do seu espaço. Por isso, situamos esta especificidade quando referenciamos autores como Villaça (2012 e 2005) que credencia o planejamento urbano, na ordem política brasileira, como nada mais que artifício ideológico dos segmentos sociais dominantes. Para isso, condicionou-se a legislação brasileira a determinar a elaboração dos planos sem, contudo, estabelecer mecanismos eficientes de fiscalização e acompanhamento, como prazos de execução das propostas e projetos e participação deliberativa da sociedade (VILLAÇA, 2012). Dessa forma, o planejamento urbano é, muitas vezes, aproveitado nos discursos e na retórica dos gestores que, no mais das vezes, podem endossar a artificiosa noção de competência destes sujeitos e dos grupos políticos de plantão no poder administrativo. Não obstante se tratar de um relato um tanto comum no cotidiano político-administrativo brasileiro, esta habilidade não é muito percebida no que se refere ao caso mossoroense. Planejamento urbano não é um termo usual no processo de gestão municipal. Um desvio neste conjunto é a menção do termo no texto do PDDM que nos seus últimos pontos faz referência a ele, como no seu ‘Título VI: Da gestão democrática do sistema de planejamento urbano’ e o seu respectivo ‘Capítulo I: Da gestão democrática do sistema municipal de planejamento urbano’.

Esta citação ao PDDM, entretanto, merece ser discutida. Esta passagem da expressão ‘planejamento urbano’ pelo PDDM revela algumas fragilidades de fundamentação. São flagrantes os comprometimentos deste documento no que se refere ao seu conteúdo. No subtópico 3.5.2, à frente, mostramos mais detidamente outros apontamentos a respeito do processo habitacional de Mossoró.

É sobretudo no Título VI que a abordagem ao planejamento urbano é observada de forma mais direta. No entanto, também como já discutimos, não é comum a verificação do cumprimento efetivo deste plano diretor na cidade. E quando se percebe determinadas limitações no seu texto, denota-se, neste sentido, algumas justificativas.

Como componente deste Título mencionado, o Capítulo I citado acima, especifica esta passagem do ‘planejamento urbano’ na abordagem do plano. Seu Art. 146 descreve a criação do Sistema Municipal de Planejamento Urbano (SIMPLURB). Assim diz seu texto: “Fica criado o Sistema Municipal de Planejamento Urbano (SIMPLURB) que garantirá a implantação, revisão e acompanhamento deste Plano Diretor, composto pelo Conselho da

Cidade de Mossoró, como um processo contínuo, dinâmico e flexível [...]”. Este sistema até hoje não foi criado, situação que endossa algumas proposições desta nossa pesquisa.

Fica evidente a tendência a uma condução burocrática da política urbana local, como também já discutimos, centrada mais no cumprimento de trâmites previamente definidos, de maneira centralizada, sem flexibilidade para promover o diálogo e a participação da população, conforme preconiza, inclusive, os pontos específicos de alguns artigos deste mesmo capítulo do PDDM que estamos tratando.

Neste mesmo artigo 146 vem a descrição dos objetivos do SIMPLURB. É notório seu aspecto vago e predominantemente indeterminado. O primeiro de seus objetivos diz: “Criar canais de participação da sociedade na gestão municipal”. Mas não especifica que canais seriam, tampouco considera a complexidade espacial urbana local, que possui segregações e distinções sociais exigentes de metodologias próprias na ação de planejamento urbano que viabilizem o envolvimento da sociedade; o segundo objetivo propõe: “Garantir o gerenciamento eficaz direcionado à melhoria da qualidade de vida”. Questionamos o seguinte a seu respeito: O que significa este ‘gerenciamento eficaz’? Como torná-lo convergente a mencionada ‘melhoria da qualidade de vida’? O texto não especifica; o terceiro objetivo enuncia: “Instituir um processo permanente e sistematizado de atualização do Plano Diretor de Mossoró”. Como seria esse processo? Essa ‘atualização’ do Plano Diretor diz respeito a revisão pela qual esta legislação deverá ser submetida pelo menos a cada dez anos, conforme determina o Estatuto da Cidade? São proposições cujo teor da respectiva lei não possibilita sua resposta, principalmente pela dispersão do texto.

O Art. 147 enumera os níveis de atuação do SIMPLURB, que são:

- I – nível de formulação de estratégias, das políticas e de atualização do Plano Diretor;
- II – nível de gerenciamento do Plano Diretor, de formulação e aprovação dos programas e projetos para sua implementação;
- III – nível de monitoramento e controle dos instrumentos urbanísticos e dos programas e projetos aprovados.

Considerando a dinâmica urbana contemporânea de Mossoró, a presença de um colegiado institucional como o SIMPLURB teria condições de contribuir favoravelmente no debate e encaminhamento de alternativas a muitos dos problemas urbanísticos e habitacionais existentes e já conhecidos. Nos arriscamos a afirmar que mesmo com as fragilidades normativas constantes no PDDM a implementação de tal colegiado e seu efetivo

funcionamento poderia ser um diferenciador na política urbana local. Isso porque, conforme trataremos mais à frente neste capítulo, uma metodologia que tem sido empregada na avaliação das capacidades administrativas dos municípios brasileiros busca verificar a base da estrutura institucional existente. Isto é, a presença de órgãos gestores específicos de certas questões. Neste caso vemos mais atentamente a situação habitacional mossoroense e seus desdobramentos.

Dessa forma, o planejamento urbano neste contexto municipal específico não se compõe sequer em retórica. Não se ouve ou se lê a seu respeito no movimento funcional da cidade. E isso é mais um sinal de que a política urbana local, na sua justificação, é fundamentalmente burocrática.

Estas características de Mossoró tem viável inserção na realidade brasileira. E sobre este aspecto do Brasil contemporâneo é possível verificar críticas consistentes a respeito das modalidades de condução do planejamento urbano enquanto instância que contribui na gestão das cidades. Além do ponto de vista de Villaça (2005 e 2012) mencionado acima, podemos considerar também o pensamento de Maricato (2007) segundo a qual acontece no país uma acentuada distinção entre a teoria (a lei enquanto proposta) e sua prática. Seria, conforme sua análise, mais uma faceta do processo de desigualdade, opressão e desrespeito com os segmentos sociais mais excluídos. Assim ela diz:

As recorrentes discussões técnicas detalhadas sobre posturas urbanísticas ignoram esse fosso existente entre lei e gestão e ignoram também que a aplicação da lei é instrumento de poder arbitrário. A leitura das justificativas de planos ou projetos de leis urbanísticas, no Brasil, mostra o quão pode ser ridículo o rol de boas intenções que as acompanham. Ridículo sim, porém não inocente. Cumpre o papel de plano-discurso. Destacam alguns aspectos para ocultar outros (MARICATO, 2007, p. 148).

Neste sentido, quando se relata a ocorrência de negligência e descaso com certas questões na gestão da cidade, sejam de ordem urbanística ou outra temática, esta suposta incompetência pode ser efeito de articulações administrativas que podem estabelecer critérios de prioridades de acordo com determinados interesses. E, na atual ordem urbana brasileira, esta situação é comum.

O planejamento urbano no Brasil tem origem no enfoque do embelezamento das cidades, nas primeiras décadas do século XX. Não consistiu num seguimento endógeno. A grande influência para seu desdobramento foi europeia. De acordo com Souza (2004), aqui foi hegemônico o “*blueprint planning*”, conforme denominação anglo-saxã, que no Brasil foi

designado como “planejamento físico-territorial”. Marcelo Lopes de Souza assim define essa versão de planejamento:

Ele consiste na concepção do planejamento como atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para a “cidade ideal”. Tipicamente, trata-se de planos nos quais se projeta a imagem desejada em um futuro menos ou mais remoto – no estilo a cidade ‘x’ daqui a vinte anos -, funcionando o plano como um conjunto de diretrizes a serem seguidas e metas a serem perseguidas (quanto aos usos da terra, ao traçado urbanístico, ao controle da expansão e do adensamento urbanos, à provisão de áreas verdes e ao sistema de circulação). Trata-se de uma redução menos ou mais acentuada de planejamento urbano a um planejamento da organização espacial, preocupado essencialmente com o traçado urbanístico, com as densidades de ocupação e com o uso do solo (SOUZA, 2004, p. 123).

É o que se denomina, conforme a abordagem específica, de planejamento regulatório. Ainda de acordo com Souza (2004) este planejamento que emerge no mundo desde 1920, tem razão modernista, sendo resultado de uma tentativa de adequar as cidades às condições da industrialização, enquanto novo estágio do capitalismo. No Brasil, como sabemos, desde a década de 1930, com a expansão industrial e por decorrência do crescimento de algumas cidades, foi estabelecido um ambiente que progressivamente viabilizou a emergência de propostas de ação nos centros urbanos do planejamento urbano modernista.

É daí que se consolida o urbanismo modernista. Voltado ao disciplinamento e a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora inserida no processo capitalista. Novamente recorremos à Souza (op. cit.) que situa o urbanismo modernista no âmbito do planejamento regulatório clássico:

A idéia-força central do Urbanismo modernista, ladeada e complementada por outras idéias-força como *ordem* e *racionalidade*, é a idéia de *modernização da cidade*. O urbanismo modernista está mergulhado inteiramente no imaginário capitalista, daí derivando uma visão de desenvolvimento urbano [...] (SOUZA, 2004, p. 128).

É neste pressuposto que, centrado neste entendimento, se pode compreender muitas justificativas das situações características das cidades no capitalismo, principalmente em países mais pobres como o Brasil. Entre estas peculiaridades podemos mencionar as desigualdades e desníveis socioespaciais que, ao evoluírem historicamente num modelo urbanístico conservador e regulatório, são importantes para justificar muitas questões urbanas do presente nas cidades brasileiras, por exemplo.

Ao considerar esta fundamentação do urbanismo modernista e as vigentes práticas de planejamento urbano brasileiras se pode compreender a afirmação de Souza (op. cit.) neste sentido: “Na verdade, aquilo que do urbanismo modernista sobreviveu e resiste até hoje na prática do planejamento nos mais diferentes países não é tanto sua estética, mas sim o espírito funcionalista de zoneamento do uso do solo” (SOUZA, 2004, p. 131).

Essa noção de funcionalismo do solo urbano a partir de seu aproveitamento e do seu uso permite estabelecer uma convergência com as análises feitas para a interpretação das atuais práticas de especulação imobiliária, segregação espacial e priorização das funções de troca em detrimento das de uso do espaço das cidades brasileiras. Desta feita, a *modernização da cidade*, característica intrínseca do denominado “planejamento físico-territorial” no Brasil, assim como ocorreu nos outros países onde suas práticas alcançaram, foi calcada na premissa da racionalidade (capitalista) e na ordem.

No período de vigência do regime militar no Brasil este processo de planejamento foi marcadamente produtivo. A criação de órgãos federais e o emprego de políticas de intervenções viabilizaram a expansão do prestígio desta ação de planejamento urbano sem, contudo, evitar alguns questionamentos e críticas à sua atuação. Como aponta Maricato (2007), foi neste período que as grandes cidades brasileiras mais cresceram, e fora da lei. Isso, principalmente, em razão do grande incremento das periferias, da autoconstrução habitacional e a precariedade dos serviços essenciais disponíveis, como é o caso dos transportes coletivos, abastecimento de água e fornecimento de energia elétrica. A habitação popular foi, diretamente, o contexto residencial que mais se tornou vulnerável a estes problemas.

Evidentemente, na medida em que ocorria a acentuada expansão urbana no país desde a década de 1960, esses problemas também passam a fazer parte do cotidiano dos centros urbanos considerados de porte médio. É nesta compreensão que se pode verificar a justificativa da crítica de Villaça (2012; 2005), já apontada acima, na qual ele diz que a eficácia do planejamento urbano desde sua origem no Brasil é basicamente ideológica, pois na prática proporcionou poucas vantagens às cidades.

No âmbito do planejamento regulatório, presente no Brasil, a cidade de Mossoró vivenciou alguns de seus aspectos, cujos traços urbanísticos são reveladores de sua importância para a urbanização local. Foi no período da ditadura militar que esse processo teve mais acentuada presença e funcionalidade. A construção de conjuntos habitacionais e a estruturação urbanística, principalmente nas áreas centrais da cidade, são referências desta fase, essencialmente a partir do final da década de 1960. Era o momento de transição de período econômico no processo de produção local, no qual a decadência da atividade

agroindustrial, centrada no processamento de matérias primas de origem regional, viabilizou o estímulo da atração das atividades econômicas prestadoras de serviços, seja a partir do controle do Estado, seja pela iniciativa privada.

Conforme já abordado no capítulo 02 deste trabalho, foi na década de 1970 que Mossoró foi incluída no Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano para Cidades de Porte Médio, essencialmente em razão de sua condição de segunda maior cidade do estado, sua equidistância entre as cidades de Fortaleza e Natal, assim como a sua centralidade regional. Com isso foram estabelecidos programas de desenvolvimento urbano de escala nacional, nos quais o governo pretendia manter-se mais atuante e presente na diversidade do território. Também, por consequência, o contexto mossoroense nesta nova fase incorpora uma marcante presença de instituições de serviços, seja de ensino, capacitação profissional, assistência médica, entre outras, o que amplia as exigências do espaço urbano.

É nesta perspectiva que o planejamento regulatório na cidade tem definido seu funcionamento e sua abrangência espacial. No que se refere a habitação, por exemplo, a construção de moradias através de ações do BNH, essencialmente com a estruturação de conjuntos habitacionais, se constituiu em ações urbanas centrais até a década de 1980.

O estágio histórico neoliberal que tem estabelecida sua sustentação no Brasil principalmente a partir da década de 1990 foi determinante para a emergência ou intensificação das desigualdades sociais. Foi, então, neste contexto que a dinâmica urbana de Mossoró passa a ser influenciada, com mais intensidade principalmente nas duas últimas décadas, por este estágio do capitalismo na ordem mundial, período em que se insere a elaboração do PDDM, nos anos de 2005 e 2006.

Considerando assim o período atual de vigência do PDDM, podemos destacar como componentes de sua conjuntura algumas características que fazem parte do complexo socioespacial brasileiro. São exemplos disso a intensidade do uso das vias de circulação pelo trânsito de veículos que, principalmente em dias úteis nas áreas centrais do espaço urbano, contribui para revelar aspectos da centralidade regional de Mossoró. Também as representações da desigualdade social na morfologia e dinâmica urbana, expressando que o uso e consumo deste espaço integra processos contraditórios de ordem de convergências e contingências, parte delas como reflexo das citadas desigualdades socioespaciais, que tem consequências diretas no âmbito da moradia popular. Dessa forma, o movimento do mercado traduz-se no espaço urbano de Mossoró nesta ordem de diferenças, às quais o mercado imobiliário emprega atenção, voltada aos seus interesses de selecionar áreas da cidade que tenham conveniências para a reprodução de seus negócios. É por isso também que a habitação

na cidade se converte num estratégico negócio, por isso também que sua distribuição urbana é hierarquicamente situada, conforme a expressão econômica do trecho urbano em que se localiza.

Estas características, muitas delas discutidas ao longo deste trabalho, são importantes para vincular a dinâmica espacial mossaoroense com o contexto nacional. Com isso, podemos considerar a existência na cidade do movimento funcional do chamado *planejamento estratégico* enquanto alternativa que se difunde no país. Para Vainer (2007), o planejamento estratégico é um modelo de planejamento urbano que busca ocupar a lacuna deixada pela derrocada do tradicional padrão tecnocrático centralizado e autoritário, o qual se difunde no Brasil e na América Latina em razão do movimento combinado de diferentes agências multilaterais e consultores internacionais, tendo como importante impulso o marketing ou estratégia.

Em Mossoró, motivado principalmente pela inegável centralidade regional e expressividade espacial do lugar, algumas características nesta perspectiva podem ser observadas. Para situar teoricamente esta análise, novamente recorremos à Vainer (2007) que avalia serem as cidades adeptas desta proposta de planejamento urbano seguras do entendimento que o papel da mundialização da economia e da comunicação nos tempos atuais é favorável para condicionar os centros urbanos a obter as maiores vantagens na competição que se estabelece entre os territórios, que cada vez mais buscam se fortalecer. É a “competitividade urbana” (VAINER, 2007, p. 76).

É neste panorama que o autor emprega o termo “cidade-mercadoria” (VAINER, op. cit., p.78), fazendo a seguinte proposição:

[...] a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado *marketing urbano* se imponha cada vez mais como esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão das cidades. Ao mesmo tempo, aí encontraríamos as bases para entender o comportamento de muitos prefeitos, que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos (VAINER, 2007, p. 78).

Este ponto de vista provoca certos questionamentos a este novo paradigma ao se considerar que a visível funcionalidade deste modelo de planejamento, em muitos momentos e aspectos, se choca com determinadas legislações urbanísticas ou de política urbana sem, todavia, provocar muitas mudanças neste status. Certamente são ocasiões que se pode perceber quão articulado é o processo de interesses do capital que condiciona muitos aspectos da realidade aos seus intentos.

Nestes fundamentos pode-se ainda questionar: de que maneira este planejamento tem se inserido em Mossoró? Podemos afirmar, além do que já dissemos sobre o mercado imobiliário e o condicionamento espacial local voltado a eleger determinadas parcelas ou áreas urbanas aos pontos mais elevados de sua hierarquia de mercado. Neste sentido, que também tem sido posto em prática uma ação e/ou política de exposição da cidade enquanto valor cultural através de um roteiro ou calendário anual de festas.

Bezerra (2006) mostra, em sua tese de doutorado, toda uma articulação local, liderada pela oligarquia política decana que mantém sua hegemonia na cidade, a qual envolve um calendário de festas distribuídas ao longo do ano, que contempla determinadas motivações dirigidas ao público (consumidor), cujo objetivo é cativar sua fidelidade aos eventos oferecidos.

A autora descreve algumas destas motivações, destacando o traçado elaborado para o alcance das metas com o emprego das festas:

Em Mossoró [...] a festa também vem sendo apropriada como uma das formas de demarcação da identidade local. Nesta cidade, algumas festas vêm sendo (re)inventadas e a tradição, juntamente com os referenciais de coragem e liberdade, vem sendo agregada como elemento diferenciador da cidade em relação às outras. Esse processo vem sendo acompanhado, não raramente, pelo processo de espetacularização das festas (BEZERRA, 2007, p. 80).

Sua referência, no tocante ao calendário de festas mencionado, é a festa de 30 de setembro, a mais representativa da cidade. Nela se comemora a abolição do trabalho escravo, ocorrido em 1884, sendo razão para a realização de muitos eventos festivos como shows de bandas musicais e artistas de expressão nacional em via pública, apresentações teatrais e desfiles cívicos na Avenida Alberto Maranhão, a mais conhecida e importante da cidade. Mas a grande festa dos últimos anos tem sido a junina intitulada ‘Mossoró Cidade Junina’, na qual a cidade se dispõe a competir com centros urbanos nordestinos que há décadas desenvolvem tais iniciativas como Caruaru, PE e Campina Grande, PB. Assim, com esses acontecimentos, Mossoró propõe a se constituir, conforme divulga até na mídia de alcance nacional, na ‘cidade de grandes eventos’.

Para Bezerra (2007) esse movimento articulado em Mossoró ocorre como capitulação de estratégias voltadas a tirar proveito da cultura enquanto negócio, uma prática com marcante afirmação em muitos centros brasileiros. Ela diz:

Essa compreensão acerca da dinâmica que hoje se instala em Mossoró aponta para duas questões: a primeira diz respeito à ideia da cultura como recurso. A segunda, que está intrinsecamente ligada à primeira, se refere a utilização da cultura como estratégia de renovação da cidade (BEZERRA, 2007, p. 86).

Nestes fundamentos, a conversão da cultura em negócio voltado predominantemente à reprodução do capital viabiliza também resultados políticos que condicionam a imagem do gestor como agente de práticas eficientes. Esse aspecto é bem notório nas ações oligárquicas da cidade de Mossoró. Tanto é que a maior expressão política local da atualidade, Rosalba Ciarlini Rosado, é governadora do estado do Rio Grande do Norte. Ela manteve o domínio no processo sucessório da Prefeitura Municipal no último pleito, da qual foi chefe do executivo por três mandatos, sendo considerada decisiva para a eleição da prefeita da cidade em 2012, filiada ao seu partido político (DEM). As ações populistas e seus bem sucedidos efeitos imediatos (e questionáveis), como a manutenção de uma bancada de vereadores na Câmara Municipal com ampla fidelidade aos seus interesses, mantém-se com seus bons resultados no que concerne aos dividendos político-eleitorais articulados e alcançados por estes segmentos do poder local (executivo e legislativo), neste caso direcionadas a propósitos sempre duvidosos quanto à coerência e a ética.

3.5.2 Um diagnóstico das limitações e fragilidades apontadas ao Plano Diretor de Mossoró na questão habitacional

Um dos propósitos centrais desta pesquisa consiste em evidenciar que a ação administrativa do município de Mossoró, essencialmente no espaço urbano, considerando a questão da habitação popular existente diante do plano diretor municipal, enquanto instrumento normativo cujo sustentáculo é o Estatuto da Cidade, é em muitos aspectos, frágil e contraditória. Neste interesse, buscamos elaborar uma produção textual coerente com esta temática, a partir de diferentes procedimentos e direções particulares conforme seu aspecto, sem abdicar do foco principal.

Foi possível como resultado até aqui justificar algumas destas fragilidades e limitações da gestão urbana local. Percebemos que a situação da habitação popular, enquanto questão social e política, tendo como fundamento o PDDM e o Estatuto da Cidade enquanto base, é conduzida em marcantes paradoxos e restrições, embora seja possível se notar viáveis condições de intervenções administrativas pela administração municipal, no sentido de

empregar ações de planejamento urbano, que atuassem mais ativamente no enfrentamento dos problemas existentes.

Neste subtópico novamente discutimos aspectos do PDDM conforme as demandas deste enfoque, centrado na questão da moradia popular. De acordo com a abordagem que fazemos até esta altura, notamos na cidade uma situação de gerenciamento administrativo o qual definimos como burocrático no tocante ao cumprimento dos requisitos e estágios estabelecidos pela legislação federal. Tal prática tem credenciado Mossoró ao reconhecimento, por parte de instâncias governamentais como o Ministério das Cidades, pela execução e cumprimento destas petições. O que, conforme o interesse e conveniência, permite aos gestores aproveitar politicamente tais momentos como dividendos de competência. A habitação é temática de prerrogativa nesta tendência. Todavia, estas conquistas não se refletem, intensa e efetivamente, em ações administrativas voltadas ao enfrentamento da desigualdade socioespacial urbana, na qual as condições de moradia da população traduzem diretamente estes desníveis.

É neste aspecto que podemos notar a legislação como um elemento submetido a uma conjuntura de interesses, servindo de salvaguarda de proveitos e de vontades dos segmentos sociais mais expressivos e hegemônicos do lugar. Isso é dado, não obstante ser seu conteúdo a expressão de referências propositoras de ações que contemplam práticas, instrumentos e políticas de base democrática. Concomitantemente vemos que a existência da lei não assegura as presumidas mudanças anunciadas no seu texto. Sobre esta situação já discutimos, inclusive tomando por referência determinados estudiosos do tema. A descrição que ora fazemos em muitos aspectos pode ser observada quando avaliamos a situação de Mossoró no que diz respeito ao atual estágio de exercício formal do PDDM, mais detidamente do contexto habitacional enquanto um tópico central de sua abordagem.

Assim, o PDDM, embora com notória coerência com muitas definições do Estatuto da Cidade, apresenta limitações em sua abordagem. Este entendimento que fazemos é justificado, entre outros traços, pela ausência da referência ao prazo para o exercício das normas específicas. Compreendemos que em muitos tópicos concernentes aos princípios, objetivos e diretrizes da política urbana, ao ordenamento territorial e dos instrumentos da política urbana, caberia a determinação do tempo para o início das ações que a lei preconiza ou até seu período de execução integral. Em referências específicas a certos pontos do plano diretor de Mossoró tratados mais adiante citaremos exemplos deste posicionamento.

No subtópico anterior tratamos de algumas destas restrições que acompanham o PDDM, no caso específico da abordagem do planejamento urbano. Nesta parte do capítulo,

junto com o apontamento destas características fundamentadoras do título deste subtópico, fazemos agora uma análise de alguns tópicos ou componentes do trabalho ‘Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos – relatório estadual de avaliação dos planos diretores do Rio Grande do Norte’ (BENTES SOBRINHA et al., 2010) que, entre os municípios avaliados, Mossoró figura como componente.

Este referido trabalho é uma produção resultante da campanha ‘Plano Diretor Participativo’, formada por uma coordenação nacional que por sua vez é composta de instituições integrantes do Conselho das Cidades e de Núcleos Estaduais compostos pelo poder público e organizações sociais diversas. No estado do Rio Grande do Norte foi formado pelo Núcleo Estadual da Campanha Planos Diretores Participativos – Núcleo RN, coordenado pelo CREA/RN e Universidade Federal do Rio Grande do Norte/Departamento de Arquitetura. Sua Introdução descreve:

O trabalho se insere na Rede Nacional de Avaliação e Monitoramento de Planos Diretores, que tem como foco o acesso a terra urbanizada e bem localizada para todos, visando a capacitação de agentes do poder público e atores da sociedade civil para a implementação de Planos Diretores e fortalecimento da gestão municipal e das formas de participação social (BENTES SOBRINHA et al., 2010, p. 03).

O trabalho tem uma proposição importante, considerando o objetivo de avaliar o conteúdo dos planos diretores municipais previstos. Porém, conforme a metodologia que norteou sua produção, o texto foi montado a partir da leitura das leis em foco e de seus processos de elaboração tomando por referência: o acesso a terra urbana; o acesso aos serviços e equipamentos urbanos, com destaque ao acesso à habitação, saneamento ambiental e ao transporte e à mobilidade; a gestão e participação democrática; e outras questões complementares.

É importante dizer que, de acordo com este anúncio da proposta de metodologia, no texto não é possível perceber a menção aos processos de elaboração do plano diretor. Especificamente o de Mossoró, ao qual nos detivemos diretamente, não há abordagem da produção do documento, seja no que se refere ao processo político, social, suas mobilizações, etc.

Desta feita, é exposto nesta sequência um exame, sintético, dos componentes mais diretamente relacionados com nosso objeto de estudo. A partir do trabalho citado analisamos alguns de seus componentes.

Inicialmente o trabalho trata do acesso a terra urbanizada enquanto fundamento à consolidação da função social da propriedade. Assim, selecionamos os seguintes pontos apresentados no trabalho:

- 01 – Diretrizes para o cumprimento da função social da propriedade;
- 02 – Garantia do direito à terra urbana e moradia;
- 03 – Gestão democrática por meio da participação popular;
- 04 – Ordenação e controle do uso e ocupação do solo de modo a evitar a retenção especulativa dos terrenos;
- 05 – Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- 06 – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

De fato, enquanto lei decorrente do Estatuto da Cidade o PDDM tem um significado expressivo e tem condições de proporcionar ao município transformações propositivas com favoráveis conquistas ao processo político de sua gestão, alcançando, quem sabe, suas execuções. Os pontos apresentados na parte inicial e selecionados nesta ordem acima descrita confirmam a referência ao seguimento do PDDM à pauta que o Estatuto da Cidade estabelece como função social da propriedade e da cidade.

Consideramos, entretanto, que a análise não se ateve a aspectos importantes do texto da lei como a citação de definições gerais referentes às noções contidas nos títulos e capítulos existentes, muitas vezes sem especificar o contexto de Mossoró. É o que ocorre nas parcelas de texto correspondentes aos pontos elencados acima de números 01 e 02.

O número 03 diz respeito a alguns códigos do PDDM. No seu conjunto fica nítido que a mencionada participação popular na prática desta lei não é tão próspera quanto interpretada na redação. Um exemplo pode ser apontado, como o conteúdo do Capítulo II do Título VI, que trata da criação do Conselho da Cidade de Mossoró, questão tratada no subtópico anterior (3.5.1). Em seu artigo 152 lê-se: “Fica criado o Conselho da Cidade de Mossoró órgão colegiado de natureza consultiva [...]”. Tal noção permite interpretar que tal participação, quando se tornar efetiva, já que o PDDM não define prazos, não estabelecerá uma democratização tão direta quanto possa ser imaginada. Isso também porque para que tal participação social seja confirmada, depende da constituição de conselhos, como é o caso do SIMPLURB que discutimos antes desta parte, e que há pelo menos seis anos está autorizado a ser definido e ter sua atuação reconhecida.

Os números 04, 05 e 06 correspondem aos componentes da lei que induzem ao controle do uso e ocupação do solo urbano, com o propósito de inibir a especulação imobiliária e a desigualdade. Com relação a estes pontos, qualquer análise dirigida ao conteúdo do trabalho é comprometida, pois o assunto em cada um deles é bem limitado. Porém, trazendo novamente a comparação do que está transcrito na lei com seu atual exercício, é possível afirmar que sua prática é completamente no âmbito da cidade, como já defendemos aqui.

Quando se refere a política de habitação o trabalho em análise produziu uma avaliação mais imediata e concernente com o que ocorre no estágio atual de cumprimento do PDDM, seu objeto de estudo. Apontamos os tópicos a seguir:

- 01 – Estratégias de aumento da oferta de moradias na cidade pela intervenção regulatória, urbanística e fiscal na dinâmica de uso e ocupação do solo;
- 02 – Instrumentos específicos visando a produção de moradia popular e voltada para Cooperativas populares;
- 03 – Programas específicos voltados para a moradia popular (urbanização de favelas, regularização de loteamentos, etc.);
- 04 – Diretrizes do Estatuto da Cidade, no que diz respeito à política de habitação;
- 05 – Outros instrumentos voltados para a política habitacional;
- 06 – Planos diretores que definiram objetivos, diretrizes e prazos para a elaboração dos Planos Municipais de Habitação;
- 07 – Fundo específico de habitação de interesse social;
- 08 – A auto-aplicabilidade das definições estabelecidas na política habitacional dos planos analisados;
- 09 – Instrumentos e mecanismos de controle social na política de habitação.

Inicialmente destacamos os pontos 01, 02 e 03. Eles se referem às perspectivas de ação contidas no PDDM voltadas às produções de moradias de interesse popular na cidade. Embora não especifiquem os tópicos da Lei aos quais se referem, o texto afirma existirem dispositivos voltados a esta possibilidade de atuação. Na sua referência, o conteúdo diz que no ponto 01 não há na lei em destaque a especificidade das diretrizes que apontem as condições que estabeleçam a localização no espaço urbano de possíveis programas habitacionais; no ponto 02 a análise reconhece que o PDDM dispõe de instrumentos viabilizadores da produção da moradia popular. Exemplos destes recursos são a definição e delimitação das ZEIS, do

Direito de Preempção, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Consórcio Imobiliário, etc. No entanto o trabalho esclarece que há apenas menções destes títulos de direito, sem assegurar a previsão de intervenção por parte do poder administrativo; quanto ao ponto 03 há o apontamento de que no documento legal há objetivos definidos para programas habitacionais e edificações de interesse social que são voltados para a população de baixa renda. Mas o texto afirma que não há especificação de programas, como de fato não há mesmo. E novamente lembramos que não há qualquer menção de prazos para o cumprimento desta perspectiva, mas neste trabalho em análise não há esta referência.

O ponto 04 relacionado acima aponta algumas das diretrizes voltadas à política de habitação pertencentes ao Estatuto da Cidade, assim como quais delas são adotadas enquanto pautas do PDDM. Inicialmente é relacionada à criação das ZEIS, às quais já dedicamos espaço neste trabalho, inclusive na avaliação dos pontos acima neste subtópico. Em seguida o texto destaca a ausência nesta Lei da proposta de demarcação de áreas urbanas em diferentes setores da cidade, inclusive centrais, dotadas de infraestrutura para fins de habitação popular. Quanto ao Parcelamento Compulsório e o IPTU Progressivo no Tempo e sua relação com a política de habitação, detectou-se que o PDDM não faz esta associação, sem esquecer que, conforme já tratamos neste trabalho, a proposta de IPTU Progressivo no Tempo consta no texto do PDDM mas até o presente este dispositivo, voltado ao enfrentamento da especulação imobiliária e ao aproveitamento diretamente social do solo urbano, nunca foi efetivado na cidade. Por último é apontado que, embora constante no conjunto da Lei do PDDM, a outorga onerosa do direito de construir não é vinculada diretamente a política de habitação neste conjunto normativo. Ademais, não custa lembrar que a outorga onerosa do direito de construir, mesmo estando claramente estabelecida nesta Lei (Capítulo VI do Título V), até hoje nunca foi empregada no processo de construção imobiliária da cidade.

Quanto ao tema contido no número 05 os autores descrevem como instrumentos correlatos ao movimento de política urbana local inerente ao PDDM as Operações Urbanas Consorciadas que estabelece a perspectiva de compartilhamento de ações entre o Estado e a iniciativa privada voltada à construção de moradia para classes sociais mais pobres, estando as mesmas passíveis de implantação em programas de habitação de interesse social. Outro instrumento direcionado aos planos de habitação, relacionado neste ponto, é a Transferência do Direito de Construir a partir da prerrogativa atribuída ao proprietário de imóvel urbano de exercer o potencial construtivo em outro local, dando ao poder público municipal o privilégio do domínio sobre seu imóvel para o exercício da política de habitação de acordo com os fundamentos do PDDM. De fato, são interessantes alternativas de emprego de ações baseadas

na noção de função social da propriedade, mas que, ambas, até o presente não tiveram registros de práticas ou aplicação na vigência deste Plano Diretor na cidade.

O número 06 descreve que o PDDM estabelece que o Poder Executivo deve encaminhar à Câmara Municipal projeto de Lei referente ao Plano Municipal de Habitação, mas não há estabelecimento de prazo para tal iniciativa. Já discutimos que Mossoró elaborou seu PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social) em 2009 como requisito da Lei 11.184/05. Este Plano foi aprovado na Câmara de Vereadores, porém seu cumprimento até o presente não acontece.

O número 07 se refere, no caso de Mossoró, ao Fundo Municipal de Urbanização, constante do artigo 144 do PDDM que, mesmo tendo sua inegável importância como potencial política urbana, este Fundo, conforme o texto da Lei em análise, não é específico de habitação de interesse social. O trabalho em exame não faz esta especificidade, que tem caráter de essencial importância em razão de o tema daquela parte do trabalho em que se insere o ponto citado (de número 07) se constituir na política de habitação.

No tocante ao número 08 a produção teórica em análise discute que, dos planos diretores do Rio Grande do Norte avaliados, a perspectiva de aplicação direta das definições componentes dos próprios planos a respeito da política habitacional é pouco objetiva e bem geral. Mesmo trazendo uma abordagem não muito clara, percebe-se que as razões para esta situação podem ser entendidas no sentido de representarem uma estratégia de quem conduziu a elaboração da lei. No caso de Mossoró, a restrita ou, em muitos casos, até nula condição objetiva do conteúdo do PDDM pode justificar também seu traço burocrático, sendo pouco vinculado às questões e interesses da maior parte da população, que é pobre.

O último ponto, de número 09, relacionado no trabalho, descreve que o PDDM define como instrumento ou mecanismo de controle social na política de habitação municipal o SIMPLURB, coordenado pela SEDETEMA, no qual se inclui o Conselho da Cidade de Mossoró. Sobre este Sistema, tratamos no subtópico 3.5.1 que a ausência de sua implantação tem um significado importante no que diz respeito a maneira como a política urbana e os processos a ela relacionados têm sido conduzidos na gestão da cidade no decorrer do tempo.

O processo de política urbana existente na reprodução espacial de Mossoró pode ser entendido como circunstancial ao movimento político que influencia à sua dinâmica. Há uma bibliografia disponível sobre sua discussão que contribui para seu entendimento. Considerando a situação avaliada, o PDDM, em tese a referência elementar de sua implementação no processo institucional e formal da legislação urbana nacional, tem restrita consideração na ação da política e planejamento urbanos. Efetivamente esta legislação é

desconhecida e, por isso, passa por ampla indiferença no âmbito da política urbana exercida no decorrer de sua vigência, fato comum com esta modalidade de lei no cenário brasileiro.

Diante deste diagnóstico pode-se considerar que a sociedade local não vivencia a oportunidade de presenciar o efetivo cumprimento da legislação específica do processo urbano, tampouco, e por isso, não tem o ensejo de observar e vivenciar, na medida da viabilidade que esta lei permite, a participação social no seu real exercício. Esta interpretação se fundamenta na contradição presente, no que se refere a habitação popular e sua situação em Mossoró, na qual a legislação da política urbana existente institui a regulação para o enfrentamento dos problemas, mas a ausência de seu efetivo cumprimento torna-a inócua. A relação de tópicos e instrumentos legais disponíveis, conforme descrição acima, contempla muitos dos dramas da moradia social local, contudo a ausência de seu emprego ao mesmo tempo deixa-a inerte.

3.6 A HABITAÇÃO COMO COMPONENTE DA POLÍTICA URBANA CONTEMPORÂNEA DE MOSSORÓ

Entre os aspectos da política urbana atual de Mossoró estão dois que são essenciais para caracterizar uma contradição, a qual é central nesta pesquisa, fundada na situação que aponta, de um lado, a condição de um município ajustado com os requisitos do Ministério das Cidades; e, do outro, um contexto desafiador devido a prevalência de vantagens e privilégios a certos setores urbanos em detrimento da maioria de outros cujo acompanhamento da gestão urbana pela administração municipal não torna atuante esta legislação. Tal condição tem coerência com os movimentos que compõem o planejamento e a gestão da cidade neste período atual em que vigora no Brasil o Estatuto da Cidade. Este apontamento que fazemos mostra seu alcance na realidade mossoroense.

No primeiro subtópico desta parte do capítulo analisamos a situação da política habitacional urbana de Mossoró tomando por referência as informações contidas na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do IBGE, na qual consideramos os levantamentos correspondentes aos anos de 2005, 2008 e 2009 e 2011¹⁹. Nele propomos alguns elementos que contribuem na fundamentação desta pesquisa, que endossam a condição formal do município como um contexto que tem atendido os requisitos e determinações da legislação em vigor e do Ministério das Cidades. Os levantamentos estatísticos empregados

¹⁹ O ano de 2011 consta como marco temporal do último inventário realizado pelo Munic nesta temática.

como fonte, embora revelem aspectos de períodos específicos, mostram o eficiente atendimento, pela gestão municipal de Mossoró, das exigências institucionais e legais ao longo do intervalo apontado. Contudo, este apontamento não inibe a marcante desigualdade socioespacial prevalecente na cidade.

No subtópico seguinte (3.6.2) é feita uma abordagem de determinadas ocorrências na cidade que ajudam a revelar que o mero cumprimento formal da legislação tem seus reflexos na dinâmica urbana cotidiana. Assim, não obstante a cidade dispor de instrumentos e acervo de leis norteadores da política urbana, percebemos que tais elementos são, na prática, em muitos aspectos desconsiderados, seja no que se refere ao contexto social, seja pelo institucional. Neste sentido, citamos exemplos de situações ocorridas durante o processo eleitoral no município no ano de 2012 que dão margens a este entendimento. Inicialmente vemos que nenhum dos candidatos a prefeito municipal neste pleito citado incluiu no seu respectivo programa de governo qualquer menção ou referência ao PDDM, em pleno vigor. Em seguida tratamos de um caso flagrante de aproveitamento interesseiro de uma questão legislativa da Câmara Municipal de ordem urbanística que, de forma manipulada, é convertida em questão central de uma circunstância. Falamos do processo eleitoral ocorrido no ano de 2012. Em seu desdobramento as principais candidaturas ao executivo municipal aproveitaram uma determinada situação criada pelo poder legislativo para se apropriar da pauta da habitação popular que, momentaneamente, foi central na busca por votos. Foi um tema prioritário por poucos dias como mote dos discursos e promessas de campanhas. Prática típica de oligarquias que sobrepujam a população que, em geral neste aspecto, lhes é fiel e subalterna.

3.6.1 A política urbana positiva: exemplos de situações que representaram a política urbana de habitação de Mossoró sob o ponto de vista oficial

Não há dúvida de que a moradia, no processo de convivência social, possui uma grande importância. Quando a consideramos, a partir desta perspectiva e no âmbito da dinâmica espacial, detentora de uma complexidade cada vez mais expressiva, podemos perceber algumas nuances deste significado. Entre outras razões, porque além do inextricável sentido patrimonial, representado pelo valor monetário do domicílio a partir de sua figuração de bem e produto, a habitação também adquire o sentido da consciência e da identidade do indivíduo no seu espaço de vivência. E esta prerrogativa tem uma expressão que

se insere no âmago do sentido da existência individual de cada um. Carlos (2011) discute que ‘habitar’ tem a conotação de certos significados. E, neste sentido, diz:

O habitar envolve a produção de formas espaciais, materiais, bem como de um modo de habitá-las e percebê-las. É um termo poético, pois abarca um tempo de criação nos modos de apropriação, que organiza e determina o uso. Produz limitações, ao mesmo tempo que abre possibilidades. Envolve um lugar determinado no espaço, portanto, uma localização e uma distância que se relaciona com outros lugares da cidade e que, por isso, ganha qualidades específicas. Nessa medida, o espaço do habitar tem o sentido dado pela reprodução da vida, tratando-se do espaço concreto dos gestos, do corpo, que constrói a memória, uma vez que cria identidades. Nessa perspectiva, o mundo humano é objetivo e povoado de objetos que ganham sentido à medida que a vida se desenvolve, de forma que a casa, a rua, a cidade, formam um conjunto múltiplo de significados (CARLOS, 2011, p. 55-6).

Conforme analisa a autora, independente das condições socioeconômicas que compõem a complexidade habitacional urbana, o significado do morar para a pessoa tem um sentido que se confunde com o sentido da vida. Por isso, entender esta expressão implica considerar cada movimento e atribuições de sentido que são dadas a elementos espaciais como a moradia. A concretude da casa se confunde com suas significações e estas penetram na vida em diversas formas. Pelo que a autora destaca, viver também é morar.

Neste pressuposto, um fato que contribui com sua justificativa se constitui na revelação de que as condições de moradia são determinantes para se compreender a situação social de determinado contexto. Em realidades com desigualdades sociais históricas como a brasileira essas assimetrias encontram no processo habitacional um fundamento considerável, cuja complexidade endossa o fenômeno.

É por isso também que tem sido comum o emprego do termo ‘moradia digna’ para definir o que se considera a condição ideal de habitação, seja por parte de estudiosos, administradores públicos, políticos em período de campanha eleitoral, etc., cujo sentido nem sempre é claro.

Ao abordar a habitação no sentido de política pública no caso brasileiro, Arretche et al. (2012, p. 17) justifica o enfoque empregado: “É sabido que a moradia é o bem mais caro da cesta de necessidades das famílias”. Neste sentido, quando se considera que no país a correlação entre a situação de desníveis sociais e a precária participação do sistema governamental com o provimento de políticas públicas ou programas voltados à auxiliar, principalmente os segmentos sociais mais pobres ao acesso a habitação própria, se pode ter a

noção de que a moradia se constituiu num desafio nem sempre vencido na história do espaço urbano brasileiro.

Neste subtópico discutimos a forma como o Estado nacional avalia a disposição da política urbana de Mossoró no período de vigência do Estatuto da Cidade, tendo como foco a habitação no âmbito desta política, cujo interesse é relacionar o atual status que o município detém, ou seja, de preparar e oferecer planos de ação e instrumentos de política urbana e habitacional, ante a situação contraditória das limitações efetivas de cumprimento do que preconizam as funções atribuídas a tais instâncias e instrumentos de gestão. Tomamos como base de informações os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (definida como Munic), do IBGE, elaborada ao longo de alguns anos. Os indicadores constantes nesta fonte são fundamentais principalmente em razão de sua amplitude e regularidade.

Avaliamos, assim, a realidade mossoroense analisando e comparando as informações contidas no Munic dos anos 2005, 2006, 2009 e 2011. Os questionários de cada levantamento que compôs o perfil dos municípios em cada um dos anos apresentados diferem uns dos outros. Não abordaremos as informações do ano de 2004 porque os dados coletados correspondentes a este período são bem restritos. Por exemplo, neste ano o conjunto do questionário apenas confirmava a existência de fundos para a política de habitação nos municípios que declaravam conter conselhos municipais de habitação, desprezando todos os outros que, mesmo com fontes de recursos e sem os respectivos conselhos, não eram considerados. Também, lembramos que a avaliação vai até o ano de 2011 em razão de ser este ano a referência de tempo do último período registrado de coleta de informações pelo IBGE.

Nesta perspectiva, ao avaliarmos a realidade de Mossoró no levantamento, fazemos também o apontamento do que consideramos como limitações em algumas notas existentes. Iniciamos com o ano de 2005. Reunimos as informações numa planilha específica conforme exposição na sequência:

Tabela 02 - Perfil dos Municípios Brasileiros – Município de Mossoró – 2005

01 – Conselho Municipal de Políticas Urbana, desenvolvimento urbano da cidade ou similar. - Conselho Municipal de Política Urbana Desenvolvimento Urbano, da cidade ou similar – existência.	Não
02 – Instrumentos de Planejamento Municipal - Ano da lei orgânica do município - Lei do parcelamento do solo – existência - Lei de zoneamento ou equivalente – existência - Código de obras – existência	1990 Não Não Sim

03 – Instrumentos de Política Urbana - O município utiliza os instrumentos de política urbana do estatuto da cidade - O município está revendo ou elaborando plano diretor	Não Não
04 – Conselho Municipal de Habitação - Conselho municipal de habitação – existência - Existência do fundo municipal especial na área de habitação	Não Não
05 – Programa ou Ações na Área de Habitação - Cadastro levantamento de família interessadas em programas habitação - Construção de unidades por iniciativa exclusiva da prefeitura	Sim Sim
06 – Regularização Fundiária - Legislação específica que dispõe sobre regularização fundiária – existência - Programa específico de regularização fundiária – existência	Não Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2005.

Dentre os aspectos possíveis de interpretação referentes à realidade de Mossoró a partir dos indicadores da tabela acima, iniciamos com o que consideramos se tratar de uma manifestação de fragilidade, pois no ano de 2005 Mossoró ainda não possuía o Conselho da Cidade, colegiado que somente é criado em 2011, se considerarmos que o Estatuto da Cidade no país já vigorava desde 2001. Em 2005 o município sequer havia aprovado o plano diretor, conforme determinava o Estatuto. Também cabe destacar a inexistência de conselho de política urbana, da cidade ou de habitação, como revela o levantamento. Neste conjunto não se registra qualquer instrumento de planejamento urbano ou de política urbana elaborado ou fundamentado a partir do Estatuto da Cidade. O Código de Obras, constante no ponto 02 da tabela, existe na cidade desde o ano de 1975, período em que foi elaborado o primeiro plano diretor do município, de acordo com o que já discutimos neste trabalho.

Logo, se um dos fundamentos que norteiam esta pesquisa se assenta na justificativa de que a política urbana e, mais especificamente, de habitação de Mossoró foi definida por nós como burocrática em razão de muitas de suas ações se constituírem em mero formalismo, que tem o interesse apenas de instituir a legislação e atender aos requisitos das leis de instâncias superiores, o perfil local esboçado na tabela sequer ainda pode ser inserido nesta representação em sua plenitude. Isso porque esta lei federal em análise, ou seja, o Estatuto da Cidade, em nada praticamente fora atendida no período considerado, ou seja, o ano de 2005.

Tabela 03 - Perfil dos Municípios Brasileiros – Município de Mossoró – 2008

01 – Conselho Municipal de Políticas Urbana, desenvolvimento urbano da cidade ou similar. - Conselho municipal de política urbana, desenvolvimento da cidade – existência.	Não
---	-----

02 – Instrumentos de Planejamento Municipal - Lei do parcelamento do solo – existência - Lei de zoneamento ou equivalente – existência - Código de obras – existência	Sim Sim Sim
03 – Instrumentos de Política Urbana - Plano diretor – Existência	Não
04 – Órgão Gestor - Caracterização do órgão gestor da habitação no município - Existência de órgão da administração direta que desempenha ação na área da habitação	Subordinada a outra secretaria Não
05 – Plano, Conselho e Fundo Municipal de Habitação - Plano municipal de habitação – existência - Conselho municipal de habitação – existência - Fundo municipal de habitação – existência	Sim Não Não
06 – Programas ou Ações na Área de Habitação - Cadastro ou levantamento de família interessadas e, programas habitacionais – existência - Realizou algum programa habitacional com recurso que não faz parte do fundo municipal de habitação - Construção de unidades; melhoria de unidades habitacionais - Aquisição de unidades habitacionais; oferta de material de construção; oferta de lotes; regularização fundiária – existência; legislação específica que dispõe sobre regularização fundiária – existência	Sim Sim Sim Não
07 – fatores, Cortiços e Loteamentos Irregulares - Favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados – existência - Loteamentos irregulares e/ou clandestinos – existência	Sim Sim

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2008.

A tabela 03 acima expõe uma situação do conjunto institucional e formal da política urbana de Mossoró com marcantes diferenças se comparada com a disposição existente na tabela 02, apresentada anteriormente. A tabela 03 mostra um conjunto de conquistas no tema mencionado, às quais cabem algumas avaliações, principalmente tendo como referência o ano aludido para o levantamento.

Inicialmente mencionamos o ponto 01 do quadro que mostra a cidade de Mossoró, no ano de 2008, sem ainda ter instituído o conselho da cidade, mesmo tendo seu plano diretor aprovado desde dezembro de 2006. Esta consideração tem relevância pois o conselho da cidade ou órgão da mesma natureza é essencial nos funcionamentos determinantes da democratização da política urbana. Como tratamos neste trabalho, Mossoró somente constitui e o poder executivo municipal sanciona a lei de criação desta assembleia no ano de 2011. E, por sua vez, o Regimento Interno do Conselho da Cidade de Mossoró somente é aprovado

pelo Decreto nº 3951, de 04 de abril de 2012, quase um ano após a criação formal deste Conselho, em junho de 2011.

O ponto 02 traz algumas referências novas para a política urbana local. O Código de Obras nele contido, conforme discutimos anteriormente, é remanescente da década de 1970, sendo que sua renovação somente aconteceu no ano de 2010. Porém, as leis cuja existência é confirmada, isto é, a Lei do Parcelamento do Solo e a Lei do Zoneamento, sinalizam variações no processo que, pelo menos no aspecto formal, tem determinados significados. Entre estes podemos mencionar seu traço de legislação inédita na cidade. Uma informação essencial a este respeito é a de que estas duas leis são oriundas do então novo Plano Diretor municipal (PDDM), cuja menção na tabela se encontra no seu ponto 03. Não se tratam de regulamentações específicas de tópicos do PDDM, mas da consideração de alguns de seus componentes.

O ponto de número 04, da tabela 03, assume importância quando é possível considerar o nível de prioridade que a administração municipal de Mossoró dedica a habitação no período de referência. Isso porque, como perceberemos mais adiante, pouca alteração ocorrerá neste sentido, isto é, a gestão municipal nunca criou um órgão ou instância administrativa específico(a) de habitação para dedicar atenção e responsabilidade a esta temática, característica que é mantida até o presente.

Com o propósito de justificar a importância que a disponibilidade de uma secretaria específica à questão da habitação na gestão urbana atual do Brasil e reconhecer a relevância de sua atuação, conforme endossamos ao expressarmos estes argumentos sobre o caso de Mossoró que estudamos, Arretche et al. (2012), afirmam:

A inclusão da variável '*órgão de política habitacional*' no estudo está baseada no suposto de que a existência de uma secretaria exclusiva revelaria que esta política teria espaço institucional similar ao de outras políticas sociais na agenda municipal. No modelo analítico, esta variável permitiria medir a existência de burocracias especializadas na gestão de programas habitacionais bem como a centralidade do problema habitacional na agenda municipal. Na mesma direção, [...] a existência de uma secretaria própria permitiria maior efetividade às políticas habitacionais, dada a existência de burocracias especializadas e dedicadas à captação de recursos, produção e gestão de serviços (ARRETCHÉ et al., 2012, p. 35-6).

Ao levarmos em consideração este ponto de vista, fica clara a posição de que a secretaria especializada na gestão urbana estabelece uma qualificação da ação política restrita da qual ela é responsável. Tal marco contribui na efetivação de suas atribuições pois além de serem comum e formalmente claras e diretas, as responsabilidades das instâncias do Estado,

sua atuação e emergência são predominantemente influentes no espaço social. Sem esquecer a noção, neste caso complementar ao que já temos abordado, de que como a habitação comumente é aproveitada ideologicamente como um assunto relevante e de primeira ordem pelos governantes, seus auxiliares ou até pelos postulantes a estes cargos, a omissão da intervenção nos seus agravos pode também ser interpretado como negligência.

No que se refere ao tópico 05 da tabela, podemos inferir a coexistência de vários movimentos que têm seus reflexos afirmados na relação de pontos apresentada. Inicialmente o plano municipal de habitação confirmado é o PLHIS, já abordado neste trabalho, que se trata de uma medida burocrática cumprida como exigência da Lei 11.124/2005, criada no ano de 2009 e até hoje sem efetivação na gestão da cidade. Depois vêm o conselho municipal de habitação e o fundo municipal de habitação, ambos exigentes de certas condições para justificarem a existência efetiva. Isso porque estes instrumentos somente encontram sentido legitimados a partir de seus respectivos funcionamentos práticos. O que não impede de serem encontrados artificios que os façam subsistirem, mesmo sem cumprir as exigências da legislação. Neste sentido, naquele ano tais instâncias não existiam no município de Mossoró. E o município dispõe do Conselho Municipal de Habitação, denominado Conselho Municipal de Mossoró de Habitação de Interesse Social (COMHABIS), instituído pela Lei Municipal nº 2.449/2008 de 08 de dezembro de 2008.

O ponto 06 mostra a existência de programas e ações voltadas à habitação na cidade. Como se trata de informação de conotação geral, não é possível dizer que no período havia programas habitacionais coerentes com a legislação específica existente. Além disso, pode-se afirmar que há elementos que justifiquem sua condição de ações pontuais, com restrita coordenação, principalmente pelo que já foi observado nos pontos 04 e 05, ou seja, a inexistência de órgão gestor específico na administração municipal (secretaria, repartição específica, etc.).

Por último temos o tópico 07 da tabela em análise que verifica situações de precariedade ou condições de irregularidade jurídica na ocupação do solo urbano. Novamente é necessário afirmar que são noções de aspecto geral, que não especificam o volume ou registro das ocorrências mencionadas. Porém são importantes como subsídios norteadores da situação existente no respectivo período. Dessa forma, vê-se nos registros a existência na cidade do indicador ‘favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados’. Também é confirmada no registro subsequente a presença de ‘loteamentos irregulares e/ou clandestinos’. Ao relacionarmos com o ponto anterior (número 06), consideramos que, embora disponha de

programas e ações direcionadas à habitação, registravam-se na cidade no ano de 2008 situações como estas apontadas no tópico 07.

Tabela 04 - Perfil dos Municípios Brasileiros – Município de Mossoró – 2009

<p>01 – Conselho Municipal de Políticas Urbana, desenvolvimento urbano da cidade ou similar.</p> <p>- Conselho municipal de política urbana, desenvolvimento da cidade – existência.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ano de criação • O conselho é paritário 	<p>Sim</p> <p>2006</p> <p>Sim</p>
<p>02 – Instrumentos de Planejamento Municipal</p> <p>- O município possui legislação específica sobre zona e/ou área de interesse social</p> <p>- O município possui legislação específica sobre zona e/ou de interesse especial</p> <p>- Lei de parcelamento do solo – existência</p> <p>- Lei de zoneamento – existência</p> <p>- Código de obras - existência</p>	<p>Sim</p> <p>Sim</p> <p>Sim</p> <p>Sim</p>
<p>03 – Instrumentos de Política Urbana</p> <p>- Plano diretor – Existência</p>	<p>Sim</p>
<p>04 – Órgão Gestor e Plano Municipal de Habitação</p> <p>- Caracterização do órgão gestor da habitação no município</p> <p>- O município possui plano municipal de habitação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Está elaborando 	<p>Subordinada a outra secretaria</p> <p>Não</p> <p>Sim</p>
<p>05 – Conselho e Fundo Municipal de Habitação</p> <p>- Conselho municipal de habitação – existência</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ano de criação • O conselho é paritário • Caráter do conselho: <ul style="list-style-type: none"> • Consultivo • Deliberativo • Normativo • Fiscalizador • O conselho realiza reunião nos últimos 12 meses <p>- Fundo municipal de habitação – existência</p> <ul style="list-style-type: none"> • O fundo municipal de habitação reúne todos os recursos orçamentários e outras fontes para os programas habitacionais 	<p>Sim</p> <p>2008</p> <p>Sim</p> <p>Sim</p> <p>Sim</p> <p>Sim</p> <p>Não</p> <p>Não</p> <p>Sim</p> <p>Sim</p>
<p>06 – Cadastro de Família Interessadas em Programas Habitacionais</p> <p>- A prefeitura possui cadastro de família interessadas em habitação</p>	<p>Sim</p>
<p>07 – Regularização Fundiária</p> <p>- O município possui legislação específica sobre regularização fundiária</p> <p>- O município possui plano e/ou programa específico regularização fundiária</p>	<p>Não</p> <p>Sim</p>

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2009.

De acordo com o propósito desta abordagem, comparamos a situação da cidade em cada perfil apresentado, sendo a individualidade destas exposições formada pela composição de cada tabela que corresponde, isoladamente, a informações referentes a um ano. Com esta intenção podemos verificar com o conteúdo da tabela acima que, neste registro formal, Mossoró apresenta um diagnóstico vantajoso quanto ao processo de política urbana e habitacional, quando comparado ao demonstrativo das tabelas anteriores (tabelas 02 e 03).

O ponto 01 do quadro acima expõe o registro de criação em Mossoró de seu Conselho da Cidade. No entanto este ano de criação do mesmo não é o constante na Prefeitura Municipal, sua responsável pelo registro. Como já abordamos no trabalho, este colegiado somente foi formalmente reconhecido em 2011, por isso o ano de 2006 da tabela não encontra respaldo oficial dos órgãos gestores e reguladores municipais.

O tópico 02 da tabela tem representação semelhante ao ponto 02 da tabela 07, analisada anteriormente. Como dissemos lá, os registros, referentes aos denominados instrumentos de planejamento urbano disponíveis no município são fundados em sua maioria a partir do plano diretor municipal. A única exceção, também como aconteceu na tabela 07, é o Código de Obras.

O ponto 03 refere-se ao plano diretor, aprovado em 2006. Já o ponto 04, que tem coerência com o número 03, também mantém semelhanças com a tabela 07. Lá discutimos as limitações inerentes na política habitacional local com a ausência de órgão gestor específico. Esta situação mantém-se no ano de 2009. Apenas chama a atenção o registro de que, no ano de 2009, o plano municipal de habitação estava em elaboração. De fato, este foi divulgado na mídia neste mesmo ano. Referia-se ao PLHIS.

O ponto 05 da tabela em análise trata, inicialmente, do conselho municipal de habitação, denominado de Conselho Municipal de Mossoró de Habitação de Interesse Social, COMHABIS²⁰. Este é reconhecido como existente, inclusive com a descrição de características específicas como sua criação no ano de 2008 e sua funcionalidade concomitantemente consultiva, deliberativa e normativa. O conteúdo da Lei 2.449/2008 apresenta em 17 artigos as normas e requisitos regulamentadores do COMHABIS e do FUMHIS. É possível notar sua abordagem genérica e pouco específica no tocante a gestão do espaço da cidade e o emprego de políticas de habitação. Não é possível especificar os setores

²⁰ O COMHABIS foi sancionado através da Lei 2.449/2008, de 08 de dezembro de 2008. Esta Lei também homologa a criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, FUMHIS, o qual se constitui no instrumento financeiro do COMHABIS. O COMHABIS é vinculado a SEDETEMA, que tem como presidente o titular desta secretária.

ou zonas da cidade a serem beneficiados com o emprego direto da Lei, tampouco a definição das responsabilidades dos poderes executivo e legislativo na sua vigência, que já acontece.

Ainda sobre a Lei 2.449/08, a regulamentação do FUMHIS é definida do artigo 07 ao 16. Neles é especificada a sua finalidade, a origem das receitas, as modalidades possíveis de sua aplicação, ou seja, os tipos de construções a serem feitas na edificação de moradias, assim como a responsabilidade do COMHABIS na formulação das políticas que empenharão seus recursos. Podemos reconhecer que há uma delimitação clara neste sentido.

A situação atual que permite relacionar diretamente o COMHABIS aos objetivos e pressupostos desta pesquisa pode ser definida com a justificativa de ser o COMHABIS meramente uma formalidade. Como consta na tabela acima, após sua criação até o final do ano de 2009, este conselho ainda não havia se reunido até o ano de 2011 para cumprir o regimento legal que o instituiu. E, conforme informações da própria SEDETEMA, até o presente esta assembleia realiza encontros ou reuniões entre seus componentes, conforme as atribuições que lhes são delegadas, sem calendário definido previamente.

Desta forma, o COMHABIS e o FUMHIS compõem os traços formalistas que contribuem com a composição da política urbana e habitacional da cidade, a qual, regimentalmente, institui-se cumprindo os requisitos formais das esferas de administração do país, neste caso de análise do município de Mossoró. Porém, quando se verifica a efetivação da legislação que deu origem a tais órgãos e que eles são responsáveis por executá-la, nota-se contradições como esta. Tomando por referência nosso objeto de estudo esta situação é diretamente verificável.

No tópico 06 da tabela há a reafirmação da disponibilidade por parte da Prefeitura Municipal de cadastro de famílias interessadas em obter o benefício da habitação.

Quanto ao processo de regularização fundiária, naquele ano o município não elaborou uma legislação específica para orientar a política urbana voltada à intervenção nesta questão. Na sequência da tabela em análise é informado que o município tem plano (ou programa) específico de regularização fundiária. Este se refere ao texto do PDDM que, embora dotado de uma abordagem geral e pouco específica, se fosse efetivamente cumprido poderia estabelecer condições de intervir favoravelmente na democratização e enfrentamento dos problemas referentes à concentração e especulação fundiária e imobiliária, tão presentes no espaço urbano da cidade.

Tabela 05 – Perfil dos Municípios Brasileiros - Município de Mossoró - 2011

01 – Órgão gestor e plano municipal de habitação - Caracterização do órgão de habitação. - O município possui plano municipal de habitação • O município esta elaborando plano	Subordinado ao executivo Não Sim
02 – Conselho e fundo municipal de habitação - Conselho municipal de habitação - existência - Fundo municipal de habitação - existência • Conselho gestor é o conselho municipal de habitação	Sim Sim Sim
03 – A prefeitura possui cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais	Sim
04 – Existe no município - Favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados - Loteamentos irregulares e/ou clandestinos	Sim Sim
05 – Programas ou ações na área de habitação - Construção de unidades – existência - Aquisição de unidades habitacionais – existência - Melhoria de unidades habitacionais – existência - Regularização fiduciária - existência	Sim Sim Sim Sim
06 – Plano municipal de riscos e programas de ações - Plano municipal de redução de riscos – existência • O município esta elaborando o plano	Não Sim

Fonte: IBGE, Perfil dos municípios brasileiros – Gestão pública 2011.

Ao buscarmos uma interpretação deste quadro acima, entendemos que seu conteúdo contribui para endossar alguns dos fundamentos deste nosso estudo. Situação que pode ser notada nas tabelas contidas no texto deste subtópico. O ponto 01 trata do processo de gestão da política habitacional pelo poder público local, assim como da existência (ou não) de plano municipal de habitação. Como se nota, até o ano de 2011, referência de tempo do levantamento, Mossoró ainda não possuía plano municipal de habitação. E também não o possui até o presente, como confirma a SEDETEMA.

Diante disso, uma informação constante no ponto 05 da tabela 04, anterior a esta acima, chama a atenção. Nele consta que no ano de 2008 o município de Mossoró dispunha deste documento. Porém, o que a pesquisa do IBGE considerou foi a elaboração do PLHIS, concluído naquele ano. Assim, ainda neste ponto 01 da tabela 05 acima é repetida a nota que diz que ‘o município está elaborando o plano’, assim como pode ser lida menção semelhante na tabela 04, referente ao ano de 2009.

Ainda sobre este item 01 da tabela acima é importante considerar que a ausência de uma repartição específica (secretaria, gerência, etc.) para cuidar da habitação na administração pública municipal ao longo de sua história, inclusive na nova administração iniciada em 1º de janeiro de 2013 mostra que esta questão não tem uma consideração apropriada à dimensão de sua importância socioespacial, como já discutimos neste mesmo subtópico, um pouco acima.

No segundo ponto da tabela acima é citado que o município dispõe do Conselho Municipal de Habitação. Como mostra a tabela 04, ambos são confirmados por este levantamento do IBGE desde o ano de 2008. Não há dúvida quanto a importância destas instâncias enquanto componentes da gestão administrativa local. Contudo, sua mera existência normalmente não faz valer na prática suas atribuições. Para estas serem exercidas é necessário que haja o compromisso da administração do município para colocar em exercício estes segmentos ou jurisdições. Como temos defendido aqui, esta é uma lacuna presente no contexto de Mossoró.

No item 03 é descrito que o município realizou cadastramento de famílias interessadas em programas habitacionais. Neste aspecto, é necessário dizer que tal ação é muito mais um requisito das esferas administrativas que centralizam os programas oferecidos. Isso porque, na vigência do Estatuto da Cidade, em Mossoró, não foi executado nenhum programa ou política que dispusesse habitação por iniciativa própria da administração municipal. Neste período, todos os planos executados na cidade até aqui são de iniciativa direta do governo federal, sendo o PMCMV a principal referência. Do governo do estado, tampouco, foi implementada alguma iniciativa.

No ponto 04 da tabela consta que o município dispõe de favelas, assim como de loteamentos irregulares e clandestinos.

No quesito 05 há a menção de que, naquele período, colocaram-se em prática programas e ações habitacionais. Estes foram executados com a construção de residências, aquisição de unidades habitacionais, melhorias ou recuperação estrutural de moradias, assim como de regularização fundiária, como pode ser observado no quadro. Não obstante este registro, cabe mencionar que até o presente nenhuma destas iniciativas alcançou efetivamente as favelas da cidade, ocupadas por um significativo número de famílias atingidas por muitas demandas e carências, entre elas a de habitação adequada, como analisamos no subtópico 4.3.3 deste trabalho.

O último item da tabela, de número 05, refere-se a existência no município de um plano de riscos, programas ou ações neste propósito. Como é possível notar no quadro até

aquele período, Mossoró não detinha plano neste sentido, situação que acompanha o município até o presente. Mas consta também no quadro que tal projeto estava em elaboração.

É importante considerar que a elaboração e/ou aperfeiçoamento de planejamentos urbanos, levando em conta a situação de possíveis riscos à infraestrutura urbana, demonstram coerência às demandas dos segmentos sociais mais pobres, posto que são eles os grupos mais vulneráveis aos riscos de problemas ambientais, climáticos e infraestruturais. Isso acontece principalmente em razão de esses grupos habitarem setores da cidade mais propensos a ocorrências e dramas nesta perspectiva. No espaço urbano de Mossoró são presentes os exemplos neste aspecto. Tanto áreas centrais como periféricas enfrentam riscos de consequências assim, considerando também a fragilidade de algumas moradias que contribui para potencializar ameaças como as mencionadas. Ademais, os períodos de enchentes do rio Mossoró que alcançam boa parte das áreas urbanas situadas nas áreas de margem deste curso fluvial revelam que, predominantemente, são as famílias mais pobres as que mais sofrem estas consequências.

Outrossim, a habitação popular em Mossoró, enquanto questão específica, devido principalmente aos problemas e características que a envolvem, é contemplada na legislação disponível à cidade. Os dados apresentados nas tabelas acima mostram uma certa definição no acompanhamento das leis desde suas implementações, cujo plano diretor foi uma importante referência. No entanto, esta abordagem da situação de Mossoró revela que a dinâmica do processo da legislação e seu cumprimento ou execução revela alguns paradoxos e especificidades que, pela aproximação e semelhança com o que acontece no país, conforme as referências norteadoras, inserem esta realidade local no contexto brasileiro, embora não se possa desconsiderar as particularidades existentes nesta questão, tão importantes para fundamentar sua identidade.

Outra referência da política urbana de habitação vigente em Mossoró e que contribui especificamente para o entendimento das ações governamentais direcionadas à disponibilidade das demandas da habitação popular local são aquelas à respeito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), do governo federal.

Embora com acentuada dificuldade para obter das instâncias públicas diretamente responsáveis pela execução desta política pública, como a Prefeitura Municipal de Mossoró e a agência central da Caixa Econômica Federal no município, as informações que viabilizassem uma compreensão da totalidade e abrangência deste programa na cidade, de acordo com o que tivemos acesso, o emprego da política sugere uma convergência com as fragilidades da gestão urbana local que temos discutido aqui.

Inicialmente, conforme o disposto pela Prefeitura Municipal e Caixa Econômica Federal, estas instâncias argumentam que as mesmas não possuem uma centralização das informações referentes ao PMCMV correspondente a todo o período em que o mesmo vigora e se faz presente em Mossoró. Em razão disso, o que foi apresentado corresponde a informações comumente dispersas e imprecisas, assim como pontuais em muitos aspectos. O que foi um fato comum a ambas.

O PMCMV, de acordo com seu texto normativo, possui a seguinte indicação de finalidade:

Art. 1º O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos e à produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e compreende os seguintes subprogramas:
I – Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU
II – Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR (BRASIL, Art. 1º, 2011).

A indicação dos beneficiários do Programa deve atender a requisitos constantes na Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, que estabelece a primeira fundamentação do PMCMV, em sua criação. Assim, ela aponta:

Art. 3º para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos [...]:
I – comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00;
II – faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operação [...];
III – prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;
IV – prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar;
V – prioridade de atendimento às famílias de que faça parte pessoas com deficiência (BRASIL, 2009).

Este apontamento é essencial como justificativa da ausência de conformidade em Mossoró entre as ações estabelecidas por estas instâncias responsáveis por executar o PMCMV na cidade diante de algumas prioridades quando se considera esta legislação citada.

Considerando estas instruções normativas, a SEDETEMA informa que, desde o ano de 2009, foram inscritas em Mossoró cerca de 25.000 pessoas interessadas em adquirir uma residência através do PMCMV. A gerência da Caixa Econômica Federal, em Mossoró, afirma que no ano de 2012 foram firmados 2.179 contratos de edificação de imóveis residenciais ou

aquisições, cujo valor total alcançou R\$ 189.000.000,00. Para esta gerência a prioridade do Programa foi a destinação das iniciativas de construção imobiliária às famílias que dispunham de rendimento mensal de até R\$ 1.600,00. Este nível de renda corresponde ao que foi definido como primeira faixa²¹. Do total de contratos firmados neste ano de 2012 (2.179), 1.178 foram feitos com famílias que tinham o perfil socioeconômico que as situava nesta primeira faixa de rendimentos. A proporção deste número correspondente a faixa um em relação ao número de contratos feitos no ano, já mencionado, é de 54 %. Mesmo havendo a garantia por parte dos agentes reguladores citados de que a prioridade do PMCMV são as classes sociais de menores rendimentos mensais, estes indicadores são expressivos de uma tendência histórica no Brasil, na qual os segmentos sociais de melhores condições econômicas normalmente conseguem ter participação em situações de políticas de governo especificamente direcionadas aos mais pobres. Basta lembrar das análises realizadas sobre o BNH, entre outros órgãos responsáveis por questões urbanísticas e habitacionais no Brasil ao longo do tempo. O PMCMV tem como público preferencial estes segmentos específicos.

A literatura que temos referenciado nesta pesquisa, conforme no conjunto dos tópicos e subtópicos dos capítulos, tem importantes considerações de autores que defendem a existência destas desigualdades socioespaciais que são incisivas em situações como esta que mencionamos agora no caso das políticas públicas de habitação popular em Mossoró.

A gerência local da Caixa Econômica Federal disponibilizou informações do PMCMV referentes apenas ao ano de 2012. Mesmo sendo um período limitado para analisar a realidade de Mossoró em alguns aspectos desta política, os indicadores mencionados são diretos com o que podemos apontar como incompatibilidade do Plano em análise em relação aos problemas habitacionais existentes. De acordo com os números, do total de contratos de financiamento imobiliários relativos a faixa um (1.178), 802 já foram entregues, correspondendo ao conjunto habitacional Monsenhor Américo Simonetti, localizado no bairro Monsenhor Américo Simonetti, setor noroeste da cidade. O restante deste total, correspondente a 376 casas, diz

²¹ O PMCMV estabeleceu quatro faixas de rendimento familiar mensal para selecionar os interessados em se tornar beneficiários do mesmo. No início do mês de outubro de 2012 o Conselho Curador do FGTS, que regula os critérios destinados a administração de recursos à casa própria através da Caixa Econômica Federal, revisou os limites que já estavam estabelecidos. Assim, a ‘faixa um’ permaneceu com o teto até R\$ 1.600,00; a ‘faixa dois’, que vai de R\$ 1.600,00 e alcançava o limite de R\$ 2.325,00, foi corrigida para R\$ 2.455,00; a ‘faixa três’ tem origem neste novo teto da faixa dois, cujo limite vai de R\$ 3.100,00 para R\$ 3.275,00; e, a faixa quatro parte deste limite máximo da faixa três até o valor de R\$ 5.000,00. Tanto o Ministério do trabalho quanto o Ministério das Cidades sustentam que estas mudanças são incentivadoras do combate a crise econômica através da geração de emprego e do consumo. A mídia hegemônica também defende estas mudanças e, por sua vez, não menciona que a maior pressão para os reajustes citados tem origem com os interesses da construção civil e o mercado imobiliário no país que têm alcançado muitos resultados financeiros positivos sendo o PMCMV mais um exemplo que justifica tal desdobramento.

respeito ao conjunto habitacional Santa Júlia, situado no bairro Santa Júlia, que ainda está em construção.

O restante dos contratos do PMCMV mencionado, equivalente ao número de 1.001 unidades, foi firmado com famílias que se encaixam em níveis de rendimentos superiores ao da primeira faixa, de acordo com o especificado no programa, o qual correspondeu, no ano referente, a 46 % do números de acordos efetivados. Dentre eles a Caixa menciona que foram financiados 288 imóveis de alto padrão, número corresponde a 13,2 % do total, que corresponderam, por sua vez, a valores econômicos diferenciados da faixa um do Programa e que se constituiu na prioridade do Plano.

Este diagnóstico específico do PMCMV em Mossoró ajuda a entender a intercalação histórica da realidade local no âmbito desta questão presente no Brasil. O aspecto disperso e pontual do Programa em execução, que anuncia meramente a construção de moradias para certas classes sociais de rendimentos sem a clara integração no plano de ações de regularização fundiária e inclusão urbanística das mesmas na dinâmica urbana à qual se propõe, é uma característica histórica da gestão e controle do território nacional.

Ao se posicionarem criticamente à respeito deste Programa no período de seu lançamento pelo governo federal, Rolnik e Nakano (2009) afirmam que o mesmo, em muitas peculiaridades, tem semelhanças com as ações governamentais de intervenção na questão habitacional empenhadas nas últimas décadas no país. Para eles, não se trata de uma política pública sem vínculo ideológico. Ela, a propósito, possui uma dupla finalidade: o estímulo à indústria através da geração de renda e consumo e daí empregos, assim como para o enfrentamento dos dramas contidos na precariedade inerente à moradia da maior parte da população. Por isso, ambos alertam:

Há algumas armadilhas e falácias nesse pacote habitacional que, pelo menos no que foi aventado publicamente até agora, tem sido alicerçado sobre uma política de ampliação do acesso do crédito associado a distintas formas de desoneração da indústria da construção, sem conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária, confundindo política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção (ROLNIK; NAKANO, 2009, p. 04).

Concernente a esta peculiaridade do PMCMV que estamos apontando no contexto de Mossoró, referente a contraditória ausência de priorização das ações de construção de residências ou financiamento imobiliário às classes sociais de remuneração mensal mais baixa, os autores também revelam que desde o BNH como instância gestora das políticas de

financiamento imobiliário, estes segmentos sociais não foram devidamente contemplados na ordem da legislação. Considerando o período de vigência do PMCMV, eles mostram que em anos recentes a expressiva parcela das famílias com renda mensal entre 0 e 3 salários mínimos que adquiriram financiamentos no Programa, estes foram para a compra de materiais de construção, ou seja, o que significa predominantemente o custeio da autoconstrução da moradia, também em setores da cidade em que já existe a precariedade estrutural, urbanística e fundiária.

Da mesma forma, Rolnik e Nakano (op. cit.), na consideração da necessidade de um efetivo controle no cumprimento das ações do PMCMV, conclamam o Estatuto da Cidade ao considerar seus instrumentos urbanísticos voltados ao combate a especulação imobiliária, como a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social, a edificação, utilização e parcelamento compulsórios, assim como o IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Chama a atenção uma situação que diz respeito a habitação popular de Mossoró e, por isso, tem relação direta com o PMCMV. Conforme será discutido no subtópico 4.3.3, a cidade de Mossoró tem, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, cinco favelas, além de outros agregados com características de precariedade estrutural e exclusão socioespacial, mas que não foram considerados nesta verificação oficial. Estas favelas reconhecidas pelo IBGE somavam naquele ano 5.942 habitantes que residiam em 1.602 moradias.

Até o presente nenhuma intervenção por partes dos agentes do PMCMV na cidade (Prefeitura Municipal e caixa Econômica Federal) foram confirmadas ou asseguradas a estes contextos socioespaciais que, como já abordados neste trabalho, possuem notórias características de exclusão da cidade formal e, nesta razão, se adequariam nos critérios estabelecidos neste Programa, sendo que alguns foram citados acima. No mês de fevereiro de 2013 a mídia da cidade divulga que a prefeitura do município anunciou que seria dado início as ações que erradicariam as favelas da cidade com intervenções nas favelas do Tranquilim, Wilson Rosado e Santa Helena. Conforme publicado, até o final do primeiro semestre de 2013 a prefeita municipal assegurou o início das obras de construção das moradias e urbanização dos conjuntos habitacionais que serão ocupados pelos atuais favelados.

Como será discutido no subtópico 3.6.2 deste trabalho, na campanha eleitoral de 2012 a Favela do Tranquilim foi convertida, em certa altura dos movimentos, em foco de mobilizações oportunistas por parte das oligarquias hegemônicas envolvidas com o pleito municipal. Foi mais uma demonstração de descaso e acomodação de interesses que, embora envolvendo os poderes gestores do município diretamente vinculados à disputa eleitoral,

tiveram atuação que manifestou o descaso corriqueiro com os segmentos sociais mais pobres. Um aspecto típico dos processos e atuações políticas existentes no país.

A questão visível é que, conforme os critérios e requisitos do PMCMV, essas comunidades faveladas locais e outras não reconhecidas formalmente como tal apresentam há anos as condições de receberem intervenções oficiais que promovam aos seus habitantes o acesso a moradias e infraestrutura urbanística que viabilizem condições de vida melhores do que vivenciam atualmente. É um paradoxo significativo.

No caso desta temática específica da política urbana de Mossoró, podemos afirmar que sua fundamentação formal é inegável. A habitação enquanto especificidade também é reconhecida no seu processo. Contudo, o entendimento da distância que separa a presença da lei em relação ao seu efetivo cumprimento requisita a compreensão do seguimento da história e, sobretudo, suas características no movimento de reprodução espacial mossoroense. Isso permite compreender que a desmobilização social na gestão da cidade somada a imposição dos interesses de grupos sociais hegemônicos foi bem conduzida pelas diferentes tendências que compuseram as alianças que formam a oligarquia familiar, os Rosados, que rege politicamente o município há mais de sessenta anos.

3.6.2 A moradia enquanto pauta de conveniência ocasional: flagrantes do presente em Mossoró

Ao longo deste trabalho fizemos referência à disposição de alguns autores que manifestam claro posicionamento crítico ao significado e sentido do plano diretor no Brasil, como é o caso de Villaça (2005 e 2012) e Maricato (2007 e 2008). Nesta acepção Villaça (2005) chama a atenção para a apropriação, por parte dos órgãos da imprensa paulista e carioca, da concepção de que os respectivos planos diretores de cada um destes municípios são abstrações, pois não alcançam a efetividade prática. E afirma que tal plano “é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor” (VILLAÇA, 2005, p. 10). Na menção das atribuições que determinados jornais destas capitais fazem aos planos diretores é possível perceber o sentido de perspectiva abonadora e paradigmática incorporados a estes instrumentos.

Qual a justificativa, então, para que se atribua ao plano diretor, na realidade brasileira, conforme as referências que tivemos acesso, uma expressão neste sentido? Villaça (2012), em

outro momento, elabora a seguinte explicação: “defendemos a tese de que essa sobrevivência do Plano Diretor só pode ser compreendida se ele for encarado como uma ideologia que pretende explicar os problemas urbanos pela falta de planejamento” (VILLAÇA, 2012, p. 203).

Esse entendimento demonstra ser este apego ao plano diretor municipal por parte de determinados segmentos uma proposição ideológica que permite a compreensão de que há uma articulação planejada para seu empenho. Vejamos como Marilena Chaui explica a articulação da questão urbana enquanto ideologia por grupos sociais que possuem esta capacidade:

Tem-se revelado como ideia que se nutre de si própria, adquire autonomia e se descola da realidade. Insere-se assim na ideologia da objetividade da “boa técnica” (ideologia da tecnocracia) que ele defende, afastando o pensamento dominante das verdadeiras causas de nossos problemas urbanos, isentando a classe dominante de qualquer responsabilidade por eles e, assim, facilitando a dominação (CHAUI apud VILLAÇA, 2012, p. 203).

Nesta perspectiva pode-se deduzir que o condicionamento da noção que atribui ao plano diretor tal expressão e significado no sentido que temos abordado agora é dado como um amplo arcabouço de alternativas e de respostas às questões urbanas, essencialmente como artifício de conveniência. Pouco além de uma habilidade aproveitada para responder a permanentes ou determinadas questões com a necessária consistência capaz de lhes creditar confiança e perspectivas futuras no sentido de prazos sustentáveis aos projetos.

Mas, com a expressão que lhes é atribuída neste processo, a autoridade do plano diretor advém de uma preparação calcada em argumentos interesseiramente aproveitada, como mencionado acima. Sua sustentação, conforme define Villaça, “seria um plano baseado num diagnóstico científico do município e seus problemas, integrando os aspectos físico-territoriais, políticos, socioeconômicos e administrativos, e que proporia soluções a curto, médio e longo prazos” (VILLAÇA, 2012, p. 203).

Isto significa um aproveitamento e condicionamento do saber técnico, o saber científico, depurado, voltado a estes propósitos. É neste sentido que acontece a conversão da orientação e significado do plano diretor em processo ideológico.

Não obstante a consolidação desta abordagem numa expressiva abrangência da realidade urbana brasileira é importante estar atento às especificidades contidas em cada contexto em que se constitui cada cidade, principalmente para não se perder de vista os fatores que a individualizam estes centros sem necessariamente omitir sua inserção na

dinâmica urbana nacional. Considerando este movimento característico da realidade urbana e tomando por referência o documento legal ‘plano diretor’, podemos afirmar que em Mossoró alguns aspectos contribuem para a definição de algumas das suas particularidades. Já traçamos uma recapitulação do processo de elaboração do plano diretor em vigência em Mossoró. Nesta seção fizemos a descrição, entre outros, da atuação da imprensa local que acompanhou a elaboração da lei. Relatamos que esta imprensa praticamente portou-se com indiferença ao significado da respectiva lei, seja porque não foi alvo da influência de segmentos sociais de maior prestígio ou mesmo por desconhecimento e desinformação. O que aconteceu em Mossoró, neste processo, portanto, tem diferenças em relação ao que foi tratado acima no que se refere ao significado que os meios de comunicação de determinados centros urbanos atribuem ao plano diretor, como foi mencionado por Villaça (2005) no tocante a metrópoles da região Sudeste do país. Porém há convergências no que se refere ao sentido da noção de que houve uma hegemonia ideológica na consideração do plano diretor enquanto legislação específica.

Uma circunstância referente à consideração ou que diz respeito à menção do Plano Diretor de Mossoró (PDDM), trata-se da perspectiva de sua abordagem nos programas de governo dos 05 candidatos a prefeito da cidade no pleito eleitoral de 2012. Conforme análise e verificação realizadas, pudemos notar que em nenhum deles o PDDM é citado e, por decorrência, o Estatuto da Cidade também é omitido.

Esta situação contribui para a perspectiva de coerência de alguns fundamentos desta pesquisa. O PDDM, embora consista num componente da política urbana local que formalmente contribui com o credenciamento do município ao compartilhamento de políticas públicas elaboradas pelo governo federal, é praticamente desconsiderado no cotidiano de vivência social local. Certamente, a ausência de consideração deste instrumento por parte da gestão administrativa municipal que a ele não faz menção no dia-a-dia do governo municipal, é incentivador desta condição.

A intensa movimentação decorrente do processo eleitoral do município seria ocasião oportuna para a consideração do PDDM e seu significado para a cidade através de questionamentos, críticas e debates, tudo isso diretamente estimulando a participação da sociedade neste propósito. As oportunidades para tal foram específicas: panfletagens de materiais impressos, propaganda nas emissoras de rádio e televisão, debates programados entre os candidatos e comícios. O PDDM não fez parte da composição de estratégias voltadas à conquista da eleição das coligações partidárias envolvidas na disputa, entre elas àquelas comandadas pelas duas oligarquias compostas pela família Rosado que, como já tratado neste

trabalho, hegemoniza o comando político e eleitoral do município, sendo uma delas a facção vencedora da eleição municipal de 2012.

Outro exemplo de acontecimento na cidade na questão da habitação revelou características da dinâmica política local que permite sua inserção no arranjo institucional e social brasileiro. Isso foi dado com a proposta de erradicação da favela do Tranquilim por parte da Prefeitura Municipal. O caso assumiu marcante proporção em certo momento do período eleitoral e foi convertido em batalha eleitoreira, incorporado essencialmente pelas duas coligações partidárias mais proeminentes no pleito eleitoral de 2012, comandadas por grupos da família Rosado.

O acontecimento teve início com a disposição para a votação na Câmara Municipal de Mossoró do Projeto de Lei do executivo nº 1088/2012 por parte da Prefeitura Municipal no dia 28 de agosto de 2012. A proposta tinha como referência a abertura de Crédito Especial no Orçamento Público Municipal vigente no valor de R\$ 45.819.241,63. Estes recursos são vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC²² II), do governo federal.

O referido projeto fora encaminhado no mês de junho de 2012 estando desde então no aguardo para entrar na pauta de votação desta assembleia. Fundamentalmente este projeto propôs a realização de obras de infraestrutura urbana, edificação de equipamentos de assistência social na área de saúde e ação social e urbanismo da cidade, cuja responsabilidade por ele foi designada à SEDETEMA. No seu texto inicial não constava qualquer menção à edificação de habitação, sendo esta uma importante razão para o movimento e embate ocorridos.

A disputa eleitoral em plena efervescência contribuiu para evidenciar interesses e atitudes dos grupos partidários que compunham àquela instância legislativa no período. Um exemplo foi mostrado com o que alguns jornais locais definiram como manobra articulada pelo grupo de vereadores opositores. Sua ocorrência se deu com a solicitação por parte do Executivo municipal à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal no sentido de que o projeto tramitasse em regime de ‘urgência especial’. No entanto esta comissão tem, entre seus três membros, dois vereadores da bancada de oposição ao governo do município, sendo um deles da família Rosado, o vereador Lahire Rosado Neto, naquela ocasião um dos maiores expoentes da oposição municipal no legislativo. Ele é irmão da então candidata à

²² O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado pelo governo federal em janeiro de 2007. O mesmo envolveu um conjunto de políticas econômicas para o período de quatro anos, cujo objetivo definido foi “acelerar o crescimento econômico do Brasil” a partir de um expressivo volume de investimentos voltados a alcançar determinados setores da infraestrutura das regiões brasileiras. O PAC II corresponde à segunda fase do PAC, cuja vigência teve início no ano de 2011, o qual cumpre praticamente a mesma metodologia e funcionalidade.

prefeita municipal, a deputada estadual Larissa Rosado, do partido PSB, que polarizou a disputa eleitoral com a candidata da situação, Claudia Regina, do partido DEM, que foi vereadora do município com mandato parlamentar encerrado no ano de 2012, sendo também a vencedora do pleito para o cargo de prefeita do município neste mesmo ano. Este vereador foi acusado de reter o citado projeto na 1ª Secretaria da Câmara, da qual é seu titular, ação que protelou a disposição da proposta na pauta de votação plenária.

A organização deste movimento tinha por vistas, de acordo com os órgãos de imprensa consultados, evitar que a candidata à prefeita situacionista obtivesse dividendos eleitorais com o anúncio da medida, principalmente porque a repercussão da aprovação do Projeto 1088, citado anteriormente, e sua perspectiva de execução poderia, nesta visão, proporcionar conquistas de votos na cidade.

Após o movimento mostrar estes reflexos, os vereadores oposicionistas e candidatos à reeleição foram à mesma mídia que realizou a cobertura do acontecimento expor suas versões para o caso e justificar suas posturas diante do ocorrido, seguindo basicamente o mesmo enredo.

A partir deste fato, as duas candidatas hegemônicas na disputa à prefeitura agiram buscando manifestar compromisso com a proposta de erradicação da favela do Tranquilim, mostrando-se com uma suposta familiaridade com o ambiente desta favela. Daí, foram marcadas mobilizações eleitorais (caminhadas, marchas, comícios, etc.) no seu espaço. Gravaram propagandas que foram mostrados no horário eleitoral estabelecido pelo Tribunal Eleitoral, nos quais as duas coligações citadas angariaram depoimentos e diálogos com os moradores da área em questão, algumas vezes no interior de muitas residências, com sua estrutura modesta e humilde, em diálogos gravados com traços de amenidades e geralmente regadas a café para, quem sabe, induzir uma noção de familiaridade entre candidatos e residentes da favela.

Os jornais escritos, com suas manifestações, mostraram também suas tendências ideológicas e direcionamentos. Tal aspecto não foi difícil de ser percebido, considerando que inclusive um deles, o jornal O Mossoroense, que no ano de 2012 completou 139 anos de existência, é de propriedade da família da então candidata de oposição ao cargo de prefeita municipal, a então deputada estadual Laryssa Rosado.

De acordo com a discussão feita no subtópico 4.3.3 deste trabalho, a favela do Tranquilim é um dos cinco assentamentos subnormais definidos pelo Censo Demográfico de 2010 do IBGE na zona urbana de Mossoró. Segundo este levantamento a aglomeração era composta, naquele ano, por 507 habitantes distribuídos em 145 unidades residenciais.

É possível notar o direcionamento do caso à questão habitacional pelas duas principais frentes da disputa eleitoral ocorrida na cidade, cuja mobilização encampada na ação absorveu as atenções e, por decorrência, centralizou por alguns dias a pauta da Câmara Municipal. Esta ocorrência chama a atenção porque, ao acompanhar boa parte do período da campanha eleitoral citada, pudemos notar que a habitação não constituiu qualquer base de discussões específicas para a cidade por parte das coligações em disputa. O que se deu foi um oportuno e conveniente aproveitamento de uma questão levantada na votação do referido projeto na assembleia dos vereadores, a qual incorporou acentuada proporção justamente pela perspectiva de bons resultados na luta por votos na campanha eleitoral de 2012 na cidade. Sem esquecer que, como proposta original, o Projeto 1.088/12 não era voltado diretamente à habitação. O seu direcionamento a este tema se deu com o objetivo populista de parlamentares e candidatos habituados a estes interesses e práticas. Uma situação que ganha energia quando se considera a oportunidade lançada por uma acirrada disputa eleitoral. É necessário também considerar que não estava envolvida neste movimento apenas a percepção dos habitantes da favela. As oligarquias imersas na questão procuravam expressar suas propostas à toda a cidade, na busca de atuar com postura conveniente ao que elas queriam, isto é, convencer o máximo de pessoas de que detinham a melhor fórmula à questão articulada naquele momento. Por isso que a imprensa foi um propício instrumento.

Situações neste sentido revelam o amplo domínio que determinados segmentos sociais têm sobre a dinâmica espacial de Mossoró. É mais um exemplo que contribui com a inserção de Mossoró na dinâmica urbana e habitacional brasileira. Este caso nos permite retomar algumas referências que discutem as razões da conversão da cidade em um contexto regido hegemonicamente por correntes ideológicas. Ideologias dominantes, segmentadoras e com claro viés de endosso às desigualdades sociais. Situação na qual fica nítida a preponderância dos grupos sociais com acentuada influência política na reprodução socioespacial local.

Em sua abordagem, Maricato (2007) trata dos paradoxos constituídos no processo de gestão urbana contemporânea brasileira, na qual seu controle pelo grupos sociais dominantes se reflete também com a manipulação ideológica das ações empregadas. A autora, a este respeito, diz:

A gestão urbana e os investimentos públicos aprofundam a concentração de renda e a desigualdade. Mas a representação da cidade é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição da cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa e encobre a cidade real. Essa representação, entretanto, não tem a função apenas de encobrir privilégios, mas possui, principalmente, um papel

econômico ligado à geração e captação de renda imobiliária (MARICATO, 2007, p. 165).

Nesta acepção interpretamos que no âmbito da gestão urbana, ação normalmente aguardada e até desejada na realidade brasileira, há, concomitante aos anseios da população pela intervenção do Estado para solucionar entraves, também a formulação de estratégias destinadas a viabilizar a prevalência de interesses de segmentos sociais específicos, priorizando inclusive a ênfase e o privilégio de determinados setores urbanos para receberem as intercessões governamentais.

Quando avança na sua argumentação a autora diz que a “representação da cidade encobre a realidade científica” (MARICATO, 2007, p.165). Isso tendencialmente devido a manipulação ideológica dos instrumentos e fatores disponíveis no convívio social para estarem à disposição dos grupos e classes que mais têm condições de alcançarem seus propósitos à custa de influências e emprego do poder de persuasão que detém.

Ao analisar esta defesa encontramos um exemplo de iniciativas neste sentido em Mossoró. Determinadas ações de publicidade, campanhas de interesses específicos, etc., que envolvam referências elogiosas e positivas da cidade, comumente empregam imagens fotográficas da área mais nobre e valorizada da cidade, que se trata do setor no qual se constituiu trechos correspondentes do bairro Nova Betânia e proximidades. Neste setor se encontra a maioria dos edifícios, de maior porte da cidade, inclusive àqueles com maior valor de mercado agregado em razão da seleção urbanística que tem sido elaborada pelos segmentos empresariais específicos que buscam os setores mais atrativos da cidade para realizar seus negócios. Este exemplo contribui para evidenciar a manifestação destas tendências de manipulação ideológica da cidade e seu aproveitamento muitas vezes oportunista, conforme as conveniências e ocasiões. É por isso que a complexa organização socioespacial não é considerada nestas oportunidades, pois somente é considerado proveitoso para os objetivos, normalmente financeiros, estabelecidos pelos grupos políticos organizados as questões ou referências previamente articuladas. Em Mossoró esta interpretação tem coerência. Uma porção ou parcela da cidade é suficiente para lhes sintetizar nestas situações. A este respeito, Villaça (2012) considera que os problemas urbanos são amplamente manipulados pela ideologia dominante.

4 PERFIL CONTEMPORÂNEO DAS CONDIÇÕES HABITACIONAIS DE MOSSORÓ: A ÊNFASE ESPACIAL DA HABITAÇÃO POPULAR

A habitação popular assume importância no espaço de Mossoró conforme o enfoque apresentado neste trabalho. Neste capítulo fazemos referência a alguns aspectos da dinâmica urbana local em que a moradia popular tem ênfase, seja de forma direta ou indireta. Uma característica considerável consiste no raciocínio de que, por ser predominantemente constituída ou ocupada por segmentos sociais definidos como pobres, em razão das condições socioeconômicas que possuem, estes segmentos de classe habitam imóveis que, em muitos traços, refletem estas condições. E estas situações não se restringem às condições estruturais do domicílio em que moram, alcançando também o contexto urbanístico das áreas da cidade em que se localizam. Por isso, como já tratamos desde o capítulo 02, a cidade também é dividida em setores nos quais são contingenciados os aspectos socioespaciais das classes que os ocupam para residência.

No primeiro tópico discutimos questões habitacionais do presente em Mossoró como fundamentos históricos, os quais predominantemente denotam a dinâmica do mercado imobiliário provocando, por sua vez, uma diferenciação socioespacial que endossa e ratifica a diferenciação de classes existente. Dividido em dois subtópicos, no primeiro está o tratamento do contexto domiciliar existente na cidade em que são consideradas as condições de ocupação local e suas divergências com as escalas do estado e do país. No segundo subtópico, como abordagem que aprofunda o primeiro, é examinada a diferenciação socioespacial da moradia no espaço urbano em Mossoró, a representação das segregações existentes e a situação da habitação popular neste conjunto.

No segundo tópico é feita uma análise do histórico processo de autoconstrução da moradia em Mossoró e sua inserção temática no movimento específico do Brasil. Mesmo se tratando de uma questão com limitadas e, em muitos casos, até inexistentes fontes de dados, notamos que em Mossoró a autoconstrução da habitação é inerente à reprodução urbana de maneira histórica, entre outras razões, porque a intervenção governamental na problemática da moradia não atende direta e satisfatoriamente as inúmeras demandas presentes e, também, por se constituir em uma realidade hegemonicamente formada por segmentos sociais pobres, sempre foram restritas as alternativas destinadas à esta providência. Por isso, tomar a iniciativa de edificar a casa de morada compõe um aspecto intrínseco a um conjunto expressivo de famílias. E, neste aspecto, a moradia social tem predomínio como modelo e exemplo.

No tópico 4.3 trazemos à discussão uma problemática efetiva no espaço urbano brasileiro e que, no caso de Mossoró, tem presença incontestável. Se refere a coexistência da situação de legalidade e ilegalidade dos imóveis urbanos, com destaque para as moradias. Como uma questão que passa pelo direito, pela expansão da urbanização brasileira nas últimas décadas e pela atual política urbana em vigor no país, a simultaneidade destes marcos na dinâmica urbana nacional é histórica e fundamentada em muitos processos, alguns deles de referência e aspectos contraditórios. Mossoró traduz coerentemente este movimento e mostra que a ilegalidade imobiliária compõe o roteiro de reprodução da habitação popular, sendo que tal situação não é exclusiva da moradia social. Os segmentos sociais mais bem postados na expressão espacial da cidade também praticam estas distorções. Assim, dividimos este ponto do trabalho em três partes: na primeira avaliamos componentes que contribuem no entendimento das formas de aproveitamento do espaço da cidade, como os tipos de uso e ocupação do solo urbano e o diagnóstico do déficit habitacional presente; na segunda trazemos uma análise da conjuntura do que definimos como cidade formal, a ‘cidade legal’; e, por último, a situação da cidade informal, ‘ilegal’. Sem esquecer que o informal e o formal são circunstâncias coexistentes.

Ainda com relação a análise dos paradoxos existentes na atual política urbana do país, com ênfase na vigência do Estatuto da Cidade, realizamos no tópico 4.4 a abordagem de situações específicas no espaço mossoroense, mas que são inerentes ao Estatuto da Cidade que, se efetivamente fizessem parte da prática da política urbana local, poderiam contribuir com mudanças e perspectivas favoráveis para a habitação popular em certos contextos do urbano local. Trata-se das referências do PDDM em relação às Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e da Área Especial de Adensamento Urbano (AEAU). A moradia popular é inerente a estas delimitações, assim como está presente em toda a complexidade espacial da cidade. Contudo, se o que assegura o PDDM fosse efetivamente posto em prática esta modalidade de habitação e, por consequência, seus moradores poderiam garantir algumas importantes mudanças no que se refere a estruturação dos imóveis residenciais, sua propriedade e o ajustamento urbanístico do local em que está situado a residência de acordo com o que dita a lei. E, nesta situação, as AEIS, distribuídas por muitos e significativos espaços da periferia urbana local poderia ter muitos benefícios.

Por último, o tópico 4.5 discute e fundamenta algumas ocorrências de contrastes urbanísticos presentes na complexidade habitacional de Mossoró. Ao tomar por referência números recentes do IBGE os mesmos evidenciam que o indicador baseado na classe de rendimento domiciliar mensal tem inegável influência nas condições urbanísticas no setor

urbano em que se situa a moradia, influenciando diferenciações socioespaciais, embora a legislação assegure que seus enunciados são direcionados para toda a cidade, indistintamente no que se refere aos seus diferentes setores. Tal diagnóstico é importante para endossar que as desigualdades e diferenças induzem outras alterações sendo, muitas vezes, delas consequentes. A habitação popular é diretamente afetada por estes desníveis em razão de ser este tipo de moradia predominantemente ocupado por segmentos sociais mais pobres.

A habitação popular, portanto, tem suas particularidades na dinâmica urbana de Mossoró e estas propriedades também mostram que a legislação em vigor, que poderia ser posta em prática também para incentivar e promover mudanças indispensáveis na melhoria das condições de vida das classes mais pobres, não tem sido, efetivamente, aproveitada neste sentido.

4.1 ASPECTOS ATUAIS DA HABITAÇÃO EM MOSSORÓ COMO QUESTÃO HISTÓRICA

As condições e os fundamentos que estabelecem o conteúdo histórico da habitação, enquanto fenômeno espacial, se assentam no movimento correlato da reprodução do espaço. Em contextos regidos pela ordem do mercado como o caso do Brasil, pode-se entender que a instituição da moradia, ao longo do tempo, é também uma importante representação na formação espacial dos desníveis e diferenças socioeconômicas da sociedade. Isso em razão de que, na atual conjuntura cultural e política, o domicílio, muito mais do que uma necessidade, é definido como um bem, cujo acesso e propriedade são prerrogativas daqueles que podem custeá-lo e conservar as despesas inerentes à sua manutenção.

Neste entendimento, os segmentos e classes sociais tornam a cidade um marco da instituição das diferenças inerentes à sua convivência, e a moradia um exemplo convergente deste processo. A inserção da habitação como uma referência e um efeito das assimetrias sociais viabiliza, por sua vez, o entendimento de que a cidade é um campo de disputas e sua apropriação tem a conotação de privilégio, tornando-se um anseio que influencia nos embates entre as classes sociais.

Neste tópico fazemos a análise da moradia popular em Mossoró na consideração de que a mesma se constitui numa condição e num efeito da dinâmica espacial que contextualiza o lugar, ao mesmo tempo em que o situa numa conjuntura espacial complexa, influenciada por diferentes forças. Inicialmente discutimos as características locais que assumem coerência com o contexto mais amplo, isto é, o território nacional. Em seguida, e de forma

complementar, tratamos dos aspectos que constituem o setor imobiliário específico, formado essencialmente no âmbito da cidade. Nesse caso a moradia se consubstancia num negócio, dominado com empenho pelos segmentos econômicos específicos e sob as determinações mais viáveis à sua realização, assegurando-se as almejadas vantagens proporcionadas pelo mercado.

4.1.1 Alguns elementos indutores da reprodução habitacional em seu atual estágio: um aspecto da realidade de Mossoró

A permanência do tema habitação nas discussões da política urbana brasileira tem suas justificativas. Conforme já abordamos, esta questão se trata de um problema que acompanha a expansão do movimento de formação do espaço nacional. Com o crescimento da urbanização a partir da segunda metade do século XX, sua ênfase toma proporções ampliadas, tornando-se tema da pauta de sucessivas políticas públicas de intervenção.

Contudo, o problema não tem sido acompanhado de forma conveniente por parte do estado, sendo tal situação revelada, sobretudo, por seu agravamento ao longo do tempo. Uma das justificativas apontadas para isso é o crescimento urbano acelerado das últimas décadas, acompanhado pela concomitante problemática das desigualdades socioespaciais. O poder público, como se relata, tem sua responsabilidade nesta situação. Isso porque, além da fragilidade das ações públicas de conotação política implementadas pelo Estado visando tomar parte da questão, estas não foram capazes de controlar o ímpeto dos agentes do mercado imobiliário que tem convertido a habitação num negócio que tem representado expressiva fonte de rendimentos, em detrimento da exclusão de boa parte da população à moradia adequada. E, ainda mais grave, inclusive no presente após o acervo institucional de legislação que assegura importantes direitos à coletividade neste sentido, como é o caso do Estatuto da Cidade.

Uma consequência deste arranjo histórico, conforme já abordamos neste trabalho, é a conversão da moradia como mercadoria especial principalmente devido a complexidade de sua produção e distribuição espacial (MARICATO, 1997; 2008). Nesse sentido, a habitação se insere no ciclo mercantil em que cada vez mais se fundamenta a cidade, cujo valor do solo urbano se embasa numa intrincada correlação de fatores (CARLOS, 2011), podendo, assim ser considerada como exemplo do processo. É a noção do espaço como instrumento da acumulação capitalista. E o espaço urbano referencia, na sua dinâmica, esta concepção.

Situações envolvendo esse assunto são verificáveis em Mossoró. É uma das importantes justificativas e sustentáculos das questões que pesquisamos. Ou seja, a população atravessa problemas e complexidades no âmbito da habitação popular na vigência contemporânea do Estatuto da Cidade, embora a legislação e os programas específicos disponíveis na ordem federal e que se fazem presente no contexto local anunciem novas perspectivas ao planejamento e gestão urbanos, mas tais ações se mantêm sem a efetiva aplicação e cumprimento.

Ademais, nesta abordagem destacamos que, assim como a necessidade de moradia em condições adequadas por parte da sociedade, esta habitação não pode estar desvinculada de condições legítimas de urbanização, conforme preconiza o Estatuto da Cidade. É a compreensão de que a “política de inclusão urbanística tem em seu eixo o direito à moradia e à cidade” (MARICATO, 2008, p. 119). A realidade de Mossoró nesta questão revela a problemática existente em razão, principalmente, das diferenças urbanísticas e infraestruturais entre seus setores e áreas. No subtópico 4.1.2 discutimos a influência que tal aspecto tem na valorização imobiliária da cidade e no tópico 4.3 relatamos algumas causas e consequências do processo, principalmente ao contexto da moradia popular.

Algumas informações que contribuem com a interpretação que temos, a qual defende que o contexto socioespacial mossoroense revela aspectos e características coerentes com o conjunto da realidade nacional, podem ser observados nos referenciais estatísticos do Censo Demográfico de 2010 do IBGE. Muitos dados contidos nesta referência mostram serem expressivas as diferenças socioeconômicas entre os segmentos sociais, sendo predominante as classes sociais pobres, condição compatível com o quadro nacional.

De acordo com os números, os domicílios particulares permanentes em Mossoró são ocupados, em sua maioria, por seus proprietários, cujos imóveis se encontram na condição de quitados. Também, é importante não desconsiderar os números referentes aos domicílios alugados, assim como as outras formas de ocupação.

A tabela abaixo mostra os números referentes às condições de ocupação dos domicílios na cidade ao mesmo tempo que permite a comparação com os indicadores do estado do Rio Grande do Norte e do Brasil.

Tabela 06 - Domicílios particulares permanentes e suas condições de ocupação em Mossoró, no Rio Grande do Norte e no Brasil – 2010

Condição de Ocupação	Mossoró	%	Rio Grande do Norte	%	Brasil	%
Próprio e quitado	49.213	67,1	632.836	70,4	39.026.975	68,1
Próprio em aquisição	2.347	3,2	27.501	3,1	2.982.728	5,2
Alugado	17.700	24,1	166.073	18,5	10.503.535	18,3
Cedido por empregador	572	0,8	13.110	1,5	1.328.294	2,3
Cedido de outra forma	3.093	4,2	56.153	6,2	3.120,940	5,4
Outra condição de ocupação	440	0,6	3.840	0,4	361.695	0,6
Total	73.365	100	899.513	100	57.324.147	100

Fonte: Censo Demográfico 2010.

A partir dos números, podemos afirmar que a contextualização que caracteriza Mossoró nesta referência temática tem acentuada aproximação com os indicadores do estado do Rio Grande do Norte e também do Brasil. Entre outras considerações, podemos dizer que os percentuais referentes a casa própria mostram um número significativo de famílias ou agregados com a posse dos domicílios que ocupam. Estes índices estão na ordem de 70% nas três escalas relacionadas. Uma referência que contribui para este entendimento é o número de domicílios alugados e, especificamente neste caso, Mossoró tem uma certa diferença em relação ao estado em referência e ao país, neste caso com uma proporção bem maior.

Colocando a discussão no âmbito socioeconômico, podemos notar que os segmentos sociais mais atingidos pela ausência da propriedade do domicílio no qual residem são, por sinal, àqueles mais pobres, ou seja, os segmentos sociais mais diretamente vinculados à habitação popular. Além disso, é necessário lembrar que, embora incluídos na seção referente aos detentores da propriedade do domicílio que ocupa, não são desprezíveis os números que mostram que parcelas das residências que compõem as cidades brasileiras situam-se em áreas desprovidas de muitos requisitos essenciais como a infraestrutura e os serviços básicos, por exemplo, ou seja, compõem boa parte do conjunto da habitação popular. Em Mossoró, podemos ver no tópico 4.3 à frente, que as consequências das desigualdades se manifestam de muitas maneiras. A ausência da propriedade residencial, o déficit habitacional e os dados indicativos da inadequação dos domicílios são alguns destes problemas.

Alguns elementos justificadores deste problema, componentes dos fundamentos desníveis socioeconômicos, podem ser mostrados com os números da classe de rendimento

nominal mensal domiciliar, também inerentes ao Censo Demográfico de 2010. Neles é possível confirmar que em Mossoró, o nível de pobreza é considerável. Dos domicílios particulares permanentes existentes, 47,63% detém rendimentos mensais de até 02 salários mínimos. As unidades habitacionais que adquirem rendimentos entre mais de 02 a 05 salários mínimos, somam 34,33% do total. Desta feita, ao somarmos estas duas faixas de rendimento, por nós selecionadas, chegamos ao índice que reforça esta compreensão, isto é, do total de famílias habitantes em residência fixa, 81,96% têm rendimentos de até 05 salários mínimos, sendo a maior parte deste número o contexto correspondente a habitação popular. Em comparação com o ano 2000 é possível verificar que estas diferenças já estavam consolidadas pois 58,5% dos domicílios urbanos do município auferiam renda de até 03 salários mínimos, enquanto 17,49% obtinham remuneração entre 03 e 05 salários mínimos e 13,81% alcançavam rendimentos entre mais de 05 a 10 salários mínimos. Os rendimentos superiores ao último percentual eram bem restritos.

Em comparação com o estado do Rio grande do Norte, há variações nestes indicadores. Conforme o censo de 2010, dos domicílios ocupados, 58,44% possuem rendimento de até 02 salários mínimo. Já a renda de até 05 salários mínimos é alcançada por 85,85% das residências. Quando confrontada aos números do país neste mesmo Censo, esta realidade mossoroense também diverge relativamente, mesmo mantendo a tendência de desigualdade social. Assim, no Brasil a classe domiciliar de rendimento de até 02 salários mínimos soma o percentual de 43,37%, enquanto o grupo residencial que chega até 05 salários mínimos soma 77,73% do total de domicílios.

Outros números que aproximam Mossoró dos cenários nacional e potiguar, em síntese, são àqueles que se referem às modalidades ou tipos de residências. Há uma hegemonia da modalidade 'casa' como tipo de residência, o que representa 93% do total de domicílios, alcançando o total de 68.199 unidades. Este dado é muito próximo do número correspondente ao Rio Grande do Norte, que tem 92,4% deste referencial específico e não está distante do indicador correspondente do Brasil nesta forma de moradia, que tem 87,4% do total. Como complemento, as casas de vila ou condomínio em Mossoró somam 2,8% da soma dos domicílios, enquanto no Rio Grande do Norte chega a 3% e no país perfaz 1,8%. Por último, a forma 'apartamento' no município já compõe 4,2% das unidades residências, sendo, da mesma forma, um indicador parecido com o do estado que figura com 4,6%, porém um pouco diferente do dado apresentado pelo país, que é de 10,8%.

Esta abordagem que fazemos nesta parte, fundamentada na exposição e análise dos dados censitários, tem o propósito de provocar a discussão à respeito de alguns processos

sociais que influenciam na apresentação da dinâmica habitacional mossoroense. Isso sem esquecer de dois fundamentos históricos: inicialmente, é importante considerar que o perfil sintetizado pelos números compõe um processo constituído no tempo; depois, é necessário enfatizar a interrelação deste contexto com a reprodução espacial brasileira, sendo, por isso, parte do seu conjunto cuja representação dos dados feita aqui estimula esta reflexão. Assim, o predomínio em Mossoró de domicílios com renda familiar de até dois salários mínimos denota que a habitação urbana local tem como característica inerente a agregação de segmentos sociais socioeconomicamente pouco favorecidos. Aspecto preponderante para a definição da habitação popular.

Este quadro, representativo das desigualdades e desníveis socioespaciais, é refletido diretamente na situação habitacional da população. Em Mossoró sua afirmação pode ser verificada nos indicadores do déficit habitacional e nas condições de moradia individuais e coletivas, estas últimas manifestadas na disponibilidade (ou não) de requisitos modernos considerados essenciais, como a infraestrutura e oferta de serviços importantes à sociedade. Estas limitações também correspondem a aspectos que contribuem na individualização da habitação popular enquanto condição espacial das classes sociais mais pobres. Tal arranjo é motivado, na sua constituição, pelos interesses dos segmentos sociais mais influentes no interesse de obter vantagens econômicas com a apropriação fundiária e imobiliária na cidade. No caso de Mossoró, como exposto no próximo subtópico, corresponde a um centro que compõe o contexto brasileiro e dele compartilha e obtém importantes influências. Para Maricato (2010) sua justificativa principal se assenta na disputa pela terra urbana, condição em que a propriedade do solo urbano mantém-se como base de conflitos e disputas sociais, essencialmente pela sua apropriação desigual. Com isso, em sociedades patrimonialistas e/ou oligárquicas, como é o caso do Brasil, esta situação se configura amplamente e a dinâmica espacial traduz seus movimentos e efeitos.

4.1.2 A moradia em Mossoró sob a ordem do mercado: considerações

Mossoró experimenta um período de crescimento econômico de importantes expressões, no qual é possível notar seus efeitos na atividade da reprodução espacial urbana. Novamente atemos aos processos econômicos como referência de análise, em razão de seus significados no movimento espacial, embora a aproximação com este enfoque tenha o propósito apenas de ilustrar ou exemplificar o problema que se constitui como objeto desta pesquisa de acordo com o que temos definido. Todavia, ao propor esta análise para a nossa

investigação, é essencial considerar sua complexidade em virtude da fidelidade necessária à coerência da abordagem. Neste sentido, a realidade socioeconômica local tem desníveis, como os que foram apresentados no subtópico precedente, cujos reflexos no espaço urbano são possíveis de verificação. O predomínio da moradia social na cidade e seus fatores inerentes demonstra que a habitação e seus processos espaciais tem condições de contribuir com a compreensão do espaço local.

Um exemplo característico desta extensão do crescimento econômico mossoroense, além das ações da iniciativa privada, pode ser notado pelo progresso alcançado pelo orçamento municipal, principalmente nos últimos anos. De acordo com os números existentes, vê-se que do ano de 2005 até o ano de 2012 o orçamento disponível para a gestão municipal teve uma expansão de mais de 300%, quando passou de R\$ 137.006.980,00 para 422.916.628,00. Como se define, o montante orçamentário é formado pelas previsões de receitas auferidas pelo município a partir de diferentes origens, sejam repasses de outras esferas de poder, arrecadação tributária, etc. Com isso, também compreende-se que a dinâmica espacial local absorve os estímulos que podem ser proporcionados pelo movimento econômico, como este aqui citado.

A valorização do solo urbano, em situações como esta, tende a crescer, considerando o seu significado e condição para a sociedade local. Além de uma necessidade primária e essencial à vivência da sociedade, o espaço da cidade também passa a ser aproveitado pelo mercado imobiliário como oportunidade pontual à obtenção de vantagens financeiras aos seus agenciadores. Nesse sentido, são lançadas as estratégias que visam, primordialmente, a reprodução vantajosa deste capital, tendo como meta sua máxima rentabilidade. Para Carlos (2011), são empregados diferentes artifícios com esta finalidade, cujo cerne da questão é a localização de cada parcela do solo urbano no contexto da cidade. Assim, essas porções de área mudam de valor em razão das diferenciações e contradições da reprodução do urbano, que envolve a incorporação das forças produtivas. No entanto, como menciona a autora, em razão da existência do monopólio da propriedade do solo urbano, esta valorização é fortemente influenciada por mecanismos econômicos presentes e disponíveis no mercado financeiro que primam, substancialmente, pela obtenção de lucros. Diante disso, a relação da oferta e procura de imóveis é controlada pelo mercado imobiliário, que mantém-se no interesse de alcançar suas metas.

Na sua discussão a respeito dos fatores que influenciam a atribuição de valor econômico ao espaço da cidade, Villaça (2001) define que o foco principal do mercado imobiliário na oferta de vantagens para a atração do consumo de seus produtos é o controle do

espaço urbano, consubstanciado pelo controle do tempo. Centrado nesta concepção, o autor defende que, na economia capitalista, o mercado imobiliário determina fundamentalmente tanto a segregação, quanto a estruturação do espaço urbano. Neste entendimento, são as camadas sociais de alta renda que exercem o controle do arranjo do espaço da cidade, estabelecendo algumas prioridades. Entre elas, é central a viabilização da circulação e dos deslocamentos. Assim, a principal condição para a ocupação do espaço urbano é a localização, e seus atrativos mais requisitados são a acessibilidade e a fluidez da circulação. Nesta acepção não é difícil cada vez mais concluir que, neste processo, a localização da habitação dos segmentos sociais mais pobres fica também subordinada aos interesses hegemônicos destas forças definidoras da dinâmica da reprodução do espaço urbano. Com isso, pode ser objeto de segregação, conforme propõe o autor citado e, nesta condição, torna-se vulnerável ao enfrentamento de muitos dos problemas infraestruturais e urbanísticos que têm sido cada vez mais estudados.

Nesta argumentação, Villaça afirma que a localização é que se constitui no principal produto do espaço urbano. É dela que depende a possibilidade de deslocamento das pessoas sendo essa uma importante condição para a redução da perda de tempo cada vez mais característico na vida de quem trabalha nos centros urbanos, principalmente nos de maior dimensão. E o tempo se torna um recurso valioso. Desta feita, os segmentos sociais que habitam a cidade têm na localização da moradia um incentivo à distinção e segmentação da sociedade. Aquelas classes sociais que detêm o privilégio da escolha da localização habitacional, normalmente o faz visando as prerrogativas inerentes a esta possibilidade. Assim, se o espaço urbano tem no seu aspecto de complexidade uma característica cada vez mais fundamentada, os processos definidores da localização imobiliária, e por sua vez da moradia, nele são convergentes com esta noção.

Ao defender esta formulação, Villaça (2001, p. 356) diz:

Toda produção/consumo de espaço é produção/consumo de localizações, e toda produção de localizações é produção de tempo, visto toda localização ser caracterizada precisamente pelos tempos de deslocamentos do ser humano a ela associados. [...] A produção e consumo do espaço urbano nada mais é, em última instância, do que a produção e consumo de acessibilidades, ou seja, de localizações.

É no propósito de controlar os tempos de deslocamentos, portanto, que o movimento de reprodução do espaço urbano cada vez mais condiciona sua viabilidade. Mesmo não se configurando num fenômeno recente, posto que a conjuntura de interações centro-periferia no

espaço das cidades se moldou, no caso brasileiro, desde a origem das cidades, com a expansão dos centros e a extensão cada vez maior das áreas urbanas no presente, a variável *localização* tem sua centralidade no movimento espacial, como expressa o autor. As cidades com maior extensão e dinamismo, como as metrópoles, são referências nesta abordagem principalmente pelos desafios impostos à necessidade de deslocamentos da sociedade no espaço.

Ao inserirmos o contexto de Mossoró nesta proposição é possível notar que, no seu conjunto, há notória diferenciação entre setores da cidade cuja ênfase nesta distinção é a agregação de componentes de ordem socioeconômica. São restritas as áreas que reúnem favoráveis condições para atrair a atenção e os interesses do mercado imobiliário que, ao dispor de certos atributos como a infraestrutura, estabelecem-se processos de desigualdade social. Esta é uma questão peculiar nos desiguais e complexos centros urbanos brasileiros, que normalmente tem na sua trajetória histórica uma importante fonte de subsídios para o entendimento de sua situação.

Já discutimos no primeiro capítulo que em Mossoró os setores da cidade que reúnem as condições infraestruturais e de oferta de serviços com maior eficiência são as áreas componentes do centro principal, com ênfase no bairro Centro, assim como trechos e parcelas do setor noroeste e, por último, fragmentos do setor sudeste. Todas são porções interligadas e de acesso favorável pelas vias que as compõem. Com estes atributos diferenciais, o mercado imobiliário tem priorizado estes setores para a produção de moradia voltada aos segmentos sociais mais elitizados, como as classes média e alta, constituindo e, ao mesmo tempo, reforçando a segmentação espacial urbana.

Em Mossoró às condições de habitação devem ser integradas informações como o setor no qual se localiza a moradia, a situação de infraestrutura e os serviços considerados básicos disponíveis na área específica observada. Tais circunstâncias, em tese, não se distinguem da realidade nacional, não obstante os paradoxos que estas ocorrências suscitam. Os setores com maiores vantagens de localização pela disposição destes proveitos espaciais citados têm, normalmente, o endosso das ações do poder público, situação predominantemente distinta das áreas que enfrentam os desafios da pobreza. O tópico 4.3, à frente, permite essa discussão com mais minúcias.

As ações do mercado imobiliário estabelecem certas características na ordem espacial da cidade de Mossoró. Como se tratam de empreendimentos predominantemente realizados nos setores de maior valorização imobiliária e fundiária, os trechos em que são elaborados podem ser considerados como circunscrições específicas, dadas as agregações de elementos que viabilizam as posturas e hábitos sociais tidos como modernos como a circulação,

deslocamento e acesso a pontos comerciais diferenciados como o *shopping center*, assim como a lojas e franquias de grandes redes comerciais. A este respeito, Elias e Pequeno (2010) propõem uma justificativa para a fundamentação na sociedade local de uma conjuntura espacial que tem viabilizado, inclusive no âmbito regional, o consumo da cidade:

Quando da difusão de inovações e de descentralização da produção moderna no Brasil, Mossoró mostrou ser um espaço propício para o exercício dessa, dada sua pouca quantidade de rugosidades e pouca resistência aos capitais externos. Rapidamente tornou-se o lócus de expansão de capitais novos, permitindo que, tanto esses quanto as práticas hegemônicas da produção moderna se difundissem rapidamente e substituíssem parte das formas tradicionais de produção, dificultando a regulação local e a ação de empresas menos competitivas (ELIAS; PEQUENO, 2010, p. 259).

O setor de produção imobiliária representa bem estas novas oportunidades. Este ramo de produção de imóveis residenciais tem possibilitado a oferta de domicílios que, embora apresente uma variedade de construções que buscam satisfazer as diferentes demandas, cada vez mais agregam diferenciais de qualidade às construções feitas o que estabelece a inserção de muitas delas nos paradigmas mais recentes da produção imobiliária moderna que tem se expandido no Brasil, principalmente nos centros urbanos de maior expressão. Contudo, a seletividade imposta pelo modelo capitalista de economia condiciona a paradoxal coexistência destes empreendimentos, muitos com destacado requinte a exemplo dos loteamentos e condomínios horizontais e verticais voltados à segmentos sociais específicos, com uma expressiva parcela de residências com estas características situadas em setores restritamente infraestruturados. Também não pode ser esquecido o histórico processo de autoconstrução, que é tratado no tópico 4.2 adiante como uma referência importante para a fundamentação da habitação popular.

É nesta perspectiva que em outro trabalho Pequeno e Elias (2010) dizem que a percepção das desigualdades na espacialização da moradia na cidade de Mossoró é maior no momento em que se reconhece a amplitude da atuação do ramo imobiliário formal. Eles declaram: “A compreensão das desigualdades sócio-habitacionais em Mossoró torna-se mais clara quando buscam identificar as áreas nas quais têm havido maiores investimentos do setor imobiliário formal” (PEQUENO; ELIAS, 2010, p. 456).

É comum a afirmação centrada na noção de que a nova dinâmica urbana local é expressiva. Nela uma emergente produção imobiliária tem consolidado significativas porções de seus negócios em determinados setores da cidade. Esta situação define, por consequência, desigualdades sociais. Por sua influência, também é possível comparar estas áreas da cidade

com as amplas porções das periferias. Estas áreas podem ser definidas sob outro panorama, desta vez a partir da exclusão social que pode lhes condicionar a privação do acesso aos direitos ou do atendimento de demandas já conhecidas, entre elas a residência digna, a infraestrutura e os serviços básicos.

As iniciativas de negócios voltados à produção de habitações para famílias de maior poder aquisitivo são baseadas em empreendimentos como a verticalização (condomínios), condomínios horizontais e loteamentos fechados. Nas áreas em que se assentam estas edificações e se consolidam os agenciamentos dos imóveis são também as mesmas em que ocorre a apropriação, por parte dos segmentos das elites, dos investimentos públicos em infraestrutura (VILLAÇA, 2001). É a consolidação da apropriação privadas dos recursos públicos coletivos, e essa situação também compõe o cenário mossoroense.

Atualmente a atividade da construção imobiliária em Mossoró enfrenta uma situação aparentemente imprevista pelos agentes do mercado da construção civil e gestores municipais, mesmo se sabendo que para atividades econômicas que atuam exercendo o desconhecimento ou desprezo pela legislação seja uma postura inaceitável e até ilegal. A questão é que o Ministério da Defesa, através da Portaria nº 256/GM5 (de 13 de maio de 2011) emitida pelo Comando Aéreo Regional (COMAR), vinculado à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), proíbe a construção de edifícios com altura superior a 15 metros em relação ao nível da pista de aeroportos num raio de quatro quilômetros de distância destes. A razão do problema em Mossoró está na localização do Aeroporto Dix-sept Rosado que, com a expansão urbana, atualmente ocupa uma zona de marcante centralidade. Por exemplo, o mesmo situa-se há pouco mais de um quilômetro do bairro Centro. Desta forma, com esta decisão, praticamente todo o perímetro urbano do município foi contemplado com esta definição legal do ministério em referência, o que suscitou certas mobilizações no âmbito empresarial e político, como vamos relatar agora.

O segmento empresarial da construção imobiliária reagiu com a interlocução do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio Grande do Norte (SINDUSCON-RN), que possui uma seção instalada em Mossoró. Conforme seus argumentos, expressos na mídia local, o raio de quatro quilômetros de que trata a Portaria abrange a área mais viável para a execução de grandes empreendimentos como edifícios condominiais voltados à moradia de segmentos sociais específicos em razão, principalmente, da disponibilidade de infraestrutura como vias de acesso e circulação e saneamento urbano, serviços de alcance ainda restrito na cidade. Nesse sentido, o Sindicato exerceu pressão voltada à gestão municipal ao afirmar que é a omissão da prefeitura municipal um fator responsável pela crise então alardeada, cujo foco

centra-se em números que são apresentados, os quais contém os indicadores referentes ao desemprego neste setor de atividade nesta circunstância. E a referência ao desemprego, de acordo com números divulgados, mostrou-se acentuadamente crescente, o que colaborou para a formação de um fatalismo, principalmente ao se difundir e considerar as previsões para o futuro, caso não sejam tomadas as decisões eleitas como necessárias por este segmento produtivo. Tal exposição pode ser interpretada como apelativa, induzindo uma tensão entre o setor da construção civil imobiliária e o poder público, tanto municipal quanto estadual. Com essa articulação, o Sindicato dos trabalhadores da Construção Civil em Geral, Leve, Pesada e do Mobiliário de Mossoró e Região Oeste do Rio grande do Norte (SINTRACOMM) também participou das discussões a respeito do caso.

É necessário enfatizar que essa questão envolveu, fundamentalmente, a produção imobiliária voltada aos segmentos sociais mais privilegiados da cidade no tocante a situação socioeconômica. Não se trata de uma contenda que contemple a produção de moradias para as camadas sociais mais pobres e limitadas econômica e financeiramente da cidade, isto é, segmentos sociais vinculados a habitação popular. Essa pode ser uma das razões justificadoras da repercussão do caso na mídia e, por sua vez, nas instâncias de governo, tanto municipal quanto estadual. Cabe também mencionar que a atividade de construção civil tem expressiva representação quando se nota os números a ele referentes. O SINDUSCON-RN relaciona 44 empresas de construção civil associadas somente em Mossoró, o que é expressivo. Sem falar nas empresas que atuam na cidade sem vinculação sindical corporativa.

Diante do problema apontado, a partir do mês de fevereiro de 2012 começou a ser divulgado na imprensa que os empresários da produção imobiliária sentiam-se revoltados com a presumida omissão do poder público tanto municipal, quanto estadual, sendo as decisões governamentais aquelas apontadas como as únicas viáveis para a intervenção. Assim, o empresariado centravam seus argumentos na suposta continuação do crescimento do desemprego, alegando com isso que seria necessária uma imediata intercessão governamental para evitar o agravamento do problema. Para muitos que opinavam a respeito, passavam a colocar outro segmento econômico importante para a cidade e região em risco, isto é, o comércio. Evidentemente o objetivo principal deste setor produtivo imobiliário não é o acompanhamento da economia local neste sentido, sua preocupação central é com os riscos da iminente redução dos rendimentos financeiros e lucros de sua atividade, já que a mesma tem alcançado amplos resultados nos últimos anos em razão, principalmente, da expansão econômica municipal, que, por sua vez, tem ampliado a demanda de imóveis seja para moradia ou para as diversas atividades econômicas e produtivas, consequentes da dinâmica

local. Todavia, as reportagens jornalísticas referentes à questão manifestaram, unicamente, a expressão e o interesse do mercado imobiliário e suas invocações.

Em virtude do movimento levantado, o SINDUSCON-RN de Mossoró participou de uma audiência com a governadora do Estado, Rosalba Ciarline Rosado, em abril de 2012, na qual obteve a garantia da realização de uma audiência em Brasília, DF com o Comandante da Aeronáutica. O SINDUSCON-RN repercutiu a informação dada pela governadora de que, se necessário, o atual aeroporto pode ser desativado, sendo, em razão disso, construído um novo campo de aviação. A governadora conhece administrativamente bem a cidade de Mossoró pois foi prefeita municipal por três mandatos, sendo depois eleita Senadora da República pelo Rio Grande do Norte em eleição de 2006 e, no ano de 2010, alcançou a chefia do executivo estadual. A mesma compõe um grupamento político reconhecidamente conservador, sendo membro, desde sua entrada na política partidária, do atual partido Democratas (DEM). Em razão disso, concomitantemente conhece bem os movimentos políticos e os interesses de classes contidos na cidade.

Neste encontro agendado na capital federal e realizado em 19 de abril de 2012, compuseram o grupo de representantes do Rio Grande do Norte, parlamentares do Congresso Nacional representantes do estado, a governadora do Estado Rosalba Ciarline Rosado, a prefeita municipal, parlamentares estaduais, vereadores do município e representantes do SINDUSCON-RN. A principal assertiva do evento foi a reafirmação de uma proposta, comungada pelos empresários e o executivo estadual, a qual se fundamentava na concepção de que a solução do problema se dará com a construção de um novo aeroporto para o município, cuja localização já fora anunciada na ocasião. Seu custo também foi previsto e alcança a cifra de R\$ 100 milhões. De acordo com a repercussão da audiência na mídia local, as discussões feitas vão no sentido de garantir a continuidade do ‘desenvolvimento da cidade’, sendo esta a menção feita na fala da governadora divulgada pelos jornais. Também, de uma maneira que lembra uma apelação, estes canais de comunicação descrevem que o SINDUSCON-RN afirma que deixaram de ser negociados no mercado imobiliário local, no período da vigência da Portaria do COMAR, uma soma que atinge a importância de R\$ 300 milhões. Ainda, vale destacar que, na abordagem sobre a reunião em Brasília, novamente não foi feita qualquer referência aos conteúdos do Estatuto da Cidade, assim como do Plano Diretor Municipal. Somente este último foi lembrado quando o secretário da SEDETEMA anunciou, na mídia, que seria feita uma ‘nova legislação municipal’, numa referência a alterações neste Plano Diretor, cujo objetivo foi salvaguardar as condições legislativas favoráveis demandadas pelo empresariado da construção civil.

Este aviso de que será feita uma revisão no PDDM evidentemente é coerente com o Estatuto da Cidade que, no Art. 40, § 3º, aponta que o Plano Diretor do município deve ser revisado, pelo menos, a cada dez anos. O PDDM aprovado no ano de 2006 pode, assim, ser submetido a correções, se for considerado necessário. Todavia, o que estamos questionando são as condições e circunstâncias desta decisão, que foi realizado a partir do colegiado com prerrogativa competente a esta atribuição, isto é, o Conselho da Cidade de Mossoró. Nosso estranhamento toma por referências alguns subsídios. Inicialmente, como define o Regimento Interno do Conselho Municipal da Cidade de Mossoró, este Conselho tem autonomia para esta atribuição, cuja legitimidade se justifica pelo caráter de órgão colegiado, mas o secretário da SEDETEMA não fez esta referência. Depois, consideramos questionável a justificativa dada para este anúncio, que se baseia no reconhecimento da importância da construção civil na geração presumida de empregos na cidade.

Em 06 de julho de 2012 o Conselho Municipal da Cidade de Mossoró se reuniu para realizar, então, as modificações do Plano Diretor pleiteadas. De acordo com a Ata da reunião (4ª Reunião Ordinária), o encontro “tem o objetivo de resolver os problemas imediatos dos alvarás de construção, como também criar a Área Especial de Interesse Público Para Desenvolvimento Urbano (AEIPDU), destinada a construção verticalizada [...]”. Claramente é a configuração dos propósitos empresariais, alcançados sob as modalidades comuns de barganha neste segmento produtivo. A decisão do Conselho da Cidade de Mossoró foi direta e decisivamente voltada ao mercado imobiliário. Entendemos, com isso, que o contexto de Mossoró tem ampla inserção na dinâmica espacial nacional que, como afirmamos, embora detentora de particularidades neste espaço, pode ser notados nele importantes fundamentos sociais, políticos e econômicos que caracterizam a realidade brasileira. Mossoró não é desprendida de uma dinâmica espacial mais ampla que a ela contribui, mas também obtém influências.

O Jornal Oficial de Mossoró (JOM) publica em sua edição nº 159-A de 14 de agosto de 2012 a regulamentação da revisão do Plano Diretor de Mossoró e seus detalhes. No texto é anunciada a criação de mais uma Área Especial que se torna vigente na gestão urbana da cidade, no caso a oitava delimitação espacial neste sentido. É a Área Especial de Interesse Público Para Desenvolvimento Urbano (AEIPDU). A partir de sua descrição no texto da Lei, percebe-se que sua abrangência tem predomínio nesta área de maior efusão imobiliária da cidade, ou seja, na abrangência da área central, assim como dos setores noroeste e sudeste. Chama a atenção alguns aspectos: de fato, foi uma conquista do mercado imobiliário, considerando que, por sua localização na área central urbana em análise, a produção

imobiliária depende da autorização da Aeronáutica para a permissão dos seus empreendimentos; e, a questão é que foi tudo bem rápido, ou seja, audiência no governo do estado, audiência no governo federal em Brasília e reformulação no Plano Diretor e publicação oficial das alterações pretendidas, tudo aconteceu em torno de quatro meses (de abril a agosto de 2012).

Neste sentido, entendemos que o capital imobiliário alcança substancial vitória com este desfecho. Isso porque, além de manter a condição de controlar o processo de escolha dos locais da cidade que possuem mais vantagens aos empreendimentos, revela que é expressivo seu potencial de influência nos sistemas de governo aqui tratados, isto é, municipal e estadual. É o que Maricato (2011) relata quando aponta que este capital imobiliário acompanha detidamente o orçamento público e a legislação urbanística, considerando que o direcionamento das ações políticas dos governos pode ser fundamento determinante na atribuição dos preços das localizações e na valorização ou desvalorização dos terrenos urbanos. Ao mesmo tempo, é necessário enfatizar que estamos questionando a dedicação e o empenho dos poderes públicos em atender aos interesses do mercado imobiliário que, predominantemente, com isso, atende a segmentos sociais restritos quanto ao número de pessoas, ou seja, meramente as camadas sociais de melhores condições socioeconômicas.

O principal objetivo da revisão do PDDM foi alterar a delimitação da Área Especial de Proteção do Cone de Aproximação do Aeroporto, apontada no Art. 46, § 1º. Nesta seção está especificada a delimitação deste cone e a explicação de que sua regulamentação passa a ser uma atribuição do Ministério da Aeronáutica e suas correspondentes legislações. Assim, pode-se perceber o paradoxo. A atual gestão municipal rejeita este ponto da legislação municipal, que por ela foi conduzida na sua elaboração e que seu atual significado expressa a necessária coerência com a legislação nacional. Isso acontece em decorrência, principalmente, de pressões e articulação de interesses específicos de um setor empresarial. Entendemos também que o reforço desta convicção evidencia-se quando, no dia seguinte a audiência em Brasília, a mídia já informava que, de acordo o secretário da SEDETEMA, a Prefeitura Municipal já providenciava a autorização dos alvarás solicitados pelas empresas construtoras para a edificação de condomínios, acumulados pelos problemas em questão.

Foto 07 - Aspecto de trecho de transição do bairro Aeroporto com o bairro Nova Betânia, componente da nova centralidade urbana de Mossoró, em plena área de litígio com a determinação da ANAC.



Fonte: o autor (2012).

Nesta especificidade que envolve a questão da habitação em Mossoró, mais uma vez podemos notar a fragilidade institucional do PDDM enquanto jurisdição representativa local do Estatuto da Cidade. Isso porque, ao considerarmos os direitos assegurados, inerentes ao município nas ações de planejamento e gestão de seu espaço, consolidadas com esta Lei, que tem a prerrogativa da regulamentação da política urbana instituída no país, seu reconhecimento em Mossoró é restrito e fragmentado. Assim, a única referência ao PDDM nesta mobilização é feita pelo secretário da SEDETEMA após a reunião mencionada em Brasília para dizer que a Lei municipal seria alterada em razão do que já tratamos. Tampouco as autoridades entrevistadas no decorrer da questão mencionam-no, conforme pode se verificar nas reportagens dos periódicos locais. Já havíamos notado esta limitação quando da elaboração do próprio PDDM, no qual constatamos que a prefeita do município e os secretários municipais envolvidos com a questão não faziam nenhuma referência direta ao PDDM propriamente, assim como ao Estatuto da Cidade.

A moradia em Mossoró, portanto, tem a conotação de um bem, considerado na aparência de um dividendo com perspectivas de resultados positivos quando negociado no mercado. Esta atribuição muito mais converge do que diverge da realidade nacional. É um aspecto contraditório quando se examina a disposição da legislação, posto que esta viabiliza outro norteamento à residência enquanto foro de integração da família e da sociedade. Por isso, a reflexão sobre a questão induz normalmente a necessidade de se considerar os desafios de quaisquer de suas temáticas ou abordagens específicas como condição histórica.

4.2 A AUTOCONSTRUÇÃO DA MORADIA EM MOSSORÓ COMO REAFIRMAÇÃO DE PARADIGMA NACIONAL

A autoconstrução da moradia é inerente ao processo de reprodução socioespacial brasileiro. Sua inserção histórica no contexto nacional pode ser entendida como um fenômeno específico com acentuada representação no movimento de produção habitacional das cidades. Podemos verificar que ao mesmo tempo em que se trata de uma ação providencial de certos segmentos sociais na busca pela moradia, que a torna composta de determinadas peculiaridades em razão de sua realização, é preponderante compreender o processo da autoconstrução da habitação como também um componente da dinâmica do capital no espaço.

Villaça (1986) argumenta que a casa própria no Brasil, já nas primeiras décadas do século XX, assume duas formas que logo passam para o controle do capital que já então buscava condições de reprodução. Uma foi a conversão direta da casa como mercadoria, que passou a ser vendida no mercado de habitações cuja clientela mais apta ao seu consumo e aquisição eram as classes sociais média e alta; a segunda forma é a casa própria autoconstruída, comumente edificada para o uso. Para o autor, o capital se apropria deste processo quando, ainda na primeira metade do século XX, a economia de mercado propõe-se a rebaixar os custos da reprodução da força de trabalho. Com isso deu-se a dilapidação da força de trabalho, situação que foi refletida nas condições de moradia das cidades que passaram por ampla expansão em razão do crescimento da atividade industrial (VILLAÇA, 1986).

No âmbito desta segunda modalidade à autoconstrução da moradia o mercado dispõe (quando possível) uma parcela de terra em loteamento ilegal, longínquo e privado de melhorias públicas e do material de construção a ser comprado ou adquirido. Contudo, não é pequena a quantidade de trabalhadores que sequer consegue participar deste mercado.

Nessa consideração, é possível notar que os desníveis sociais se compõem como fator de afirmação da ação, na medida em que, dentre os seus aspectos de definição pode ser considerado que, predominantemente, com a autoconstrução a classe trabalhadora busca a solução do problema da moradia. Principalmente os segmentos sociais de menor renda. Um adendo fundamental nessa referência diz respeito a localização, no espaço urbano, dessa modalidade de edificação imobiliária que, normalmente, ocorre nas áreas da cidade em que situam os mais pobres, isto é, predominantemente as periferias e subúrbios. Neste sentido, a autoconstrução tem relação direta com a habitação popular, sendo dela uma importante representação.

A realidade de Mossoró tem na autoconstrução uma destacada referência do provimento da moradia pela sociedade. Embora não haja disponibilidade de indicadores estatísticos que permita a aproximação com o que de fato existe nesta questão, podemos considerar sua ênfase como componente da estruturação urbana, principalmente quando consideramos sua característica de reflexo da ação social em busca de afirmação da moradia enquanto condição de sobrevivência. É essencial que se busque entender, para isso, que há o predomínio da pobreza ou ampliação das fragilidades sociais, que preponderam nestas formas de arranjo habitacional.

Já discutimos no subtópico 4.1.1 que a renda domiciliar mossoroense, coerente com a situação brasileira, é predominantemente baixa quando se considera o que se define como custo de vida. Assim, pudemos ver que 47,63% dos domicílios têm renda mensal de até 02 salários mínimos, quase metade do universo de 73.365 residências indicadas pelo Censo Demográfico de 2010, do IBGE. Normalmente, os segmentos sociais de menor rendimento são os que assumem a preponderância na ação da autoconstrução da moradia, entre outras razões, pela ausência de alternativas favoráveis para a posse da habitação.

Outros números que contribuem com esta interpretação, também tratados no subtópico citado, são os que revelam ser, dentre as modalidades de domicílios na cidade, a hegemonia da casa como tipo mais comum, com 93% do total. Entre outras atribuições possíveis à explicação deste indicador está aquela que considera a casa como uma opção de imóvel na qual faz parte do contexto das diferentes classes sociais. Converte para a noção que define ser a propriedade da casa uma condição essencial na busca cotidiana pela vivência com perspectiva de qualidade.

No propósito de se aproximar dos números que contribuem para a definição da importância da autoconstrução, Rodrigues (2003) afirma que esta modalidade de produção da moradia chegava, no período de produção de sua pesquisa, a cerca de 70% do total das

habitações nas grandes cidades. Para a autora, quando se leva em conta o circuito imobiliário urbano que considera a definição jurídica legal do solo, o processo de incorporação imobiliária por loteamentos regulares, a chamada indústria da construção civil e os financiamentos residenciais, o percentual referente fica entre 10% e 20%. São informações reveladoras do conteúdo da estrutura habitacional do país.

Quando chega à noção de habitação social no Brasil nesta assertiva, Bonduki (2011) aborda a edificação da moradia pela iniciativa do trabalhador como manifestação de condições socioeconômicas e políticas específicas. Para ele não é viável quantificar a expansão da autoconstrução da habitação no país porque esta aconteceu à margem das estatísticas oficiais. Porém, ao analisar a evolução do número de domicílios próprios, o mesmo reconhece no caso da cidade de São Paulo, que esta forma de moradia enquanto propriedade foi crescente. Optamos por consideração semelhante para a avaliação da situação de Mossoró na medida em que a habitação tem sido pensada, pela população, como uma presumida garantia de fixação no lugar, na cidade. Neste pressuposto, a habitação popular tem ampla representação.

Em sua abordagem, Bonduki (2011) defende que a expansão mais relevante da autoconstrução da moradia ocorre na década de 1940 no movimento revelado pelas novas condições urbanas, econômicas, imobiliárias e de reprodução da força de trabalho, bastante influenciadas pelo Estado. De fato o período indicado tem importante significado quando é apontado que a expansão econômica definida pela industrialização de cidades importantes impõe novas demandas às mesmas. A moradia se constitui num marco primordial para viabilizar a acomodação de uma população que, em crescimento nos centros urbanos pelas atrações provocadas pelas atividades produtivas, procurava as áreas urbanas.

Porém, mesmo com este anseio, não havia a disponibilidade esperada de unidades habitacionais. O autor descreve estes limites:

Na década de 1940, em consequência da crise habitacional, da desestruturação do mercado rentista e da incapacidade do Estado em financiar ou promover a produção da moradia em larga escala, consolidou-se uma série de expedientes de construção de casas à margem do mercado formal e do Estado [...], tornando-se a forma mais comum de moradia dos setores populares (BONDUKI, op. cit., p. 281).

É fundamental reconhecer que essa forma de provimento habitacional esteve presente em toda a história da formação espacial brasileira, sendo ainda marcante na atualidade. Sua expressão é proporcional ao nível de desigualdade social existente. Sendo assim, a realidade brasileira justifica esse diagnóstico. Dessa forma o autor apenas destaca que, embora o país

tivesse inegáveis resultados econômicos com sua modernização, a questão da moradia esboçava-se como elemento contraditório do processo, principalmente pelas limitações a que se submetiam uma quantidade expressiva da população.

Ainda com relação às estatísticas, já foram apontados neste trabalho números correspondentes ao total de habitações existentes na atualidade em Mossoró. Conforme visto, foi possível perceber que é significativo a quantidade de moradias oriundas dos programas governamentais como é o caso dos conjuntos habitacionais. Estes atingem em torno de 33% das residências existentes na cidade. Contudo, esta característica não inviabiliza a consideração da importância das moradias resultantes da autoconstrução, entre outras razões, pelo significado e expressão histórica que possuem.

As razões que justificam a autoconstrução habitacional se definem a partir de características comuns no contexto brasileiro e até em outros territórios. Maricato (1982) aponta algumas peculiaridades que podem ser identificadas até hoje. Ela afirma que a propriedade do terreno ou lote é central na determinação do produto da autoconstrução, sendo este, por exemplo, um traço distintivo entre o pequeno proprietário de residência urbana e àquele que mora em favela. Também descreve que os materiais de construção utilizados neste modo de produção de imóveis são, em geral, de menor custo. E, complementarmente, o emprego da técnica utilizada tem restrições, considerando os limites conscientes dos gastos financeiros, assim como do tempo dedicado à construção.

Nesta proposição, trata-se de um processo com limitações econômicas e estruturais notórias. Tal característica tem fundamento nos interesses dos segmentos sociais que à ele recorre para conseguir o acesso à habitação, assim como na conjuntura espacial que lhes sustenta.

Quando aborda a discussão sobre a questão, Oliveira (2006) reafirma o sentido fundamentado na noção de alternativa habitacional consequente das restrições socioeconômicas da população, o qual é comum no tratamento deste tema na literatura que o aborda. Para o autor, o emprego da autoconstrução nas cidades brasileiras é inerente à dinâmica da reprodução do capital. Dessa forma, o movimento de expansão das cidades e das periferias é importante tributário e também consequência da acumulação econômica existente na ordem deste sistema econômico. A justificativa do autor para esta ação é que o capitalismo, na sua permanente perspectiva de reprodução, encontra na estratégia de desenvolvimento tecnológico as alternativas para a progressiva busca de crescimento e alcance dos propósitos. Desta feita, a expansão do setor informal da economia, também consequente da progressiva substituição da mão de obra que atua em funções tradicionais por equipamentos agregadores

de conhecimento oriundos do que o autor define como revolução tecnológica, estabelece o rebaixamento das condições de vida da sociedade. Como consequência esta força de trabalho, mais vulnerável devido sua desvinculação do emprego formal, continua sendo uma considerável possibilidade de articulação nas atividades do mercado, pois passa a ser repassadora, sem custos para o capital, da mercadoria elaborada através da comercialização de produtos de variadas maneiras.

Mais à frente, no mesmo trabalho, Francisco de Oliveira aponta uma definição para esta trama que, segundo ele, se constitui numa anormal combinação, na qual a dita revolução tecnológica desemprega o trabalhador no sentido formal, mas o mantém ocupado, agora com rendimentos proporcionalmente correspondentes às suas ações, tendo seu trabalho mais rentável ao sistema devido a ausência de certos custos ao mesmo.

Ainda a respeito das contribuições feitas pelo processo de autoconstrução da moradia ao movimento de reprodução do capital, é possível identificar um outro componente deste ordenamento. Se trata da concepção que aponta ser a autoconstrução um reflexo das fragilidades que envolvem a qualidade de vida das classes sociais que utilizam deste meio para obter a moradia. Quando Oliveira (op. cit.) considera a autoconstrução como um fator que tem contribuído com o rebaixamento da renda do trabalhador, podemos considerar que há correlações desta ideia com esta noção da redução da qualidade de vida implicada com a ação da autoconstrução no Brasil, isso porque a habitação é um item componente dos critérios de definição do valor do salário mínimo.

O pensamento de Rodrigues (2003) é convergente com esta interpretação quando considera que, à medida que é significativo o número de famílias que recorre à autoconstrução da moradia, paradoxalmente o custo da habitação é cada vez menor no cálculo do salário do trabalhador, pois o valor do aluguel é desconsiderado na contabilidade, podendo provocar a redução das manifestações e reivindicações a favor da casa própria. É assim que o capital tira proveito da situação. Com o rebaixamento do salário, ou pelo menos com as inegáveis pressões para a manutenção de seus valores em indicadores reduzidos, viabiliza ao capital a margem que o mesmo espera para diminuir ao máximo o repasse de seu faturamento à mão de obra o que amplia, conseqüentemente, seus lucros e saldos, assim como mantém significativa parte da sociedade em condições de pobreza e fragilidade.

Bonduki (2011) endossa essa consideração ao propor que, com a desqualificação da produção da moradia como mercadoria através da autoconstrução, que somente é vista como valor de uso, dá-se a ocorrência de uma situação em que não se contabiliza o valor da habitação. Com isso, acontece uma diminuição do custo da força de trabalho sem que a

mesma deixe de necessitar de domicílio, o que, por sua vez, amplia a taxa de acumulação do capital que tira o conveniente proveito deste arranjo de situações.

É daí que Oliveira (2006) propõe que não é viável universalizar no Brasil a autoconstrução como política oficial de habitação. Isso porque, para ele, não se viabiliza um mercado imobiliário em razão de que a habitação popular tem seu valor de troca limitado por ser basicamente força de trabalho do proprietário, além de se situar num cenário de rendas muito baixas que são àquelas do conjunto da população mais pobre. Assim ele defende que, definitivamente, a construção da habitação seja realizada na sua consideração como mercadoria para evitar a funcionalização da pobreza, que também se esboça na autoconstrução.

Diante disso surge, como interpretação desse arranjo de situações, o entendimento de que ele é um marcante impulso para a expansão das periferias, as quais crescem tendo na autoconstrução um fator mantenedor. Kowarick (1979) já apontava essa articulação do capital, calcado no argumento que expunha a iniciativa de grandes empresas, detentoras de expressivo potencial econômico e financeiro, as quais aproveitavam a disponibilidade de mão de obra no mercado de produção para se apossarem do excedente resultante da realização das atividades produtivas sendo, por sua vez, concomitantemente restritivas na remuneração desta força de trabalho. Uma consequência disso é o apontamento das fragilidades do atendimento da necessidade de habitar na cidade, na medida em que as pessoas nesta situação não dispunham de condições econômicas e financeiras para adquirir moradia conveniente às suas necessidades, tampouco as iniciativas do estado contemplavam satisfatoriamente esta demanda. Kowarick afirmava a este respeito:

Ora, no processo de produção da habitação, se existem empresas de porte nitidamente industrial bem como unidades com características manufatureiras, as classes trabalhadoras em proporções que variam em cada cidade, mas que são sempre significativas, solucionam seu problema – além do aluguel de habitações deterioradas e da construção de barracos em favelas - através da autoconstrução de suas residências. A razão desta espécie de “economia natural” em pleno sistema urbano-industrial, cuja mola propulsora e dominante centra-se nas empresas com alta densidade de capital, nada têm de anacrônico pois a produção capitalista organiza-se, não para prover os trabalhadores com os meios de vida necessários para sua subsistência, mas para realizar um excedente que é privadamente apropriado (KOWARICK, 1979, p. 56).

O autor se expressa no horizonte de críticas feitas às, então vigentes, políticas habitacionais do Estado brasileiro, conduzidas pelo SFH/BNH. Ao fazer referência à redefinição econômica nacional, baseada na industrialização, iniciada com ênfase na década

de 1930, e que naquela década de 1970 encontrava condições espaciais de expansão principalmente nos grandes centros, este novo estágio da economia impôs específicas consequências aos espaços urbanos. Entre elas está o aumento das desigualdades sociais num país que neste período se urbaniza e tal condição implica, por sua vez, acentuada dificuldade de viabilizar o acesso à casa própria, com viáveis condições habitacionais à crescente parcela da população mais pobre. É neste sentido que a autoconstrução da moradia pode ser considerada, visto que sua intensificação como ação voltada à aquisição da habitação é dada já na década de 1960 (RODRIGUES, 2003). É essencial não esquecer que a autoconstrução da moradia se constitui em uma importante representação da habitação popular e se integra bem no movimento histórico de expansão urbana no Brasil, principalmente por refletir, em sua formação, as condições socioespaciais em que se compõe a reprodução do espaço urbano nacional. Um processo, em sua grande parte, constituído pelas classes sociais mais pobres.

Considerando o período em que acontecem estas mudanças, assim como a influência das mesmas na reprodução espacial brasileira, Santos (2008) examina seus desdobramentos no território brasileiro e diz que sua realização é claramente definida após a Segunda Guerra Mundial. Isso porque, segundo o autor, há maior viabilidade para a integração do território. Essa totalização se consolida com a conexão de estradas de ferro e estradas de rodagem, que viabilizam a interação regional, tendo como referência a região de São Paulo como polo econômico. O movimento do processo revela o que ele denomina como capitalismo maduro, no qual manifesta-se uma difusão da modernização em andamento através dos capitais que atuam de várias formas, assim como pela presença cada vez maior da tecnologia e dos sistemas de organização espacial do fenômeno.

Quando se percebe que há um movimento de continuidade das características da autoconstrução até o presente, vê-se que a mesma é também um importante fator de reprodução do espaço urbano. Isso porque a prática da autoconstrução é também um aspecto peculiar da ocupação social do espaço brasileiro, neste caso enfatizamos a habitação popular e sua contribuição para a reprodução do espaço urbano.

Com essa discussão, portanto, contextualizamos o espaço urbano mossoroense em razão de nele ser possível identificar os aspectos que caracterizam a autoconstrução no território brasileiro. Algumas especificidades contribuem para a unificação da cidade enquanto objeto de análise, porém sua inserção na dinâmica nacional é notória. Entre essas particularidades podemos citar o caso, já mencionado neste trabalho, da histórica presença dos efeitos das políticas habitacionais do estado, cujas intervenções têm início no final da década de 1960. Com elas aumenta o número de conjuntos habitacionais, estabelecendo a presença de

ações planejadas no que se refere à habitação sem, todavia, atender a demanda realmente existente. Outra característica é a expansão da construção imobiliária voltada à produção de domicílios pela iniciativa privada, mas que tem encontrado considerável impulso a partir dos financiamentos, principalmente, do governo federal. Não obstante estas intervenções, a autoconstrução da moradia é componente importante, tendo ênfase na estruturação urbana da cidade. Isto, principalmente, porque é um dos restritos recursos que viabilizam o acesso à habitação para os segmentos mais pobres da sociedade.

4.3 MOSSORÓ, DUAS CIDADES NA QUESTÃO DA MORADIA: UMA FORMAL (LEGAL), OUTRA INFORMAL (ILEGAL)

O espaço urbano, embora integrado e unificado pela própria dinâmica dos processos sociais, não é único ou indivisível. As diferenças socioeconômicas e as complexas expressões e diversidade dos interesses presentes são fundamentais às segmentações espaciais da cidade. Esta situação tem mais proeminência nos países pobres ou periféricos. É neles que a divisão existente entre espaço formal (legal) e informal (ilegal) é mais incisiva.

Neste tópico discutiremos esta questão no contexto urbano de Mossoró, no qual a habitação se compõe como representação da diferenciação entre a cidade formal, àquela parte da cidade normalmente ocupada por segmentos sociais que consomem a parcela da cidade que se compõe estruturalmente mais articulada e que dispõe com mais vigor do acompanhamento da gestão do poder público para o atendimento mais direto de suas demandas, em detrimento da cidade dita informal que padece, muitas vezes, da negligência e do não acompanhamento dos órgãos componentes da gestão pública e, por consequência, do não reconhecimento de sua inserção na dinâmica da cidade. Nesta segmentação do espaço urbano a habitação popular tem afirmação ao encontrar vinculação em ambas as esferas citadas, mas cabe mencionar que na cidade dita informal sua inserção é bem firme.

Por isso, inevitavelmente, o debate sobre esta divisão da cidade deve envolver, entre outras questões, a ordem jurídico-urbanística e a situação fundiária do espaço urbano, pois ambas são essenciais à compreensão das condições de legalidade ou ilegalidade do processo habitacional urbano no Brasil. Na dimensão mossoroense esta problemática tem amplos reflexos da situação nacional, considerando que boa parte dos dramas já conhecidos no território do país pode ser percebida na mesma.

Este tópico está dividido em três partes. Na primeira é feita uma análise da atual conjuntura, baseada no processo de uso e ocupação do solo urbano, assim como do déficit

habitacional enquanto fatores que podem contribuir para o entendimento da coexistência das condições de formalidade e informalidade da ocupação habitacional do espaço da cidade. São temáticas ou componentes que apresentam interrelações, sendo também enfáticos nos processos sociais existentes na cidade e na espacialização da habitação popular.

Em seguida serão abordados os sentidos da definição da cidade formal ou legal presente na dinâmica urbana de Mossoró, assim como os elementos e movimentos que norteiam seu sentido. Assim, será tratada a participação do poder público gestor do município visando identificar sua influência neste fenômeno expresso na notória divisão da cidade em duas expressões: a formal ou legal e a informal ou ilegal.

Como complemento, é discutida a condição da cidade informal mossoroense, sua expressão nos processos socioespaciais, relacionando algumas facetas em que sua representação é direta. Também é posto que o papel do Estado na afirmação de sua existência é preponderante, principalmente no que toca a tentativa de estabelecer, até onde importa, a legitimidade de suas ações enquanto articulações de interesses voltada a certos fins. Nesta perspectiva, fazendo a discussão que é centrada na noção de que o Estado é conduzido por forças sociais expressivas que são fundamentais para a explicação das tendências apontadas nestes movimentos, temos a compreensão de que ao Estado cabe importante responsabilidade na participação direta nos processos de ordenamento espacial.

4.3.1 Alguns componentes da questão da habitação popular de Mossoró em análise: ‘uso e ocupação do solo urbano’ e ‘déficit habitacional’

A discussão referente ao uso e ocupação social do espaço urbano de Mossoró, especificamente no tocante à habitação popular, conforme temos defendido aqui, implica a consideração de sua inserção no movimento desta questão no Brasil, sem abdicar do exame das particularidades locais existentes. Isso porque há uma correlação de aspectos e fatores, a qual nos dá uma compreensão de que tal abordagem, sobretudo pela sua inserção histórica, tem uma representação complexa.

Deste modo, o aproveitamento do solo urbano mossoroense para a moradia na atualidade revela um conjunto de contradições de diferentes aspectos, além de expressar, na sua estruturação, os desníveis socioeconômicos entre as classes sociais que se configuram espacialmente, sendo o arranjo espacial formado pela habitação popular um componente no qual essas diferenças se consolidam. É por isso que, mesmo sem aprofundamento temático e

teórico neste subtópico, buscamos algumas referências que possam justificar nossas considerações sobre este contexto específico de análise.

Já discutimos neste trabalho que a cidade de Mossoró não é ocupada socialmente de modo uniforme no que se refere à habitação. Isso porque, como consequência histórica, se estabeleceu uma segmentação espacial, consubstanciada pelo poder aquisitivo e condições econômicas de seus ocupantes. Por isso os setores urbanos mais valorizados para a apropriação habitacional são o correspondente a área central e àqueles a ele ligados, assim como o setor noroeste, sendo estes trechos os que apresentam imóveis habitacionais com preços normalmente elevados quando se compara às outras porções da cidade.

Conforme já tratamos no trabalho, levando em consideração que a habitação é uma mercadoria estratégica para os interesses que a hegemonomizam, é essencial buscarmos a coerência do debate sobre o uso e ocupação do solo urbano mossoroense. De acordo com os propósitos deste tópico, iniciamos buscando um debate à respeito do ponto de vista de Harvey (1980), que já considerava ser, na economia capitalista, o solo urbano e as benfeitorias nele empregadas mercadorias valorizadas. Para isso, calcado numa abordagem marxista, estabeleceu sua justificativa relacionando os aspectos definidores do valor de uso e de troca do solo urbano. Em síntese, define que tais valores, no âmbito do mercado, são interligados sendo amplamente possíveis de receberem influência das ações sociais como benfeitorias e infraestrutura na área de sua localização. Por isso o nexos espacial é direto, o qual pode ser notado na dinâmica que influencia na variação de seu preço. Assim, o autor afirma com referência ao valor do imóvel residencial:

Esse valor de uso não é o mesmo para todas as pessoas em residências comparáveis, nem é constante no tempo para a mesma pessoa na mesma moradia. [...] Cada família e grupo determinará, diferentemente, o valor de uso. É somente quando as características das pessoas são consideradas com as características da moradia que o valor de uso assume real significado (HARVEY, 1980, p. 136-7).

Neste pensamento, a atribuição do valor de mercado ao imóvel leva em conta sua inserção espacial que, conforme a afirmação, conjuga os aspectos ambientais instituídos socialmente. Isso é possível de se confirmar nos centros urbanos. A realidade brasileira viabiliza tal compreensão, principalmente em razão das diferenças socioeconômicas da população, sendo estas visivelmente refletidas nos espaços de vivência. A cidade as expõe diretamente.

O principal interesse na definição e emprego de estratégias voltadas à atribuição de valor de uso e de troca do solo urbano, e por que não, da moradia nele estabelecida, é o alcance da renda²³ resultante de sua negociação no mercado. Harvey, ao tratar de sua expressão no processo, vincula-a a localização do imóvel no espaço, sendo esta variável preponderante para sua explicação. Por isso diz:

A renda funciona como um artifício racional que seleciona usos do solo em localizações, presume-se, por via usualmente de lances competitivos. Todos os atores do drama da moradia são afetados por ela em algum estágio; ela provê um padrão comum em termos de que todos os atores devem medir suas aspirações se querem alcançar seus objetivos diversificados (HARVEY, op cit, p. 151).

De acordo com esta proposta e considerando a realidade brasileira, é fato comum a possibilidade de verificação desta dinâmica em todo o território nacional. A modernização econômica do século XX assegura aos envolvidos no mercado imobiliário favoráveis perspectivas de bons resultados financeiros, entre outras razões, pela intensificação urbana, principalmente a partir da década de 1950 e às condições institucionais do Estado que viabiliza o trânsito das atividades. É nesta circunstância que esta nossa abordagem também se afirma.

Villaça (2001) defende a importância da localização enquanto instância decisiva no processo de reprodução do espaço urbano. Para ele a localização domina a produção deste espaço, sendo pela localização na estrutura da cidade que a sociedade a torna funcional e decisiva para mostrar as diferenças que compõem o espaço urbano.

De forma semelhante, Carlos (2011), ao citar como exemplo a cidade de São Paulo, reconhece a ênfase da localização como atributo na reprodução urbana não somente no que se refere a valorização de suas parcelas ou frações, mas também na deterioração de seus valores. Para a autora, a determinação do preço do solo urbano é efeito da ação do trabalho social. Ela afirma:

O preço do solo urbano aparece como expressão acabada do processo de trabalho, isto é, como tempo acumulado em sua morfologia. É a forma econômica da propriedade de uma parcela desse espaço social diretamente associada à produção do valor, o que significa que a propriedade do solo urbano como monopólio permite não só a realização do valor de um

²³ Harvey (1980), ao fazer referência a Karl Marx, relaciona a proposta do autor referente a modalidades de renda que, segundo ele, são típicas do modo capitalista de produção, diretamente ligadas a uma economia de mercado competitiva, sendo, conforme o contexto, passíveis de ocorrerem no processo de valorização do solo urbano. São elas: renda de monopólio, renda diferencial e renda absoluta.

fragmento, mas também a apropriação do conjunto do trabalho que se sintetiza na produção da cidade [...] (CARLOS, 2011, p.99).

Sendo assim, o andamento histórico das condições de atribuição do valor de uso e troca do solo urbano não pode prescindir da compreensão do urbano enquanto unidade, movida por múltiplas influências. Embora com características distintas, cada parcela da cidade tem suas particularidades, que também contribuem na sua distinção e esta, por sua vez, é bem considerada nesta definição do valor econômico das frações ou porções da cidade.

Como discutido à frente, esta abordagem tem favorável contextualização no espaço urbano de Mossoró. Como já afirmamos, o mercado imobiliário instalado na cidade tem crescido nos últimos anos, o qual, nesta expansão, contribui para demarcar espacialmente as diferenças e desigualdades sociais. O valor econômico atribuído ao espaço urbano local é, não raro, presumido essencialmente pela distinção do trecho ou área da cidade em que se localiza. Este aspecto estabelece mais umnexo da dinâmica urbana de Mossoró com o contexto nacional. Neste íterim é importante considerar a inserção da habitação popular local no processo. Esta proposição pode contribuir no entendimento de que a moradia social da cidade é representativa da diferenciação e segmentação urbana existente, sendo mais um componente que contribui para a compreensão dos processos de segregação que permanecem neste espaço. Isso porque a seletividade do mercado imobiliário estabelece os setores urbanos que lhes são favoráveis aos seus empreendimentos. Por isso os setores mais pobres normalmente não reúnem as condições mais atrativas aos seus interesses.

Na continuidade de sua discussão a respeito do que denomina de ‘teoria do uso do solo urbano’, Harvey faz menção às estratégias dos detentores do controle do processo. Uma delas é a especulação imobiliária, com marcantes resultados e consequências não somente aos seus controladores. Harvey destaca que esta especulação é articulada à vigência da escassez da terra urbana induzida pelo domínio do valor de mercado no sentido da troca do solo urbano sobre seu uso, o que garante o controle por parte daqueles que têm o monopólio da renda nesta ação. Assim ele analisa:

Uma vez surgida, a renda serve para alocar o uso do solo. [...] Mas, quando o valor determina o uso, a alocação ocorre sob os auspícios da especulação desabrida, da escassez artificialmente induzida e similares e desaparece qualquer pretensão de ter algo a ver com a eficiente organização da produção e distribuição (HARVEY, op. cit., p. 163).

Esta análise nos contempla, considerando a situação habitacional mossoroense. A discussão da especulação imobiliária, enquanto referência a uma importante questão urbana

do país permite, ao menos, assegurar o seu reconhecimento, considerando que se trata de uma discussão intrincada e, por isso, implica um aprofundamento analítico específico. Os grandes centros expõem claramente sua afirmação no espaço. Quando Harvey trata do tema evidenciando as articulações lançadas pelos controladores do processo, remete à algumas condições que viabilizam sua vigência, como a ineficiência do Estado em evitar, pelo menos, a expansão do problema.

O uso e ocupação do espaço urbano de Mossoró revela uma variedade de aspectos, muitos deles característicos de centros de porte considerados médios de um país periférico. Um aspecto coerente com esta nossa análise diz respeito à organização da estrutura urbana. Neste sentido, concomitante aos não tão frequentes setores estruturados e bem equipados, é comum a presença de áreas da cidade com limitações infraestruturais e de disponibilidade de serviços considerados básicos ou essenciais. A estas áreas distintas são definidas as ocupações sociais da moradia, tendo, nas suas condições organizacionais, a possibilidade de contribuir para justificar esta divisão por setor da moradia na cidade tanto como causa, quanto como efeito destas diferenças na disponibilidade de infraestrutura e serviços. No tocante a habitação popular, que possui hegemonia na ocupação do espaço urbano mossoroense, sua presença é dada numa acentuada diferenciação de situações. Algumas delas atingidas por aspectos destes tipos de precariedades urbanísticas citadas, além da vulnerabilidade constante na estrutura individual de cada residência. No tópico 4.5 à frente descrevemos características urbanísticas dos logradouros e trechos em que se localizam as residências da cidade e sua vinculação às condições socioeconômicas das famílias.

Com relação à distribuição das edificações domiciliares no espaço urbano da cidade, como aspecto do uso e ocupação do solo urbano, é possível verificar que sua ocorrência tem fundamentos históricos. Isso porque é notório o interesse da sociedade em habitar nas áreas da cidade com infraestrutura que lhes viabilizam maior integração no espaço urbano. A tabela abaixo apresenta os números:

Tabela 07 - Distribuição dos domicílios particulares e coletivos por bairros e respectivas populações residentes – Mossoró, 2009

Nº	Bairro	População do bairro em relação ao município (%)	Domicílio particular e coletivo	População residente	Total da população de homens	%	Total da população de mulheres	%
1	Lagoa do Mato	5,5	4,351	14.223	6.807	47,9	7.416	52,1
2	Aeroporto	6,9	5.924	17.889	8.808	49,2	9.081	50,8
3	Nova Betânia	3,5	3.205	9.071	4.309	47,5	4.762	52,5
4	Abolição	9,5	7.706	24.741	11.762	47,5	12.979	52,5
5	Santa Delmira	5,2	4.137	13.527	6.615	48,9	6.912	51,1
6	Santo Antônio	7,4	6.426	19.107	9.159	47,9	9.948	52,1
7	Barrocas	7,8	6.452	20.372	9.873	48,5	10.499	51,5
8	Paredões	3,2	2.737	8.348	3.853	46,2	4.495	53,8
9	Doze Anos	1,9	1.694	5.003	2.245	44,7	2.758	55,1
10	Centro	0,9	1.248	2.222	943	42,4	1.279	57,6
11	Alto da Conceição	2,1	1.940	5.543	2.505	45,2	3.038	54,8
12	Belo Horizonte	3,3	2.636	8.495	4.105	48,3	4.390	51,7
13	Bom Jesus	0,5	425	1.289	696	51,9	620	48,1
14	Alagados	-	56	164	81	49,4	83	50,6
15	Ilha de Santa Luzia	1,1	1.048	2.890	1.317	45,6	1.573	54,4
16	Pintos	1,0	924	2.469	1.179	48,5	1.272	51,5
17	Rincão	3,7	3.450	9.631	4.678	48,6	4.953	51,4
18	Pres. Costa e Silva	1,8	1.864	4.737	2.320	49	2.417	51
19	Dom Jaime Câmara	4,3	3.782	11.209	5.475	48,8	5.734	51,2
20	Alto do Sumaré	2,5	2.257	6.483	3.225	49,7	3.258	50,3
21	Dix-sept Rosado	0,7	587	1.715	857	50	858	50
22	Boa Vista	2,7	2.188	6.964	3.164	45,4	3.800	54,6

23	Alto de São Manoel	7,1	6.228	18.336	8.716	47,5	9.620	52,5
24	Planalto 13 de Maio	3,3	2.920	8.697	4.234	48,7	4.463	51,3
25	Redenção	1,1	886	2.954	1.447	49	1.507	51
26	Itapetinga	-	132	318	186	58,5	132	41,5
27	Bom Jardim	4,2	3.528	10.844	5.030	46,4	5.814	53,6

Fonte: PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social. Mossoró, 2009

Os números do quadro contribuem para a compreensão de que a maior participação nos indicadores habitacionais é composta por áreas que encontram viabilidade de integração nos setores urbanos com infraestrutura favorável. É necessário, porém, cautela na consideração dos números pois eles precisam ser interpretados comparando-se com outros dados. Por exemplo, para se avaliar a densidade ocupacional da área do bairro dos dados populacionais e o número de domicílios não são suficientes, pois a infraestrutura, os sistemas de circulação, serviços e área de acesso não podem ser desconsiderados.

Também, é possível notar que são os bairros situados nas áreas periféricas com menor disponibilidade de infraestrutura e canais de integração ao setor urbano que estão entre os que dispõem de menores indicadores de domicílio e população residente, como é o caso dos bairros Bom Jesus, Alagados, Pintos, Dix-sept Rosado, Redenção e Itapetinga.

Outro apontamento que ajuda na interpretação do uso e ocupação do solo urbano de Mossoró se constitui na interação entre os dados que descrevem as áreas vazias ou ociosas de cada bairro. Os números referentes às áreas sem ocupação efetiva no âmbito da zona urbana são expressivos, assim como correlatos com a problemática urbana nacional. A tabela abaixo evidencia a situação:

Tabela 08 - Mossoró - áreas vazias relativas a superfície de cada bairro

Bairro	Áreas vazias em m2	Área total em m2	ha	% por Bairro
Boa Vista	27.958	765.896	77	3,7
Aeroporto	2346.963	4.883.331	488	48,1
Lagoa do Mato	320.540	1.192.351	119	26,9
Belo Horizonte	806.558	1.485.142	149	5,3
Alto da Conceição	264.959	1.059.922	106	25,0
Alagados	2.317.344	2.658.001	266	87,2
Alto de São Manoel	301.618	1.970.082	197	15,3
Dix-Sept Rosado	4.515.335	5.306.204	531	85,1

Planalto 13 Maio	1.803.168	2.921.788	292	61,7
Itapetinga	1.200.582	5.010.273	501	24,0
Bom Jesus	1.153.962	4.290.736	429	26,9
Alto do Sumaré	5.061.942	8.891.148	889	56,9
Dom Jaime Câmara	2.861.100	3.873.084	387	73,9
Pres. Costa e Silva	7.802.862	10.473.559	1.047	74,5
Rincão	2.717.244	5.154.298	515	52,7
Nova Betânia	5.393.599	7.979.380	798	67,6
Abolição	2.771.615	6.576.386	658	42,1
Santa Delmira	2.048.201	3.628.201	363	56,5
Redenção	2.227.300	3.821.997	381	58,4
Ilha de Santa Luzia	624.248	1.186.305	119	52,6
Pintos	4.781.159	5.695.053	570	84,0
Bom Jardim	32.709	1.023.823	102	3,2
Paredões	870.373	1.779.504	178	48,9
Centro	412.057	1.306.527	131	31,5
Santo Antonio	1.773.442	4.194.827	419	42,3
Barrocas	1.990.922	3.959.690	396	50,3
Doze Anos	74.124	487.168	49	15,2

Fonte: PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social. Mossoró, 2009.

Os indicadores expressos na tabela são diretos no apontamento dos problemas referentes ao que se denomina de ordenamento urbano, neste caso específico referente a cidade de Mossoró. É um índice que mostra o tipo de aproveitamento funcional do solo ou sua ausência. De acordo os números descritos, alguns dos bairros da cidade que possuem os números mais elevados do aspecto em análise situam-se em áreas distantes dos setores mais centrais, como é o caso dos bairros Alagados (87,2%), Presidente Costa e Silva (74,5%), Dom Jaime Câmara (73,9%), Barrocas (50,3%) e Santo Antonio (42,3%). O problema também pode ser notado nas divisões mais centrais, como ocorre com os bairros Nova Betânia (67,6%), Ilha de Santa Luzia (52,6%) e Centro (31,5%). No que se refere ao bairro Nova Betânia é necessário considerar que, não obstante o mesmo possuir este considerável indicador de parcelas ou imóveis urbanos sem ocupação efetiva, ele passou por uma alteração na dimensão de sua área total com a sanção da Lei Municipal Nº 2.774, de 04 de novembro de 2011. Esta Lei criou o bairro Bela Vista que, em sua delimitação, incorporou significativa porção de área do bairro Nova Betânia, essencialmente seus setores central e oeste. Eram estas parcelas de área que tinham menor ocupação urbana principalmente por compreenderem um trecho de periferia que constituía um dos setores que estabeleciam os limites da zona urbana da cidade com sua zona rural. Neste sentido, como a tabela acima é composta por estatísticas e números levantados anteriormente a esta homologação do novo bairro, esta

consideração é importante para buscar uma atualização da dimensão de área de vazios urbanos existente no bairro Nova Betânia.

Foto 08: Terreno sem aproveitamento ou ocupação social no cruzamento da Avenida Alberto Maranhão com a rua Delfim Moreira, no bairro Bom Jardim..



Fonte: o autor (2012)

Considerando este quadro, o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Mossoró, PLHIS, de 2009, revela que a cidade apresentava, naquele período, uma área urbana total livre em torno de 55,63%. É um índice que pode suscitar interpretações e discussões. Conforme discute nas análises específicas, esta representação das áreas livres ou não edificadas nos espaços urbanos tem marcantes implicações às instâncias de planejamento e gestão das cidades por parte do Estado. Sposito (2010) considera que o movimento do que ela chama de ‘descontinuidade dos tecidos urbanos’ é uma tendência mundial induzida pelos interesses especulativos dos agentes do mercado imobiliário que, de forma cada vez mais rápida, promovem a extensão horizontal dos espaços urbanos, os quais trazem as áreas não ocupadas propriamente em trechos já urbanizados ou em expansão. Desta feita, o Estado é mais exigido no que diz respeito a disponibilidade de serviços e assistência. A autora diz:

As lógicas de expansão dos tecidos urbanos, marcadas pela constituição da descontinuidade territorial, no que se refere à “cidade contínua” responde, com grande intensidade aos interesses dos proprietários de terras, dos incorporadores e dos corretores, sem que tenham peso importante as preocupações de natureza ambiental, patrimonial e cultural (SPOSITO, 2010, p. 133).

Esta análise busca situar a questão, que é cada vez mais comum e crescente na dinâmica urbana do Brasil, no âmbito do que se considera o espaço social como uma referência de socialização e, por isso, não pode e não deve, contraditoriamente, ser apropriado individualmente e unilateralmente. Inclusive porque esta forma de posse se choca com legislações vigentes que são fundamentadas na consideração do espaço de convivência das pessoas como uma instância que detém função social. Novamente, Sposito propõe o sentido que deve ser considerado esta observação: “a partir desta perspectiva, esses aspectos não podem ser considerados, apenas no plano individual, mas precisam ser observados no plano coletivo, inclusive porque o direito à cidade não depende somente dos meios de consumo coletivo” (SPOSITO, 2010, p. 139).

Os números referentes à Mossoró permitem relacionar aspectos de sua situação com esta análise. A cidade cada vez mais demonstra, em sua estruturação e funcionalidade urbana, características coerentes com esta interpretação da realidade. A especulação imobiliária e os processos de desigualdade socioespacial denotam que, de forma crescente, a cidade é um objeto cobiçado, um negócio. A habitação é aproveitada como alternativa de rendimentos por quem está à frente das iniciativas.

Foto 09: Terreno sem uso social localizado no cruzamento das ruas Melo Franco com Santos Dumont, no bairro Centro.



Fonte: o autor, 2013.

Neste sentido, podemos reafirmar uma contradição contida no processo de gestão da cidade. A elaboração do PDDM assumiu um viés burocrático, em razão de esboçar claramente certos interesses em formalizar o cumprimento do que demandava o Estatuto da Cidade, de acordo com os prazos estabelecidos, porém sem adentrar em questões sociais importantes para a autonomia social ou mudanças perspectivas no status atualmente existente. No tocante à sua vigência, iniciada no final de 2006, é possível encontrar aspectos da gestão municipal que mantém características com o que apresentamos, referentes ao período de sua elaboração. Isto é, sem intervenções efetivas no conjunto da cidade que possam representar sinais de mudanças no histórico conjunto de desigualdades, pontualidade e parcialidade nas políticas conduzidas pela Prefeitura Municipal.

De acordo com o Artigo 42 do Estatuto da Cidade é obrigatório estar descrito no conteúdo do plano diretor a delimitação das áreas urbanas passíveis de aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsória. Assim aponta o texto:

Art. 42. O Plano diretor deverá conter no mínimo:

I-a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei (BRASIL, 2001).

Como é possível notar na realidade de Mossoró, as perspectivas para o atendimento do que apregoa o inciso citado do artigo, são viáveis as condições de seu cumprimento, pois há possibilidade de estabelecer a infraestrutura onde esta não existe e a demanda é inegável. Porém, inicialmente é importante verificar o que dispõe o PDDM a este respeito.

O PDDM contempla esta referência do Estatuto da Cidade. É nesta interpretação que situamos a contradição que mencionamos acima no tocante a postura da administração da cidade. Especificamente o artigo 110 desta lei, componente do Capítulo I do Título V (Dos Instrumentos da Política Urbana), relaciona os instrumentos da política urbana para fundamentar seu cumprimento e aplicação. Neste Artigo merece destaque o inciso II, intitulado ‘instrumentos jurídicos e urbanísticos’, em razão da sua coerência em contemplar os problemas decorrentes do uso e ocupação inadequados do solo urbano. Entendemos que, se empregados efetivamente com o propósito de combater os problemas apontados acima no contexto de Mossoró, poderiam promover alterações na dinâmica da cidade. Assim destacamos os tópicos constantes no inciso citado, cabíveis à situação local para a qual esta Lei é direcionada:

- parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo;
- desapropriação, inclusive com pagamento em títulos da dívida pública;
- áreas especiais de interesse social.

De forma semelhante, todo o Capítulo II do PDDM (Dos Instrumentos Indutores do Uso Social da Propriedade) especifica as formas de intervenção do Poder Executivo do município para fazer o cumprimento desta legislação diante de questões ou situações convergentes com seu enunciado. No tópico 4.4, à frente, é feita a abordagem referente a estes problemas no tocante ao aproveitamento do solo urbano tendo como foco alguns pontos do conteúdo do Plano Diretor, assim como as formas de aplicação das passagens específicas pela gestão municipal.

Foto 10: Terreno com anúncio de venda na Avenida João da Escóssia, no bairro Bela Vista, trecho da cidade em que são realizados grandes empreendimentos imobiliários. Ao fundo nota-se o shopping center Mossoró West Shopping.



Fonte: O autor (2012).

Quando observamos situações como estas, é possível compreender que elas podem ser motivadas por diferentes fatores. Podemos citar como exemplo a fragilidade institucional do Estado que, mesmo com a disponibilidade de legislação para o enfrentamento das questões urbanas, não intervém de forma efetiva. Isso tem o incentivo da incisiva atuação do mercado imobiliário que busca, de diferentes formas, inviabilizar qualquer maneira de enfrentamento a tais questões. Para Maricato (2008), no centro da questão urbanística está o fundiário e o imobiliário, isto porque há uma vinculação da esfera urbanística com a macroeconomia. Assim é possível notar, conforme exposição da autora, a mobilização de estratégias empregadas pelo mercado que têm o objetivo de promover as inversões econômicas almejadas para seus empreendimentos. Isto é, cada um deles é um negócio, dotado de complexidade e individualidade, mas imersos nos mesmos interesses.

Por isso ela afirma, quando trata da dimensão do processo, sobre esta complexidade:

A ocupação do solo obedece a uma estrutura informal de poder: a lei de mercado precede a lei/norma jurídica. Esta é aplicada de forma arbitrária. A

ilegalidade é tolerada porque é válvula de escape para um mercado fundiário altamente especulativo. Tanto a argumentação de cunho liberal quanto a estatizante são utilizados para assegurar manutenção de privilégios. Regulação exagerada convive com total *laissez faire* em diferentes áreas de uma mesma cidade (MARICATO, 2008, p. 83).

Este argumento pode contribuir para a compreensão do significado e da dimensão do processo que envolve o solo urbano no Brasil, sua conversão à ordem do mercado, assim como as forças e interesses que o condicionam. Como instância reguladora, o Estado é indispensável na efetivação destes interesses. Seu envolvimento tem a prerrogativa de formalizar, regular, legitimar. É esperado o reconhecimento dos propósitos dos empreendimentos imobiliários, ansiosamente buscado pelos agentes do mercado, mas também pelos adquirentes dos imóveis.

Nestas considerações, podemos situar o contexto de Mossoró no âmbito da questão do uso e ocupação do solo urbano nacional, essencialmente pela coerência das situações levantadas e discutidas no território brasileiro com as que observamos nesta escala local. É por isso também que, como trataremos no decorrer deste tópico, discutimos a divisão da cidade em duas realidades, ou seja, cidade formal e informal.

As informações referentes ao déficit habitacional de Mossoró são coerentes com o que existe no Brasil sobre esta questão. Em síntese, podemos afirmar que os indicadores contribuem com o entendimento de que a realidade habitacional local tem aspectos diferentes.

Tomamos por referência a abordagem da Fundação João Pinheiro (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006; BRASIL, 2011), que propõe ser a questão do déficit habitacional uma discussão que deve levar em conta a inter-relação de temáticas que viabilize contemplar a diversidade social nacional sem abrir mão da reflexão sobre períodos de tempo diferentes, isto é, sem se limitar ao presente. A partir de uma conceituação mais ampla de ‘necessidades habitacionais’, sua metodologia trata de dois segmentos diferentes, que são: ‘déficit habitacional’²⁴ e ‘inadequação de moradias’²⁵. “Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento” (BRASIL, 2011, p. 15). Já sua definição para inadequação de moradias considera, com mais ênfase, aspectos da qualidade de vida dos habitantes. Assim dispõe:

²⁴ De acordo com a metodologia proposta, a composição do déficit habitacional, por situação de domicílio, considera os seguintes indicadores: habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo.

²⁵ Conforme os pressupostos metodológicos, a inadequação dos domicílios toma por parâmetro este critérios: inadequação fundiária, domicílios sem banheiro, carência de infraestrutura, adensamento excessivo e cobertura inadequada.

[...] o conceito de inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltada para a melhoria de domicílios (BRASIL, op cit, p. 15-6).

A análise, assim, propõe atender aos aspectos definidos para a questão. De fato, assim como é importante apontar a extensão da demanda por moradia a partir dos números que revelam a deficiência da disponibilidade de habitações, é importante avaliar as condições daquelas efetivamente ocupadas. São informações complementares e ativas para contribuir com o esclarecimento do assunto e buscar seu aprofundamento. É importante dizer que tanto a situação de déficit habitacional quanto de inadequação de moradia são convergentes com as disposições contidas na questão da habitação popular que temos tratado neste trabalho. Entre outras razões devido predominantemente corresponderem às condições de vida de segmentos sociais pobres e menos favorecidos economicamente.

A Fundação João Pinheiro revela que o déficit habitacional mossoroense no ano de 2010 era de 10.400 unidades de moradia, o que correspondia a aproximadamente 14,17% do total de domicílios existentes na cidade, que somava, de acordo com o Censo Demográfico de 2010 do IBGE, 73.365 habitações. Quando comparamos o déficit atual com o do ano 2000, é possível notar que ocorreu uma pequena redução nos indicadores relativos em 2010. Naquele ano (ano 2000) o déficit habitacional local alcançava, conforme o IBGE, o total de 8.638 moradias, correspondendo a 16,60% do universo de 52.041 unidades.

Os números atuais de Mossoró não estão distantes do que é apresentado em outras escalas espaciais de análise existentes no país. Por exemplo, o estado do Rio Grande do Norte, em 2008, apresentava o índice de 11,7% de déficit habitacional; a região Nordeste, neste mesmo ano, tinha a carência de 13%; e no Brasil o déficit era de 9,6% de moradias (BRASIL, 2011).

Concomitante a este diagnóstico atual do déficit habitacional de Mossoró e como contraponto ao seu significado, o Censo Demográfico de 2010 evidencia a existência de 13.113 domicílios vagos, sem ocupação, o que corresponde a 17,87% dos domicílios da cidade. Novamente comparando estes índices com os apresentados pelo Censo de 2000 nota-se que há estabilidade percentual no quesito, mesmo com o intervalo de uma década, pois naquele ano a cidade dispunha de 7.846 domicílios vagos, o que perfazia a percentagem de 15,07% do total de habitações.

Diante desta realidade é possível relacionar os indicadores de déficit habitacional representado por estes números com a discussão precedente, que tratou dos percalços decorrentes do uso e ocupação do solo urbano da cidade. A ação do mercado imobiliário tem acentuada contribuição para a situação que, somada a ausência de intervenções do poder público através do emprego e da utilização da legislação disponível, poderia contribuir para restringir o seu agravamento. Neste caso específico de estabelecer o cumprimento da lei nas modalidades de uso e ocupação do solo urbano não há registro disponível no caso de Mossoró que indique a aplicação da política pública ou de mecanismos de controle dos problemas existentes. O mercado demonstra soberania contando, outrossim, com a conivência ou colaboração da gestão municipal para o alcance de seus propósitos. É mais um sinal de que a expansão urbana do país, que inevitavelmente tem dramas particulares, como os fundiários específicos aqui discutidos, não os enfrenta.

Quando, neste sentido, percebemos traços da interação entre o mercado e o Estado, fazemos referência ao que Harvey (2009, p.236) pensa a seu respeito:

Os livres mercados têm como ponto de apoio [...] o poder do Estado. O desenvolvimento de livres mercados depende de modo crucial tanto da extensão como intensificação de formas específicas de poder do Estado. Opondo-se à crença popular, os processos de mercado não levam a um “esvaziamento” do Estado, envolvendo em vez disso um aprofundamento do controle pelo Estado de certas facetas dos processos sociais, embora este seja afastado de algumas de suas funções mais tradicionais e populistas. Além disso, na medida em que o próprio Estado precisa de legitimidade para executar com maior eficácia sua função, sentimentos populistas, nacionalistas e imperialistas têm de ser mobilizados em seu apoio, o que torna a extensão do livre mercado uma cruzada política ou, de forma mais marcada, geopolítica.

Neste sentido, a funcionalidade de interações de forças econômicas e reguladoras como a referida pelo autor faz notar o comprometimento da realidade que se submete à tal movimento. Em países periféricos sua expressão demonstra ser acentuada, basta considerar os escândalos de corrupção político-administrativa que são revelados, nos quais é comum a manifestação desta ‘vida em comum’ entre o mercado e o Estado. O Brasil é um contexto que pode ser considerado como exemplo.

No caso de Mossoró, a interação entre o mercado e o poder público municipal contempla esta análise. Basta notar, entre outros aspectos, a leitura do cotidiano apresentada na mídia impressa local. Os encontros entre chefe do Executivo e representantes empresariais são efusivamente anunciados. O mercado imobiliário consegue tirar bons proveitos da relação. Diante disso colocamos novamente a interpretação de Harvey sobre a questão:

Isso aponta para uma contradição fundamental. A preservação e a extensão do poder do Estado são cruciais para o funcionamento do livre mercado. Se, seguindo sua tendência, solaparem os poderes do Estado, os livres mercados estarão destruindo as condições de seu próprio funcionamento. Inversamente, se o poder do Estado é vital para o funcionamento do livre mercado, a preservação desse poder requer a perversão do mercado de funcionamento livre (HARVEY, op cit, p. 237).

Essa conjugação de forças, quando cambiada para os interesses específicos de segmentos do mercado, promove, mesmo com intensidades variadas de acordo com as ações e agentes envolvidos, o comprometimento do que pertence a coletividade. Esta análise cabe no caso da atuação do mercado imobiliário brasileiro. Quanto à Mossoró, sua inserção na questão é notória.

4.3.2 Mossoró e sua cidade formal: a habitação no espaço do consenso

O que propomos discutir como ‘cidade formal’ para contribuir com a análise das condições habitacionais de Mossoró poderá ser melhor compreendido com o exame concomitante da outra condição de cidade que lhes contrasta, isto é, a ‘cidade informal’, abordada no subtópico seguinte. Sem o propósito de nos aprofundar teoricamente nesta referência temática, apenas abrimos este ponto com a afirmação de que a cidade legal somente pode ser fundamentada com a correlação da cidade ilegal. Ao analisar o significado e sua expressão espacial, Fernandes (2008) argumenta:

Não há mais como ignorar que a legalidade e a ilegalidade são duas faces do mesmo processo social de produção do espaço urbano. A ilegalidade urbana tem de ser compreendida não apenas nos termos da dinâmica entre sistemas políticos e mercados de terras, como também em função da natureza da ordem jurídica em vigor, sobretudo no que se refere à definição dos direitos de propriedade imobiliária urbana (FERNANDES, 2008, p. 54).

Neste entendimento, pode ser compreendido que há coexistência prática, institucional e efetiva da cidade formal e informal no Brasil. A razão para a justificativa da espacialização deste processo não é simples. Isto porque, muito mais do que um acontecimento pontual e disperso, se trata de um fenômeno espacial com fundamentos históricos claros.

As áreas ou setores da cidade que reúnem variáveis capazes de proporcionar a inserção dos dois fenômenos neste processo compõem situações específicas. É importante sua caracterização em virtude da distinção das áreas respectivas conforme suas características.

Neste sentido, esta formalidade espacial é representativa do espaço geográfico enquanto pressuposto teórico e prático contemporâneo da realidade. Milton Santos analisa sua fundamentação:

A partir da noção de espaço como um conjunto indissociável de sistema de objetos e sistemas de ações podemos reconhecer suas categorias analíticas internas. Entre elas, estão a paisagem, a configuração territorial, a divisão territorial do trabalho, o espaço produzido ou produtivo, as rugosidades e as formas-conteúdo. Da mesma maneira, e com o mesmo ponto de partida, levanta-se a questão dos recortes espaciais, propondo debates de problemas como o da região e do lugar; o das redes e das escalas. Paralelamente, impõe-se a realidade do meio com seus diversos conteúdos sem artifício e a complementaridade entre uma tecnoesfera e uma psicoesfera. E do mesmo passo podemos propor a questão da racionalidade do espaço como conceito histórico atual e fruto, ao mesmo tempo, da emergência das redes e do processo de globalização [...] (SANTOS, 1997a, p. 19).

De acordo com esta análise, ao considerarmos as parcelas formais do espaço urbano condicionadas à integração mais complexa do espaço, esta perspectiva pode representar sua inserção nos diversos e diferentes processos compostos por fluxos que alcançam também diferentes escalas. É, conforme o autor, o compartilhamento possível com as atividades de globalização, ou seja, a dinâmica contemporânea da ordem espacial planetária. Se situarmos os setores urbanos formais de Mossoró nesta ordem, estamos lhes atribuindo também uma coerente diferenciação funcional que é um traço característico não somente em relação à sua estruturação espacial, mas da mesma forma às ações sociais que lhes compõem.

Nesta perspectiva, a reprodução do espaço encontra na dinâmica imposta pelo capital uma determinante força, como tem sido discutida. Neste ponto específico do trabalho analisamos a afirmação no espaço urbano de uma estruturação que, por sua complexidade, exige rigor na análise. Este espaço, que claramente é fundamentado na diferenciação socioeconômica da sociedade que lhes ocupa e define, pode ser também explicado pela conjuntura que envolve ricos e pobres. Para nós, a situação habitacional é uma dimensão que contribui para o entendimento do espaço nesta perspectiva. Esta diferenciação social além de resultado é condição para muitas circunstâncias da dinâmica espacial estabelecidas no presente. David Harvey discorre a respeito dessa dicotomia socioespacial da cidade:

Há naturalmente um sentido inegável em que isso é verdadeiro, mas o que o pressuposto não consegue avaliar é a maneira pela qual o capitalismo ao mesmo tempo diferencia os trabalhadores uns dos outros, por vezes alimentando antigas distinções culturais, relações de gênero, predileções étnicas e crenças religiosas. E ele o faz não só mediante o desenvolvimento de estratégias burguesas explícitas de divisão e controle, mas também

através da conversão do princípio da escolha de mercado num mecanismo de diferenciação entre grupos. O resultado disso é a implantação na paisagem geográfica do capitalismo de todo tipo de divisões de classe, de gênero e outras divisões sociais. Não é possível compreender divisões como as que há entre cidades e subúrbios, e tanto entre regiões como entre nações, como resíduos de alguma ordem antiga. E essas divisões não desaparecem automaticamente, sendo ativamente produzidas por meio de poderes diferenciadores da acumulação do capital e das estruturas do mercado (HARVEY, 2009, p. 60-1).

Se concordarmos que, conforme os fundamentos do modelo capitalista de produção econômica, o interesse pelo lucro e seus resultados mantém-se firmes e até prósperos, apesar do aumento da complexidade que as crises econômicas atuais contribuem para aumentar, seus efeitos e influências tendem à expansão. Assim, de acordo com o pensamento de Harvey citado acima, na medida em que acontece a reprodução do sistema na dimensão que assume, suas consequências tendem a perdurar, apenas variando conforme a dinâmica histórica e seus contextos. Se dizemos que em Mossoró há uma nítida divisão da cidade, na sua morfologia e movimento social, tal conjuntura tem também a conotação de reflexo das bases do capital que determinam a reprodução espacial. É neste panorama que as condições de moradia presentes refletem o paradigma socioeconômico contemporâneo e contribuem para a consolidação de suas tendências.

Santos (2004) defendeu que a teoria espacial ganha afirmação com a compreensão de que a difusão das ações do capital no espaço não é aleatória ou dispersa, mas seletiva e articulada com a perspectiva da produção e do consumo. Assim ele afirmou:

Essa seletividade do espaço, no nível econômico assim como no social é, a nosso ver, a chave da elaboração de uma teoria espacial. Esse termo exprime duas coisas diferentes segundo se considere a produção ou o consumo. A produção tende a se concentrar em certos pontos do território com tanto mais força quanto se trate de atividades modernas. O consumo responde a forças de dispersão, mas a seletividade social age como um freio, pois a capacidade de consumir não é a mesma qualitativa e quantitativamente (SANTOS, 2004, p.21).

É neste entendimento que o conteúdo do espaço, em muitos aspectos, é fundamentado nas diferenças resultantes dos sistemas hierárquicos que o constitui, sendo estes de distintas naturezas. É por isso que sua apropriação, resultado desta seletividade mencionada na citação, é desigual. Como predominantemente tudo que enseja valor é convertido ao status de mercadoria, a cidade é envolvida neste paradigma sendo, por isso, consumida, também, de acordo com a dinâmica socioeconômica de cada contexto.

Embora não seja nosso propósito aprofundar a análise teórica desta questão, vale ressaltar que existem abordagens referentes às indicações de alternativas às mesmas. Neste aspecto, Soja (1993) enfatiza a importância do seu desvendamento e a concomitante perspectiva do apontamento de alternativas aos problemas. Ele discorre:

Assim a importância crescente da reestruturação tecnológica e setorial não eliminou a exploração do desenvolvimento geograficamente desigual como fonte de manutenção dos superlucros. Tampouco reduziu a importância política e econômica da espacialidade da vida social. Ao contrário, o período contemporâneo de reestruturação tem sido acompanhado por uma visibilidade e uma conscientização acentuadas de espacialidade e da espacialização, da regionalização e do regionalismo. A instrumentalidade das estratégias espaciais e locais da acumulação do capital e do controle social está sendo revelada com mais clareza do que em qualquer época dos últimos cem anos. Simultaneamente, há também um crescente reconhecimento de que o operariado, bem como todos os outros segmentos da sociedade que foram periferalizados e dominados, de um modo ou de outro, pelo desenvolvimento e reestruturação capitalista, precisam procurar criar contra-estratégias espacialmente conscientes em todas as escalas geográficas, numa multiplicidade de locais, afim de competir pelo controle da reestruturação do espaço (SOJA, 1993, p. 209-10).

De fato, um grande desafio, considerando o que se vê no presente a este respeito. A cidade, que tem sua integração espacial, não esconde as fragmentações espaciais inerentes em muitos de seus aspectos levadas pela funcionalidade do mercado. No tocante a habitação urbana, como já abordamos, se trata de uma mercadoria cada vez mais estratégica à reprodução do capital, este desafio assume muitas especificidades. Sua localização no espaço da cidade é determinante às condições estruturais dela e do setor do espaço da cidade em que se localiza. O que o autor menciona quanto às estratégias das classes sociais pobres, podemos afirmar que neste caso específico é determinante a participação do Estado na defesa dos interesses, entre outros motivos, porque o empenho destes agentes pode facilitar a legitimação da legislação e regulamentação já existentes. Contudo, nem sempre é isso que acontece. No Brasil moradia social hegemonicamente ocupada por estes segmentos mais carentes de autonomia padece por dramas que poderiam ser, pelo menos, minimizados caso houvesse interesse do Estado em cumprir a legislação específica disponível.

A discussão à respeito do espaço formal da cidade de Mossoró exige atenção, principalmente em razão da não restrição das condições de formalidade nos setores onde elas predominam. Assim, ao mesmo tempo em que um trecho urbano tem aspectos de formalidade e legalidade, podem existir elementos de características contraditórias. Villaça afirma: “Referindo-se à concentração de uma classe no espaço urbano, a segregação não impede a

presença nem o crescimento de outras classes no mesmo espaço. Não existe presença exclusiva das camadas de mais alta renda [...]” (VILLAÇA, 2001, p. 142). O subtópico 4.3.3 na sequência faz esta discussão. Dessa forma, o que estamos apontando como área formal da cidade predominantemente corresponde a setores do urbano que são centrais, ou possuem ligações de acesso a eles. São também, normalmente, as áreas mais atrativas ao mercado imobiliário. Maricato (2008) defende que este espaço formal da cidade tem o privilégio da atenção permanente da administração municipal, o que viabiliza o ordenamento urbanístico. Assim, ela diz:

O mercado residencial privado legal é restrito a uma parcela da população que em algumas cidades não ultrapassa os 30%. É para ela que a gestão pública orienta seus maiores esforços de manutenção e que a legislação é elaborada: códigos de obra, leis de parcelamento do solo, legislação de zoneamento, etc. Quanto menor o mercado, maior a exclusão e a ilegalidade, maiores são os lucros especulativos, menor é a produtividade na indústria da construção (MARICATO, 2008, p. 119-20).

Exemplos que possam justificar esta análise não são raros. Com isso, é possível perceber em Mossoró marcantes divisões do espaço urbano entre setores com notória disponibilidade de acesso a infraestrutura e serviços em detrimento de muitos com acentuadas restrições. O mercado da habitação aproveita esta situação para obter vantagens, porém não pode ser esquecida a ação e postura da gestão municipal que, há décadas, mantém-se como importante indutora das desigualdades socioespaciais em decorrência da ausência de intervenções que possam alterar o atual estado de coisas existentes.

É nesta perspectiva que cada vez mais a propaganda e o *marketing* veiculados na mídia por parte das gestões administrativas são empregados para induzir a população no sentido de certas tendências e situações artificiais que colocam a cidade em condições inexistentes. Isso também é decorrente dos propósitos administrativos assumidos por grupos políticos que, em muitos casos, não demonstram os necessários compromisso e interesse em solucionar os problemas existentes. Entendemos que a realidade de Mossoró, especificamente na questão da habitação popular, se identifica com o pensamento da autora. É neste sentido também que identificamos o contexto local na dinâmica nacional.

Um exemplo que ajuda a entender essa divisão espacial urbana da cidade de Mossoró e que pode ensejar uma divisão socioterritorial urbana pela clareza de sua representação pode ser observado com a atual oferta do serviço de saneamento básico. Embora difundido nos meios de comunicação pela gestão municipal, inclusive na página virtual da internet da Prefeitura em ocasiões oportunas, que o município detém aproximadamente 50% de sua área

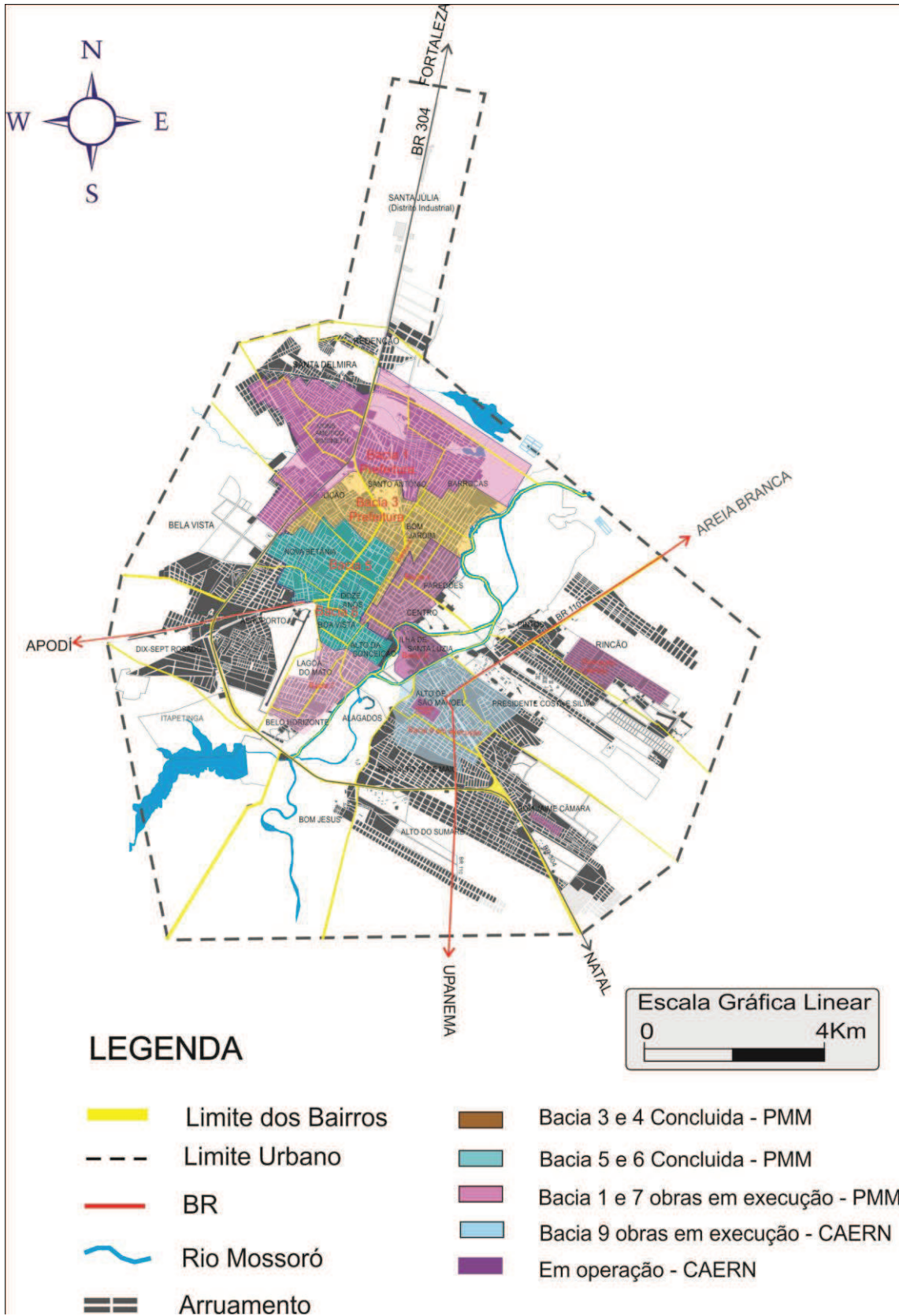
urbana saneada, não é esta a realidade expressa pela Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte, CAERN, estatal responsável pelo serviço. De acordo com esta empresa, até o mês de fevereiro de 2012, o total de unidades atendido pela coleta de esgotos na cidade era de aproximadamente 32,08% dos imóveis edificados. Em números absolutos vemos que, do total de 72.782 ligações de água cadastradas, 23.352 são atendidas pelo serviço de esgotamento sanitário²⁶, o que representa 32,08%. Deste número, são ativas 22.349, sendo 16.006 convencionais (68,54%) e 6.343 condominiais (27,16%).

Porém, este não é o único problema, tampouco aquele que mais chama a atenção neste assunto específico. Uma característica presente neste processo de oferta do serviço de saneamento básico na cidade de Mossoró pode ser observada quando se analisa sua distribuição efetiva nos bairros da cidade. Além de ser predominantemente concentrado em determinados setores do urbano, esta ocorrência se dá de forma centralizada e concentrada nas áreas que dispõem de maior valorização imobiliária da cidade ou em suas proximidades. Boa parte das áreas mais bem servidas de infraestrutura ou de serviços essenciais também tem acesso direto ao saneamento básico.

A figura abaixo mostra o atual estágio do serviço de saneamento básico em Mossoró e seu alcance espacial urbano:

²⁶ O serviço de abastecimento hídrico da população de Mossoró pela CAERN é historicamente deficiente. É marcante ao longo do tempo a presença de problemas para o acesso a água com regularidade pelos domicílios. Atualmente, de acordo com a própria CAERN, deste total de 72.782 ligações vinculadas ao sistema de fornecimento de água, 69.446 são residenciais. Porém, deste total de ligações, somente 32.208 têm medição do consumo residencial por hidrômetro, o que perfaz 44,25% do conjunto. Este equipamento de verificação do consumo tem importante função no controle do uso da água, considerando que, a partir de seu emprego, toda a água coletada passa a ser tributada, contribuindo para a redução do desperdício. E o desperdício é apontado como um significativo problema desta Companhia em Mossoró, posto que, conforme informação dela própria, do volume de água processado na cidade há o desperdício de aproximadamente 40% do líquido antes do seu acesso às torneiras das residências. E, como complemento, atualmente a CAERN disponibiliza por mês em Mossoró o volume de 1.418.566,19 m³ de água.

Mapa 07 - Distribuição atual do serviço de saneamento básico no espaço urbano de Mossoró (2012)



Fonte: Prefeitura Municipal de Mossoró. Elaboração de Everaldo Bernardino de Souza.

De acordo com esta projeção, este serviço até o início do ano de 2012 foi hegemonicamente concentrado nas áreas centrais que são historicamente mais bem servidas pelos recursos de infraestrutura. Do total de 09 bacias de coleta de esgotos em que o espaço urbano foi dividido ou setorizado para a estruturação desta ação, apenas dois agregados estão ativos, isto é, os das bacias 3 e 4, parcialmente composto, e o das bacias 5 e 6, totalizado para operações²⁷. Como condição inevitável, foi adotado neste trabalho de saneamento a composição das atividades seguindo a adequação às microbacias hidrográficas dispostas no espaço ocupado pela cidade, o que não é comum nas ações de planejamento realizadas pelos municípios, posto que, nos projetos urbanísticos as questões sociais e ambientais não têm tanta ênfase, sendo preteridas para ser dada prioridade ao espaço construído. Para confirmar, basta observar as transformações feitas nas cidades e seus sinais históricos.

Como é possível observar no mapa, o saneamento básico enquanto serviço oferecido na cidade é feito numa área que tem restrições, quando se considera a extensão do espaço urbano existente, assim como quando se verifica a quantidade de acessos existentes pelos imóveis da cidade. Predomina de uma parcela urbana do setor central até os setores oeste e parte do noroeste. Essencialmente, é esta parte da cidade a circunscrição mais infraestruturada e, por isso, a que se tornou a mais prestigiada, assim como àquela que reúne parcela significativa dos imóveis e residências de maior valor no mercado imobiliário. Nota-se que o bairro Nova Betânia, com restrita exceção de parte de seu setor sul, encontra-se quase integralmente na abrangência do serviço na cidade. Os outros bairros da área do serviço têm apenas parcelas de seu contexto incluídas, alguns bem restritos como o Centro, Bom Jardim, Abolição, Barrocas, Paredões, doze Anos e Santo Antonio.

O levantamento denominado Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic), realizado periodicamente pelo IBGE mostra que no ano de 2011 o serviço de saneamento básico oferecido na cidade de Mossoró era realizado por órgãos diferentes da gestão da política de saneamento, conforme a especificidade do serviço, ou seja, não havia uma centralização das

²⁷ O Ministério Público do Rio Grande do Norte, através da 3ª Promotoria de Justiça de Mossoró, que atende às questões de Meio Ambiente, ingressou com uma Ação Civil Pública Ambiental em 26 de abril de 2011, com pedido de liminar, contra a CAERN, na qual questiona o serviço de saneamento oferecido em relação ao rio Apodi-Mossoró, que atravessa o espaço urbano de Mossoró, assim como propõe que esta empresa corrija as distorções descritas no Processo. De acordo com esta instância judicial, há irregularidades no processamento de esgotos coletado e até então a Companhia não dispunha sequer da licença ambiental para a o funcionamento dos trabalhos das lagoas facultativas e de depuração dos dejetos. Não há o tratamento completo do material recolhido, tendo, assim, parte dele despejado no rio. Tampouco ocorre o isolamento das estruturas para evitar o acesso e a presença de animais dispersos na área, como porcos, mesmo sendo o valor cobrado para a realização do serviço aos usuários um tanto significativo, pois a taxa do saneamento na conta domiciliar corresponde a 70% da tarifa de água consumida. Assim, o Ministério Público solicita a contenção dos problemas, além da condenação ao pagamento, por parte da CAERN, de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

atividades numa única instância. Este diagnóstico também revela que já existia, naquele ano, uma política municipal de saneamento básico que contemplava os serviços de abastecimento hídrico, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Porém é importante considerar que a política municipal a que se refere este levantamento é o PDDM. Não houve no município a elaboração específica de lei ou regulamentação particular de artigos deste Plano Diretor. Sobretudo porque esta mesma avaliação mostra que até aquele ano (2011) o município não possuía plano municipal de saneamento básico. Até o presente ele ainda não o detém.

Quando se considera o PDDM e seu conteúdo referente ao esgotamento sanitário da cidade, o modelo até agora adotado é contraditório. Na Subseção I (Do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário) do Capítulo II (Do Meio Ambiente) desta Lei, o Art. 29 arrola em seu inciso VI que deve se “priorizar a implantação dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos aglomerados urbanos de maior densidade atendendo requisitos de ordem técnica e de saúde pública que influenciam a necessidade urgente do serviço”. Estas áreas atendidas pelas Bacias 03 e 04 (assim como a 09, parcialmente concluída) e 05 e 06 não correspondem às áreas de maior densidade populacional, pois, pela ordem, os bairros mais populosos são: Abolição, Barrocas, Santo Antonio, Alto de São Manoel e Aeroporto. Partes de alguns deles, como Abolição, Barrocas e Santo Antonio, são envolvidos na área de abrangência do serviço, porém com variações e restrições, em muitos casos até expressivas. Da mesma forma, esta área, na sua composição, tampouco, é a mais carente socioeconomicamente da cidade. Claramente, no emprego da política, foi priorizado o trecho urbano atualmente mais valorizado e nobre, que já agregava componentes que proporcionam confortos urbanísticos como ampla infraestrutura e canais de acessos viários diferenciados. Esta área é uma porção importante do que temos aqui definido como parcela formal da cidade.

Indo além, a gestão municipal poderia ter dado importante e necessária contribuição à área informal e, em muitos casos, periférica, no sentido de buscar sua inserção no sistema urbano de forma direta. A periferia, como se sabe, é um contexto da cidade normalmente implicada em expressivas necessidades e demandas. Sua contemplação ao sistema de saneamento básico poderia ser uma maneira de proporcionar, pelo menos, componentes importantes de infraestrutura, considerando que não se implanta saneamento em terra nua, em vias precárias.

Foto 11 - Aspecto da construção imobiliária do bairro Nova Betânia, setor noroeste de Mossoró.



Fonte: o autor (2011).

Neste contexto, podemos afirmar que nas áreas do espaço urbano de Mossoró em que se pode identificar uma composição socioespacial com acentuada presença de segmentos sociais de alta renda, como este setor oeste em que se situa o bairro Nova Betânia, há a vigência da desigualdade social. Esta interpretação se baseia na inegável diferenciação espacial representada pela infraestrutura urbana, o perfil arquitetônico das habitações e a funcionalidade espacial presentes no setor. A presença do serviço de saneamento básico contribui para esta afirmação, inclusive endossa o ponto de vista de estudiosos que defendem que o Estado é fundamental para legitimar esta diferenciação espacial da cidade sendo, por sua vez, seu controle determinante para as classes sociais dominantes.

Neste sentido, para Villaça (2001, p. 143) “o espaço atua como um mecanismo de exclusão”. Compreendemos esta declaração como uma síntese da definição do espaço enquanto condição, meio e produto da reprodução social. Nesta assertiva, mais à frente o autor avança em sua proposição quando diz que a “segregação é um processo dialético, em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros. Segue a mesma dialética do escravo e do senhor” (VILLAÇA, op. cit., p.147-8). Esta

acepção tem sustentação com a consideração da complexa e acentuada desigualdade social, tão comum ao Brasil.

É essa diferenciação e assimetria sociais que viabiliza a percepção das razões da desigualdade conforme estamos discutindo. Por isso, Villaça também destaca: “A segregação é um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço” (VILLAÇA, op cit, p. 150). Em Mossoró sua manifestação na dinâmica urbana tem coerência com esta defesa. Com base nesta compreensão estamos justificando, no aspecto da reprodução urbana no âmbito das condições de moradia, uma cidade com duas tendências, uma formal e outra informal.

A cidade formal tem muitos aspectos e características de diferenciação em relação a cidade como um todo. Mesmo não sendo possível fazer a distinção objetiva de seu perfil em relação à cidade informal, tampouco sua delimitação espacial, sua existência, nos aspectos em que é abordada teórica e praticamente, pode ser negada. Como efeito e condição espacial, no âmbito da dinâmica urbana, a cidade informal é componente preponderante para a compreensão da complexidade urbana e também habitacional em países subdesenvolvidos como o Brasil. Em Mossoró, sua representação é bem clara.

4.3.3 O lado oposto: a cidade informal e o desafio da moradia

A discussão sobre a cidade informal, ou ilegal, em Mossoró endossa alguns fundamentos dessa pesquisa, como, por exemplo, àquele referente a contradição que existe entre as limitações e fragilidades de uma política urbana que não estabelece uma ação contínua na área habitacional diante de uma legislação disponível, mesmo questionável em certos aspectos, que poderia respaldar as intervenções na cidade. Novamente é necessário afirmar que, considerando a realidade nacional, o quadro local tem semelhanças com o perfil do país, distinguindo-se, compreensivelmente, em determinadas peculiaridades.

Assim, à discussão feita sobre a afirmação das formas de ilegalidade presentes nas cidades do Brasil, muitos de seus aspectos podem ser identificados no espaço mossoroense como o que busca explicar as razões sociais, políticas e econômicas do processo. Estas, em síntese, são propostas por Edésio Fernandes:

A proliferação de formas de ilegalidade nas cidades [...] é uma das maiores consequências do processo de exclusão social e segregação espacial que tem caracterizado o crescimento urbano intensivo nos países em desenvolvimento (FERNANDES, 2008, p. 53).

Neste entendimento, trata-se de outra forma de diferenciação socioespacial, esta involuntária, permitindo compreender que a ilegalidade em questão tem diversas perspectivas. Como diz Fernandes (op cit), estas podem ser de ordem jurídica, sociológica, política, econômica, ambiental e até antropológica. No que se refere ao espaço da cidade, essas práticas de ilegalidade não são efeitos exclusivos das ações dos segmentos sociais pobres.

Ao fazer a discussão da inserção histórica do processo de ilegalidade na cidade brasileira nestes aspectos, Rolnik (1997) relata que algumas características davam sustentação à sua ocorrência desde o início do período republicano brasileiro, como as ambíguas legislações, sejam as de ordem nacional ou estadual. Estas dualidades respaldavam as práticas de grupos sociais influentes. Além disso, a situação de ilegalidade tinha sentido cultural, sendo hegemonicamente, desde então, concebida como efeito das práticas promíscuas e marginais dos pobres. Ao citar Michael Conniff, a autora remonta um conjunto de elementos que contribui no entendimento de como era encarada a classe social pobre do período:

O positivismo francês, que influenciou profundamente os governos dessa geração, fornecia uma razão para negligenciar os menos afortunados. A sociedade iria progredir de acordo com o positivismo, se liderada corretamente por uma vanguarda determinada e dotada de mente científica. As massas seriam puxadas para cima se a sociedade como um todo progredisse. Era errado desperdiçar recursos escassos com os pobres, que não sabiam como investir no progresso. Havia também o Spencerianismo, uma versão radical do laissez-faire aplicada às relações sociais. Também conhecida como ‘darwinismo social’, esta abordagem recomendava que os inteligentes e talentosos fossem encorajados a tirar vantagens dos ganhos econômicos, enquanto os incapacitados, fracos, ignorantes podiam adoecer e morrer devido à seleção natural. Estas duas políticas sociais influenciaram toda a América Latina, e especialmente o Brasil durante o período de 1880 a 1910 (CONNIF apud ROLNIK, 1997, p.146).

Nesta proposição é possível interpretar que as questões que são levantadas a respeito do espaço urbano brasileiro não podem prescindir do referencial que busca compor a trajetória histórica da formação socioespacial nacional. Considerando o período aludido na análise do autor, a concepção descrita, na qual estão presentes os notórios estereótipos e preconceitos com os mais pobres, pode ter ascendência com o período da formação do território. Isto porque são claros os aspectos de subjugação e discriminação aos menos favorecidos, entre outras razões porque a hegemonia das elites sempre foi preponderante na evolução espacial do Brasil. Assim, no âmbito da formação urbana, os traços da diferenciação e segmentação social se afirmaram na estrutura da cidade.

A configuração da informalidade ou ilegalidade na dinâmica urbana mossoroense pode ser percebida a partir de diferentes situações. A habitacional é, dentre elas, um consistente modelo. Um exemplo pode ser observado quando se compara o total de edificações encontradas na cidade em relação ao número de registros das mesmas nos cartórios específicos. De acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) esse dado fica na ordem de 30%. Tal diagnóstico estabelece uma relação com o cenário brasileiro nesta questão, além de mostrar que o interesse dos proprietários dos imóveis não tem sido o de efetivamente estabelecer a formalização dos empreendimentos ante as instâncias reguladoras, assim como o Estado não tem sido eficiente no cumprimento de sua responsabilidade de ordenamento urbano neste sentido. Algumas consequências desta falta de acompanhamento no processo de formalização dos imóveis, e residências, urbanos são discutidos por teóricos como Ermínia Maricato. Neste sentido ela diz:

A confusão registrária ou cadastral de imóveis e propriedades presentes nas cidades periféricas não acontece por acaso. Ela é funcional para o papel ambíguo que exerce a terra sobre as relações de poder. A escala local de poder está bastante imbricada com os grandes empresários e proprietários de terras e imóveis (MARICATO, 2010, p. 15).

É nesta perspectiva que se constata a considerável extensão do espaço urbano da cidade, o que permite também a constatação desta situação. A ausência de controle pelo Estado induz o que em outro momento a autora define o caso como ‘cidade dispersa’, cujas consequências são, entre outras, a retenção e acumulação de terras ociosas mesmo urbanizadas, a extensão horizontal do espaço urbano implicando o crescimento das periferias e provocando a elevação dos custos da urbanização com o aumento das despesas para o atendimento das demandas urbanísticas e estruturais, o que compromete o atendimento de todas as necessidades existentes.

Em Mossoró, de acordo com os dados da tabela 08, presente no subtópico 4.3.1, esta questão é reveladora do histórico processo de dispersão e ausência da iniciativa do poder público, principalmente municipal, no sentido de estabelecer o cumprimento efetivo da legislação existente. E não nos referimos somente ao Estatuto da Cidade, preceito legal mais recente. Como problema que acompanha a evolução urbana local, havia, desde o final da década de 1970, instrumentos de intervenção voltados a tal situação, como a Lei 6766/79 (Lei que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, sancionada pelo então Presidente da República, João Batista de Oliveira Figueiredo, em 19 de dezembro de 1979), cuja aplicação seria necessária para a realidade mossoroense, considerando a permanência de uma questão

sem o controle efetivo e necessário da instância do poder diretamente incumbida desta ação, isto é, o poder público municipal.

Alguns exemplos ilustram e contribuem com a afirmação de que a ilegalidade do processo habitacional em Mossoró não é exceção, ela compõe praticamente todos os níveis e classes componentes da sociedade. Sem esquecer que ela acompanha, principalmente, os momentos de redefinição urbana consolidada a partir do final da década de 1970, com a reestruturação da economia que estabelece novas tendências de expansão urbana. Na sequência relataremos as intervenções judiciais compostas por alguns processos de iniciativa do Ministério Público que são representativos da questão.

Iniciamos com o Inquérito Civil nº 03/2011 de iniciativa da 4ª Promotoria de justiça da Comarca de Mossoró, que tem como objetivo regularizar os seguintes conjuntos habitacionais da cidade:

- conjunto Integração;
- conjunto Resistência;
- conjunto Santa Delmira;
- conjuntos Liberdade I e II;
- conjunto 30 de Setembro (Vingt Rosado).

Se tratam de complexos construídos pela Cohab,RN e incorporados pela DATANORTE, que a substituiu como instância reguladora e que é vinculada ao governo do Estado. Como ações voltadas à este propósito, foram intimados os agentes responsáveis pela DATANORTE e Prefeitura Municipal através da SEDETEMA. Como resultado percebe-se uma dificuldade de ambos os órgãos de dispor a documentação que viabilizaria, de acordo com a legislação, a regularização da propriedade residencial para milhares de famílias que já residem nos conjuntos, algumas há décadas. Alguns destes conjuntos foram edificadas e entregues ainda na década de 1970 e até o presente esta formalização não foi realizada.

Outra iniciativa do Ministério Público foi à instauração do Inquérito Civil nº 04/2006 em 11 de maio de 2006, cuja responsabilidade é da 3ª Promotoria de Justiça de Mossoró. Seu propósito é apurar as condições de realização de loteamentos irregulares no município de Mossoró e adoção de providências cabíveis para a solução do problema. O fundamento desta ação foi o Inquérito Civil nº 010/2006, iniciado em 06 de janeiro de 2006 pela 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró que, desde o mês de novembro de 2005 havia juntado informações à respeito da comercialização de parcelas de loteamentos sem registro formal nos órgãos de regularização existentes.

O Inquérito Civil 04/2006 teve desdobramentos específicos que envolveram a inquirição de proprietários de loteamentos, assim como de membros da Prefeitura Municipal, da DATANORTE e dos cartórios de registros de imóveis. O interesse da Promotoria de Justiça responsável é a identificação dos loteamentos irregulares e clandestinos na cidade e a definição das responsabilidades das instâncias que têm obrigações referentes ao controle e ordenamento urbano local. No entanto, passados mais de seis anos, sua conclusão ainda não foi aprontada o que permite também interpretar que, conforme relata o texto do processo, as informações específicas para instruir o documento são de obtenção complexa, pois quem deve dispor apresenta limitações no cumprimento de suas responsabilidades. Neste sentido, foram feitas até agora três prorrogações do prazo para a conclusão do Inquérito, a primeira em março de 2009, a segunda em março de 2010 e a última em junho de 2011. Todas têm como justificativa a dificuldade de acesso a informações. Esta situação é também reveladora de uma questão: a Prefeitura Municipal, de fato, não dispõe do controle de informações urbanísticas da cidade na amplitude necessária para subsidiar o Inquérito ou, diante da perspectiva de indiciamento em razão da responsabilidade com a gestão da cidade, não há a devida correspondência com o Ministério Público? Seja como for, o retardamento na produção de processos judiciais com esta pauta, compromete, em muitos aspectos, a qualidade de vida familiar e social, principalmente das pessoas que são diretamente envolvidas com o caso, ou seja, os habitantes dos conjuntos habitacionais mencionados.

Em 07 de fevereiro de 2011 foi instaurado o Inquérito Civil 011/2011 novamente pela 3ª Promotoria de Justiça e Defesa do Meio Ambiente, de Mossoró. A autoria da representação é da Gerência Executiva de desenvolvimento Social e Urbanístico (GEDUR), componente da SEDETEMA. A pauta é a composição de loteamento clandestino localizado entre os conjuntos habitacionais Santa Delmira e Redenção. Chama a atenção esta diligência por parte da gestão municipal quando se considera que, no âmbito do Ministério Público local, até então não havia registro de ações a esse respeito, inclusive no amplo acervo do Inquérito Civil 04/2006. Assim, pode ser que se trate de uma reação às ações do órgão judicial, propondo uma postura mais ativa no que se refere às suas obrigações. O Inquérito ainda está em andamento.

Esta interpretação encontra reforço com o estabelecimento do Inquérito Civil Público nº 22/2009 por parte da 3ª Promotoria de Justiça e Defesa do Meio Ambiente, de Mossoró. Os indiciados são Francisco Braz e o Município de Mossoró. O primeiro em razão da instalação de dois loteamentos clandestinos denominados Alto da Pelonha I e Alto da Pelonha II, no bairro Pintos, e o segundo indiciado tem a justificativa de sua inserção nesta condição devido

a omissão no tocante ao controle urbanístico a ser exercido através do planejamento urbano que ensejaria mais eficiência com o acompanhamento no processo de ocupação do solo urbano.

O levantamento deste processo indica que os loteamentos em questão apresentam graves problemas estruturais de urbanismo, vias públicas com largura inferior ao padrão estabelecido, desarmonia entre o traçado interno das ruas do loteamento e os logradouros estabelecidos na cidade, ocupação de áreas não edificáveis como córregos, etc.

Sua fundamentação jurídica é coerente com os outros dois Inquéritos Cíveis mencionados antes (04/2006 e 011/2011). Com o argumento de que a ocupação não planejada do espaço urbano tem implicações desfavoráveis para toda a sociedade, é apontado o Art. 182 da Constituição Federal, que enfoca os objetivos da política de desenvolvimento urbano a ser conduzida pelo município, assim como seu Art. 30, inciso VIII que determina: “Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Neste sentido, se adéqua a Lei 6.766/79, na medida em que especificamente neste caso ela também normatiza o estabelecimento de loteamentos habitacionais no espaço urbano. Por exemplo, no que se refere aos requisitos para a circulação e trânsito nas suas vias, esta Lei determina:

Art. 4º Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

IV- as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes e projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

Art. 6º Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos:

- I- as divisas da gleba a ser loteada;
- II- as curvas de nível a distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;
- III- a localização dos cursos d’água, bosques e construções existentes;
- IV- a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;

- V- o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;
- VI- as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguos.

É neste parâmetro que a ação de loteamento, embora em geral realizada pela iniciativa privada, sujeita-se ao controle técnico da administração municipal que, nos propósitos legais, deve buscar o planejamento urbano voltado à garantia da função social da propriedade e da cidade.

Coerente com estes preceitos, o PDDM na Subseção I (Do Loteamento) da Seção III (Do parcelamento do solo na macrozona urbana), do Capítulo IV (Dos Parâmetros de Uso, Ocupação e do Parcelamento do Solo) estabelece o roteiro da Lei a ser cumprido pelo município, a qual viabiliza a busca de uma cidade mais democrática para toda a sociedade.

Por isso, o Inquérito em análise define que os loteamentos apontados na condição de clandestinos devem ser submetidos ao PDDM. E, ao mesmo tempo, depreende que o Poder Público Municipal tem a prerrogativa e o dever de evitar a ocupação desordenada do espaço urbano. E, nesta perspectiva, tomando por parâmetro tanto a legislação de ordem federal como municipal, atribui a responsabilidade solidária do município pelos danos urbanísticos e sociais provocados. Desta feita, conforme o disposto no texto, é demandado que o responsável pelos loteamentos Alto da Pelonha I e Alto da Pelonha II, juntamente com a Prefeitura Municipal que realizem a completa regularização de ambos os empreendimentos, além do pagamento de ‘compensação/indenização’ à coletividade em valor a ser arbitrado pelo juiz que realizará o julgamento do processo, porém o Inquérito atribui à esta causa o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Estes casos citados acima, constituídos em inquéritos civis pelo judiciário dizem respeito, essencialmente, a situações diretamente relacionadas com a moradia popular. Seja os referentes a regularização fundiária de complexos habitacionais, como os conjuntos residenciais, e dos loteamentos irregulares. Seja quando se refere ao caso da responsabilidade do Estado em prover as condições de regularização, seja quando estas fazem parte das obrigações dos que tomaram a iniciativa para fazer os empreendimentos, a ausência do cumprimento da legislação vigente contribui para aumentar a vulnerabilidade de famílias ocupantes e proprietárias destes imóveis, que têm intrinsecamente a caracterização de populares. É possível também considerar, no contexto da reunião de casos descritos, que a omissão do poder público, seja estadual ou municipal, conforme o enfoque, na execução de suas atribuições é decisiva para a manutenção dos dramas vivenciados ou até seu

agravamento. Sendo que tal desdobramento implica diretamente parcelas de segmentos sociais mais pobres.

Fica claro também que há nos casos abordados acima com um tempo de duração longo. Alguns conjuntos habitacionais citados no Inquérito Civil nº 03/2011 foram construídos ainda na década de 1980. Tal situação contribui para mostrar que a presença da lei não assegura seu cumprimento direto. Mesmo que o responsável para isso sejam instâncias públicas, representantes do Estado, a quem cabe o zelo para assegurar a efetivação jurídica existente.

Foto 12 - Parcela do bairro Planalto 13 de Maio, zona leste de Mossoró, cortado por um córrego e com visíveis sinais de precariedade infraestrutural e periférica.



Fonte: o autor (2011).

Problemáticas como estas contribuem com a compreensão de que o aproveitamento do espaço urbano como um negócio que pode viabilizar satisfatórios rendimentos financeiros (e também políticos) para alguns é, de fato, real. Quando isso ocorre a habitação se converte diretamente em instrumento que lhes assegura cada vez mais favoráveis perspectivas e resultados financeiros vantajosos. Aliás, há algum tempo os estudos referentes a este processo tem contribuído para seu discernimento. Entretanto, neste caso específico de nossa abordagem

cabe observar que a participação do Estado nesta dinâmica, na qual, em certos aspectos, sua postura pode endossar a reprodução do processo através do emprego de instrumentos e dispositivos que tem a vantagem de legitimar o processo, considerando seu significado como agente planejador e gestor do espaço é um agravante. Esta condição pode ajudar a entender que, além do caráter contraditório exposto na situação em que, apesar do acervo de legislação disponível para fundamentar a atuação da instância responsável pela regulação e controle do espaço urbano, esta esfera administrativa não cumpre, pelo menos de maneira conveniente, sua atribuição. Este contexto de Mossoró é um importante reflexo do que ocorre no país. Isto é, a disputa pela mercadoria 'espaço urbano' interfere na gestão do Estado de muitas maneiras.

Dessa forma, a especulação do solo urbano se constitui numa prática disposta pelo mercado imobiliário para contribuir na garantia de seus intentos. Os casos relatados acima a respeito da presença de loteamentos irregulares e ilegais em Mossoró têm na atividade especulativa do uso do solo urbano importante justificativa de sua ocorrência. Já mencionamos aqui algumas de suas consequências como a desigualdade socioespacial resultante. Santos (2008b) aborda a especulação imobiliária como um efeito de duas ações interligadas que, na nossa opinião, é coerente com esta problemática existente em Mossoró que estamos abordando. Ou seja, há uma permanente busca pela obtenção de vantagens econômico-financeiras resultantes muitas vezes do oportunismo dos agentes envolvidos nas transações, sem desconsiderar das ações do Estado que pode contribuir para suas efetivações. Assim ele define:

a especulação imobiliária deriva, em última análise, da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um *sítio social* ao sítio natural; e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. A especulação se alimenta dessa dinâmica, que inclui expectativas. Criam-se sítios sociais, uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais. É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e também, uns e outros, mais valorizados. Por isso, são as atividades mais dinâmicas que se instalam nessas áreas privilegiadas; quanto aos lugares de residência, a lógica é a mesma, com as pessoas de maiores recursos buscando alojar-se onde lhes pareça mais conveniente, segundo os cânones de cada época, o que também inclui a moda. É desse modo que as diversas parcelas da cidade ganham ou perdem valor ao longo do tempo. O planejamento urbano acrescenta um elemento de organização ao mecanismo de mercado. O *marketing* urbano (das construções dos terrenos) gera expectativas que influem nos preços (SANTOS, 2008b, p106-7).

Ao considerarmos este tipo de proposição reconhecemos a complexidade inerente à especulação imobiliária como estratégia de reprodução econômica do capital neste segmento. Sua perspectiva é o aprimoramento da segmentação e diferenciação do espaço da cidade, o que pode lhes proporcionar importantes vantagens financeiras com suas transações econômicas. Ao final o autor induz a participação do Estado na realização destes processos, contemplando a noção de que o planejamento da cidade pelas forças responsáveis é aditivo importante no seu controle. Em outro trecho da abordagem Milton Santos corrobora com o entendimento de que o mercado imobiliário adquire condições de induzir o Estado a converter recursos de forma diferenciada aos setores da cidade (SANTOS, 2008b).

Foto 13: Rua estreita no bairro Lagoa do Mato, em setor periférico de Mossoró.



Fonte: o autor (2011).

Dessa forma, a cidade informal se expande principalmente pelos interesses imediatos de seus indutores e, também, pela omissão do poder público. Porém, é necessário lembrar que esta cidade informal/ilegal não é condição de habitação exclusiva dos segmentos sociais mais pobres e desfavorecidos economicamente e segregados involuntariamente. Como um auxílio estratégico, a especulação imobiliária lança mão de muitos recursos com o propósito maior de retorno financeiro, o que pode induzir o processo de formação da ilegalidade da propriedade

urbana, assim como da especulação imobiliária. Um exemplo dessa realidade foi a abertura de uma Ação Civil Pública pela Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor de Mossoró contra os empreendimentos imobiliários ‘Alphaville Mossoró’ e ‘Quintas do Lago’, instalados na zona urbana. A denúncia é definida com base em propaganda enganosa por parte dos mesmos. Se tratam de duas referências no que concerne aos elevados valores cobrados pelo lotes oferecidos²⁸.

De acordo com o processo judicial em questão, ambos os empreendimentos têm sido comercializados como lotes de condomínio fechado, porém seus registros nas instâncias oficiais correspondem a loteamentos. Em razão disso, as pessoas que adquiriram os imóveis foram convencidas pelas agências imobiliárias de que os mesmos se tratavam de terrenos que compunham condomínios fechados, inclusive pela exposição de maquetes que retratavam esta proposta.

A implicação central da situação está na diferença jurídica entre condomínio e loteamento. O primeiro tem como característica a condição de restringir as vias, praças e logradouros ao uso específico de seus condôminos que, por essa prerrogativa de uso restrito, lhes garantem o título do domínio de uma parcela dessas áreas implicando, por sua vez, a limitação de acesso através de guaritas, portarias, muros, cercas, etc., o que se converte em custos no cálculo do IPTU. Já o loteamento tem vias, praças e espaços livres como áreas de uso comum, inclusive de domínio do município, não implicando sobre eles este imposto territorial. Como se vê, há diferenças.

Neste sentido, esta Ação Civil Pública requisita a determinação judicial da adequação do registro civil dos imóveis e empreendimentos à situação real, ou seja, que suas matrículas de registros retratem a condição de condomínios fechados e suas consequências tributárias decorrentes, condenando as empresas réis a arcar com os custos das alterações no registro imobiliário. Além disso, o Ministério Público requer uma indenização pelo Dano Moral Coletivo provocado por cada um dos empreendimentos, no valor de R\$ 250.000,00 a ser depositado no Fundo Municipal de Direitos Difusos.

²⁸ O empreendimento Alphaville Mossoró dispõe de 579 lotes, que se encontram em estruturação, cujo tamanho individual é a partir de 350 m² que custa, em média, R\$ 110.000,00. No final do ano de 2012 este empreendimento lançou a sua 3ª etapa de venda deste total de lotes imobiliários, anunciando que será a última investida desta iniciativa. Já no Quintas do Lago, que é composto por 313 lotes, a dimensão de cada um é de 448 m², cujo valor divulgado é de R\$ 116.000,00.

Foto 14 - Periferia de Mossoró na altura do bairro Alto da Conceição, zona sul da cidade, com despejos de esgotos sanitários em via pública.



Fonte: o autor (2011).

Outra referência que subsidia a abordagem desta cidade informal ou ilegal em Mossoró corresponde às unidades de favelas ou assentamentos subnormais, definidos pelo IBGE. Novamente, diz respeito a uma temática para a qual as instâncias da gestão municipal dispõem de restritas informações. O que não surpreende, considerando a notória ausência de menções de políticas públicas ou intervenções direcionadas a estes contextos.

É esta restrição de informações concernentes à ocorrência de favelas uma referência comum no Brasil, conforme destaca Maricato (2007). Para ela, esta limitação diz respeito também aos loteamentos ilegais, justificada por falhas metodológicas ou dificuldade de identificar a titularidade das terras. Neste contexto as favelas representam bem esta dificuldade que o Estado tem de estabelecer a regularização da propriedade imobiliária, condição que traz muitas implicações aos seus habitantes.

Neste aspecto, no caso de Mossoró a situação da moradia em favela enfrenta situações de ambiguidades referentes, principalmente, a intervenções pontuais e isoladas que, quando acontecem, não alteram as condições socioeconômicas de seus habitantes, tampouco a

situação de regularização fundiária das moradias. Tais ações atendem muito mais a conveniências governamentais e político-partidárias de gestores do município. É o caso das ações realizadas desde o início da década de 1990 voltadas a alterar a condição de favela de agregados de moradias precárias predominantemente situados nas periferias. Contabilizam-se aproximadamente cinquenta assentamentos alvos destas ações, cada uma com números variados de famílias (ELIAS; PEQUENO, 2010). Contudo, tais medidas não alteraram a condição de excluídos inerente aos moradores, não somente porque são pessoas que permanecem em condições sociais e de vida precárias mas, especificamente no que concerne à proposta de demovê-los da condição habitacional frágil e incerta, a Prefeitura Municipal não mudou a situação fundiária da maioria dos agregados sociais em questão, nem sua integração social urbana a partir de uma urbanização conveniente. Isso pode ser observado no processo no qual se deu a instalação dessas famílias, ou seja, em pequenos imóveis de tamanho uniforme em cada base associada de casas ligadas umas nas outras, num arranjo em formato de fileiras, muitas vezes no mesmo lugar em que assentavam as habitações mais precárias. Assim, considerando a noção de cidade informal, o poder gestor também tem participação direta em sua expansão na cidade e este é um exemplo de intervenções pontuais, desprovidas de interesses de viabilizar efetivas condições de dignidade no aspecto da habitação aos segmentos sociais a que se destinam. E estes segmentos correspondem a classes sociais pobres que, por esta descrição, compõem a complexa formação da habitação popular da cidade.

Este aspecto presente em Mossoró, e não exclusivo a este município, é definido e contemplado por Silva (2008) quando discute os paradoxos da urbanização brasileira, no qual reúne, concomitantemente, o legal e o ilegal, tendo inclusive a participação do Estado em sua legitimação. Ele diz:

O Estado com suas políticas públicas, é obrigado a democratizar o espaço da cidade [...]. Diante de sua incapacidade ele institui “legalmente” o ilegal, ou dizendo o contrário, uma legalidade gera uma ilegalidade. Já que não tem condição de assumir a produção do espaço urbano com políticas públicas capazes de atender a demanda social por habitação, equipamentos e as infra-estruturas capazes de garantir o mínimo de inserção da sociedade, ele acaba sendo conivente na produção da cidade ilegal, com suas favelas, cortiços, etc. Os muros da cidade contemporânea são invisíveis; a muralha se manifesta de outra forma, tem outro formato construtivo, está ligada a esse nível de urbanidade: é uma muralha que mantém a segregação (SILVA, 2008b, p. 153).

No caso de Mossoró que ora analisamos, a afirmação desta tese é inegável. E esta percepção da contradição que a coexistência dialética entre o legal e o ilegal suscita se reforça, conforme diz o autor, diante da concepção de que o “Estado é responsável e fundamental na formação, modelação e conformação do espaço do país e da cidade brasileira” (SILVA, op. cit., p. 154). Isso tem afirmação na noção das condições institucionais existentes como a base fundamentada na legislação que propõe o ordenamento espacial do território. Dessa forma, os contrastes sociais e urbanísticos são crescentes, concomitantes à expansão urbana. E esta ocorrência se manifesta também na estrutura e dinâmica da cidade. Por isso recorreremos novamente a Silva (1992), que questiona o apontamento da solução para a questão da moradia de segmentos sociais pobres apenas através da construção de casas, quando analisa as condições socioespaciais da cidade de Fortaleza, CE. O autor discute sobre o papel do Estado e suas políticas nesta questão:

A situação de miséria sem dúvida prevalecerá. Não se resolve a questão da habitação sem se resolver a questão da renda. É lógico que os espaços criados, agora em forma de conjuntos, para uma população de baixíssimos níveis de renda, e, em muitos casos sem renda, serão convertidas em pouco tempo, em áreas problemáticas quanto aos serviços e equipamentos urbanos. Em primeiro lugar, a transferência dessas famílias para conjuntos, implica em impor a elas novas necessidades inexistentes no ambiente de favelas (taxas de água, luz, impostos e, principalmente, transporte, pois a maioria dos conjuntos são construídos em áreas distantes) (SILVA, 1992, p. 68-9).

A identificação desta abordagem com a questão da política de eliminação de favelas de Mossoró, iniciada na década de 1990 é direta. Conforme ressalta o autor, quando ocorrem, estas são ações com clara tendência de busca de resultados imediatos que, por esta razão, não têm condição de mudar um histórico processo de exclusão cuja moradia se compõe em um importante aspecto mas que não deve ser considerado como fator exclusivo para a mudança das condições de vida. Daí sua preocupação com os desdobramentos, que muitas vezes se consubstanciam, representados pelo retorno das famílias à ocupação de áreas precárias como favelas. Em Mossoró tal decorrência é também percebida porque a renda é uma referência essencial para a garantia da sustentação das condições de vida com dignidade no espaço contemporâneo.

É no intuito de divulgar o que considera uma conquista administrativa que a atual gestão municipal distribui principalmente aos interessados em obter informações à respeito das áreas de favelas ou assentamentos subnormais em algumas secretarias administrativas os encartes constantes nas figuras 06 e 07 a seguir:

Figura 06 - informações da SEDETEMA sobre favelas em Mossoró referentes ao ano de 1997



Prefeitura Municipal de Mossoró
Secretaria do Desenvolvimento Territorial e Ambiental

Assentamentos Subnormais existentes em 1997

ITEM	FAVELAS	Nº DE CASAS	Nº HABITANTES
1.	Do Velho	385	1.925
2.	Do Iraque	62	310
3.	Do Sumaré	109	545
4.	Do Dom Jaime Câmara - Tranquilim	159	795
5.	Da Techint	210	1.050
6.	Dos Teimosos	69	345
7.	Da Rosa	156	780
8.	Do Carnaubal	120	600
9.	Da Travessa General Péricles	97	485
10.	Das Flores	35	175
11.	Do Pantanal	65	325
12.	Do 30 de Setembro	215	1.075
13.	Do Presidente Costa e Silva	352	1.760
14.	Dos Pintos	162	810
15.	Do Forno Velho	164	820
16.	Do Bom Pastor	35	175
17.	Do Martins Júnior	22	110
18.	Do Freitas Nobre	154	770
19.	Do Santo Antônio	228	1.140
20.	Da Estrada da Raiz	181	905
21.	Da Lama	38	190
22.	Do Santa Delmira	184	920
23.	Do Promorar e Fio	196	980
24.	Do Abolição IV	315	1.575
25.	Do Pirrichio - ESAM	30	150
26.	Da ESAM	128	640
27.	Do Wilson Rosado	120	600
28.	Do Santa Helena	300	1.500
29.	Mario Negócio	58	290
30.	Ouro Negro	45	225
31.	Bom Jesus	100	500
32.	Aeroporto	40	200
	TOTAIS	4534	22.670

Rua Nilo Peçanha, 40 - Bom Jardim - Mossoró/RN - CEP: 59.618-680
Fone/Fax: (0**84) 3315-4783 - E-mail: sedetema@veloxmail.com.br

Easy PDF Creator is professional software to create PDF. If you wish to remove this line, buy it now.

Fonte: SEDETEMA.

Figura 07 - informações da SEDETEMA sobre favelas em Mossoró correspondentes ao ano de 2000



Prefeitura Municipal de Mossoró
Secretaria do Desenvolvimento Territorial e Ambiental

RELAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS (FAVELAS) EXISTENTES NA CIDADE DE MOSSORÓ – FEV/2010

Nº	ÁREAS SUB-NORMAIS	BAIRRO	POPULAÇÃO	LOCALIZAÇÃO	DENSIDADE	Nº HABITAÇÕES	TIPO DE HABITAÇÃO		INFRA-ESTRUTURA EXISTENTE				SITUAÇÃO DE RISCO	SUGESTÃO PARA INTERVENÇÃO
							T	O	A	E	S	P		
1	Tranquilim	Dom Jaime Câmara	716	Área da PMM no Lot. Dom Jaime Câmara	4,5	500	148	11	-	X	-	-	Desabamento	Urbanização
2	Sem Terras	Santa Delmira	1.195	Final do Conjunto Promorar	4,6	260	215	45	-	x	-	-	Desabamento	Urbanização
3	Wilson Rosado	Redenção	480	Em baixo da rede de alta tensão da CHESF	4,0	120	120		-	-	-	-	Desabamento/Acidente com energia	Remoção das unidades em área de risco
4	Favela da Fumaça-	Dix-sept Rosado	175	Próximo a Fabrica de Cimento	5,0	35	35		-	x	-	-	Desabamento	Urbanização
			2.566			915								

LEGENDA: TIPO DE HABITAÇÃO – T=Taipa; O=Outros; INFRA-ESTRUTURA EXISTENTE - A=Água; E=Energia; S=Esgoto; P=Pavimento

- Zona Urbana (Situação de Emergência) = 28 casas erradicadas;
Ano: 2008 – Casas de Taipa em bairros diversos = 100 casas;
Ano: 2009 – Erradicada a Favela do Vingt Rosado e bairros adjacentes = 126 casas.

- Zona Rural (sendo Erradicadas):
Riacho Grande = 52 casas;
São João da Várzea = 12 casas;
Picada = 26 casas;
Sítio Carmo = 12 casas.

De acordo com a divulgação, num intervalo de aproximadamente treze anos Mossoró teria superado da condição de detentora de 32 favelas para o número de quatro, tendo a impressionante redução de 22.670 habitantes em 1997 para 2.566 em 2010. O Censo Demográfico de 2010, como veremos mais à frente, não confirma essa proposta. Não que as intervenções relatadas para o feito não tenham sido realizadas. Porém é necessário cautela na consideração do enunciado. Conforme se percebe na abordagem de certas publicações, alguns dos assentamentos relacionados na Figura 06 se encaixam no perfil de erradicação de favelas relatadas acima, sem disponibilidade de garantias fundiárias à maioria dos novos complexos de residência e de mudanças efetivas nas condições de vida das famílias destes assentamentos. Também, muitos destes agregados não possuíam as condições que viabilizavam suas adequações aos critérios definidos pelo IBGE, tanto das favelas relacionadas na Figura 07 como naquelas da Figura 08. Como é possível perceber, o responsável pela informação se limitou aos registros quantitativos sem, por sua vez, referenciar o órgão ou a fonte que a originou.

O Censo Demográfico de 2010 divulgou que, conforme seus critérios, em Mossoró existiam cinco assentamentos subnormais naquele ano, que são: Fio; Forno Velho; Santa Helena; Tranquilim; e, Wilson Rosado. A tabela abaixo apresenta, em síntese, algumas características destes agregados:

Tabela 09 - Mossoró: características dos assentamentos subnormais, 2010

Assentamento subnormais	Habitantes	Domicílio	Abast. Água rede geral	%	Lixo coletado	%	Com banheiro ou sanitário	%	Com energia elétrica	%
Fio	1.528	349	185	53	149	42	319	91	324	92
Forno Velho	531	146	92	63	95	65	145	99	138	94
Santa Helena	1.573	452	364	80	202	44	398	88	436	96
Tranquilim	507	145	107	73	76	52	133	91	143	98
Wilson Rosado	1.803	510	473	92	502	98	509	99	508	99
Total	5.942	1.602	1.221		1.024		1.504		1.549	

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010.

De acordo com os indicadores de cada assentamento, é notória sua diferenciação em relação ao contexto geral da cidade, sendo importante considerar a circunstância da insegurança jurídica da ocupação em razão da inexistência da propriedade fundiária do

terreno por seus habitantes, além de, predominantemente, consistir em construções com sinais de precariedades, sendo comum se tratar de casa de taipa situada em área desprovida de urbanização.

Foto 15 - Favela do Tranquilim, zona leste de Mossoró.



Fonte: o autor (2012).

De acordo com os temas em análise²⁹, em geral estes assentamentos apresentam maior quantidade de demandas reprimidas no tocante a recursos e serviços prioritários à vivência urbana, quando se compara ao contexto geral da cidade. O primeiro ponto da tabela é relativo ao número de residências que estão vinculadas à oferta de abastecimento de água pela CAERN. A zona urbana de Mossoró alcança o número de 91,95% dos domicílios que são servidos deste recurso por esta companhia. Quando se nota os números da tabela é possível perceber que, com exceção da favela Wilson Rosado, os assentamentos têm números reduzidos nesta comparação. Quando isso acontece, de acordo com os dados, as famílias buscam alternativas de suprimento que podem não ser confiáveis no tocante à qualidade da água adquirida, como poço ou nascente, cacimba, etc.

²⁹ Todos os indicadores e estatísticas constantes nesta parte específica da análise são oriundos do Censo Demográfico 2010, do IBGE.

Foto 16 - Moradora da favela do Tranquillim, zona leste de Mossoró, em frente ao barraco em que reside.



Fonte: o autor (2012).

O serviço de coleta de lixo voltado a estes agregados também é referencial quanto a redução das perspectivas de qualidade de vida para algumas das comunidades. 92,91% das habitações de Mossoró têm o lixo residencial coletado pela Prefeitura Municipal. Na comparação com os dados dos assentamentos em análise, novamente com exceção da favela Wilson Rosado, vê-se restrições significativas em alguns casos como as favelas do Fio e Forno Velho, embora todos estes assentamentos estejam diretamente ligados à zona urbana, alguns situados à margem de vias importantes, como a favela do Fio na borda da BR 304 e a do Forno Velho, na BR 405, que atravessam o espaço urbano.

Quanto à disponibilidade de banheiro residencial os números de cada agregado diferenciam-se entre eles, porém para alguns assentamentos os dados são correlatos ao da média da cidade, que apresenta 99,2% dos domicílios com esta estrutura. No entanto, é necessário lembrar que a disponibilidade da estrutura do banheiro não é garantia de conforto e higiene. Para isso é essencial que a residência disponha de estruturação conveniente e que seja alcançada pelos serviços essenciais, como abastecimento de água e saneamento básico.

De forma semelhante, podemos observar os números referentes ao acesso aos serviços de energia elétrica por esses assentamentos subnormais. Todos eles possuem mais de 90% de suas unidades residenciais servidas pela COSERN. A cidade apresenta o número de 99,55% do total de domicílios com acesso à energia elétrica. Mesmo assim há residências nestes agregados sem o acesso ao serviço.

Foto 17 - Aspecto da Favela do Fio, zona norte da cidade de Mossoró, praticamente sob os fios de alta tensão da CHESF, que foram determinantes para sua denominação.



Fonte: o autor (2012).

A situação apresentada pelos assentamentos subnormais de Mossoró elencados pelo IBGE através dos indicadores do Censo são reveladores da desigualdade social que caracteriza estas comunidades componentes da periferia urbana local, assim como das condições habitacionais dos mesmos.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), de 2009, relacionou 17 comunidades ou agregados sociais na área urbana e estabeleceu o diagnóstico de condições precárias e limitações de muitos aspectos. Os assentamentos subnormais definidos pelo IBGE estão incluídos neste conjunto, que se baseou especificamente nos aspectos urbanísticos e infraestruturais. As comunidades elencadas pelo PLHIS são: Belo Horizonte, Fumaça,

Tranquilim, Sem Terra, Wilson Rosado, Quixabeirinha, Santa Helena, Dom Jaime Câmara, Alto da Pelonha, Bom Jesus, Abolição, Santo Antonio, Barrocas, Paredões, Presidente Costa e Silva, Bom Jardim e Alto do Sumaré.

Foto 18 - Habitação precária da Favela Santa Helena, bairro Redenção, zona norte de Mossoró.



Fonte: o autor (2012).

Com uma abordagem vaga e dispersa este documento não analisa todas as comunidades relacionadas e, daquelas que são tratadas, nem todas têm informações essenciais reveladas como números precisos de domicílios e habitantes. Porém, com as descrições constantes no documento foi possível confirmar a existência das comunidades a partir da visitação à suas áreas, como fizemos, sendo fundamental para ratificar suas existências e respectivas características e condições socioespaciais.

Essa referência específica da cidade informal e/ou ilegal de Mossoró, constituída nos denominados assentamentos subnormais ou mesmo favelas ajuda a fundamentar a noção da desigualdade social resultante da exclusão socioeconômica e espacial de determinados segmentos da sociedade. Seu isolamento da convivência social comum e integrada na cidade não deve ser mensurado meramente pelas distâncias espaciais pois, embora sejam integrantes

do espaço urbano, a precariedade das condições de vida a que são submetidos é também determinante para condicionar seu isolamento do acesso à dignidade que também é representada a partir do acesso ao provimento de boa parte de suas demandas para uma vivência adequada. Davis (2006) propõe que este fenômeno corresponde a uma segregação que se faz presente no espaço urbano e que compõe um roteiro de ações voltado à remoção dos “entraves humanos” por parte daqueles que podem influenciar ou determinar suas tendências de vida mas que, essencialmente, contam com a ajuda do Estado para a consolidação destes interesses. Ele diz:

A segregação urbana não é um *status quo* inalterável, mas sim uma guerra social incessante na qual o Estado intervém regularmente em nome do “progresso”, do “embelezamento” e até da “justiça social para os pobres”, para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média (DAVIS, 2006, p. 105).

Foto 19: Imagem da distribuição de casas no espaço da Favela Santa Helena, bairro Redenção.



Fonte: o autor (2013).

A desigualdade socioespacial em Mossoró tem nas condições habitacionais uma importante referência neste sentido pois, conforme já tratamos aqui, a cidade possui na sua dinâmica a delimitação das diferenças entre classes sociais. A elite social tem influência preponderante no processo, de forma semelhante à abordagem tratada por Mike Davis referenciada acima.

Foto 20: Aspecto de casas e moradias precárias da favela Santa Helena, bairro Redenção.



Fonte: o autor (2012).

O agravamento desta situação é apontado por Davis em outro ponto de sua discussão, no qual enfatiza que são cada vez mais reduzidas as oportunidades de assentamento de grupos sociais no espaço urbano à margem do mercado e, neste sentido, as consequências à ‘cidade dos pobres’, cidade informal, são cada vez mais negativas. Um exemplo disso é o crescimento das áreas de favelas. Nesta situação, esses agregados são bem mais vulneráveis aos riscos socioeconômicos, estruturais, ambientais, etc. presentes no espaço urbano. Em decorrência, emergem as fragilidades características destes contextos. É nesta concepção que o autor ressalta: “ ‘fragilidade’ é simplesmente sinônimo de negligência governamental sistemática [...]” (DAVIS, op cit, p. 131). Neste propósito, o autor assegura que a responsabilidade do

Estado com a ocorrência de desigualdades socioespaciais no espaço urbano não pode ser negligenciada.

Concordamos com esta defesa e, no tocante ao nosso problema de análise, podemos notar que o Estado tem inegável responsabilidade pelos dramas e questões emergentes e que fazem parte da trajetória histórica de Mossoró. A gestão municipal mossoroense tem favoráveis condições institucionais para intervir na realidade urbana na busca de estabelecer a vigência da legislação disponível e contribuir com uma prática de planejamento e de administração que viabilizem condições urbanísticas e de oferta de serviços favoráveis ao contexto da habitação popular local.

4.4 O PARADOXO DA CONVIVÊNCIA COM O ESTATUTO DA CIDADE: ALGUMAS LIMITAÇÕES DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL

É fundamental que se compreenda que o plano diretor, enquanto processo e elaboração políticos, é um produto ideológico, moldado na conjuntura de interesses na qual os segmentos sociais dominantes buscam o estabelecimento, no seu conteúdo, de muitas de suas vontades. Isso em razão do significado atribuído a esta legislação, ratificado e reforçado, em muitos aspectos, com o Estatuto da Cidade.

Já discutimos no primeiro capítulo que o plano diretor se constitui numa proposição governamental voltada à intervenção e controle dos problemas existentes e daqueles que podem surgir na cidade³⁰. Um aspecto essencial está no tipo de inclinação e expressão que as gestões municipais empregam a ele, Em alguns casos esta lei não passa de uma manifestação de ideias com conteúdos dependentes dos desejos de quem os emprega. O plano diretor ainda pode ensejar consolidação de compromisso e ação, conforme as circunstâncias. Dessa forma, o plano diretor, como elemento do planejamento urbano, também pode despertar na sociedade a confiança na ação de planejar como alternativa aos muitos problemas existentes nas cidades brasileiras, mesmo que parte das camadas sociais nem compreenda seu significado ou sentido. Villaça (2010) propõe uma definição desta estratégia de tornar o plano diretor um instrumento de consolidação de interesses:

³⁰ Para Souza (2008) a trajetória histórica dos planos diretores no planejamento urbano brasileiro permite dividi-los em duas tendências: primeiro, “os velhos planos diretores”, àqueles convencionais, vinculados ao planejamento regulatório clássico, que foram muito influenciados pelo Urbanismo modernista. O regime ditatorial brasileiro (1964-1985) lançou mão deste recurso amplamente e Mossoró vivenciou sua vigência nas décadas de 1960, 1970 e 1980; depois “os novos planos diretores”, que são preparados sob o amparo do ideário da reforma urbana, com um claro propósito operacional.

O planejamento urbano é encarnado numa ideia – hoje nada clara - de plano diretor e passa a ser admitido *a priori* como algo bom, correto e necessário em si. Adquire - no plano da ideologia - uma incrível credibilidade e autonomia, principalmente se lembrarmos que, a rigor, nas décadas de 1980 e 1990, os urbanistas mais atuantes já não sabem o que é um plano diretor, tamanha é a controvérsia entre eles. A ideologia, entretanto, encarregou-se de fazer com que leigos não só saibam o que é plano diretor como também lhe atribuam poderes verdadeiramente mágicos (VILLAÇA, 2010, p. 230).

Esta variação histórica de sua compreensão, apontada por Villaça na citação acima, pode ser percebida, entre outras razões, através da fragilização institucional do Estado que, mesmo aproveitando o plano diretor enquanto projeto com metas e perspectivas, não o mantém como paradigma político, além da fragilização social e política estabelecida pelo acirramento dos interesses de quem se envolve no processo de gestão do município ou, pelo menos, pleiteia.

Então, essa construção ideológica do plano, lhes atribuindo a condição de instrumento de solução dos entraves urbanos, é uma estratégia. Porém, no caso de Mossoró não é claro o aproveitamento do PDDM pelo poder gestor a esta finalidade, a este interesse. Como discutimos especificamente no subtópico 4.1.2, o qual trata das implicações da resolução legal do Ministério da Defesa sobre o Aeroporto Dix Sept Rosado, de Mossoró, o PDDM não tem sido considerado diretamente pelos envolvidos na questão da política urbana, principalmente os gestores municipais. Da mesma forma, não é comum sua referência no cotidiano administrativo e político do município. Para isso, uma correlação de componentes pode contribuir na sua explicação. Inicialmente defendemos que não há incentivo ou estímulo para a população se envolver e participar no planejamento e gestão da cidade, o que pode ser um fator de inibição, considerando o predominante desconhecimento do sentido e significado desta postura por parte da sociedade local. Também, o interesse pelo conveniente emprego de medidas e ações imediatas pode estimular o gestor a assumir uma atitude de desinteresse e de despreendimento ao seguimento da legislação, tornando-a ‘utilizável’ somente quando foi decidido ou julgado, unilateralmente, necessário. Uma condição para isso na cidade está notória, seu embasamento é dado com a condição encontrada pela frente oligárquica que controla a Prefeitura Municipal há quatro mandatos políticos seguidos e uma referência de sua hegemonia é que a atual governadora do estado é oriunda desta base, na verdade sua grande líder, tendo sido eleita prefeita da cidade e cumprido mandato por três vezes.

Considerando a realidade política e social brasileira, eivada por uma histórica desigualdade social e política, a heterodoxia com a situação estabelecida em muitos aspectos desestimula o compromisso da sociedade com as questões importantes de seu cotidiano, de

sua funcionalidade, principalmente em razão da ausência de incentivo das próprias lideranças gestoras. Assim, a implementação de um plano diretor que viabilize o cumprimento das premissas de democratização do planejamento e da gestão urbana conforme define o Estatuto da Cidade é um desafio marcante e exigente. Isso porque se trata de um processo complexo considerando que, desde sua formulação, ele deve estar vinculado ao movimento de reprodução e dinâmica do espaço a que se refere. Duarte (2007) analisa esta relação:

A conclusão do plano diretor não encerra o processo de planejamento. Ajustes podem e devem ser feitos. É recomendável que o próprio plano diretor determine os meios e a sistemática para revisá-lo. Gerenciá-lo, portanto, compreende, em primeiro lugar, o controle para que suas recomendações sejam respeitadas, além de atualizações, uma vez que a cidade é um organismo vivo que se altera internamente ao longo do tempo e sofre influências externas de escalas distintas (regional, estadual, nacional e mesmo internacional) que modificam as condições sob as quais as propostas do plano foram feitas (DUARTE, 2007, p. 97).

Conforme esta proposição, buscar esta meta implica o compromisso com a cidade, com sua história, acompanhado do desprendimento de interesses que não sejam com a transparência dos atos. É em razão da ausência de objetividade na condução destes compromissos que há muito se discute que a história do planejamento urbano no Brasil evidencia uma grande lacuna entre a retórica e a prática. A existência do Estatuto da Cidade ainda não estabeleceu grandes transformações neste roteiro e dificilmente o fará por si só, simplesmente por existir. Por isso, conforme mencionado pelo autor citado acima, o planejamento urbano é um processo e exige o cumprimento de algumas etapas para sua efetivação.

No que se refere à Mossoró, conforme já abordamos em outros momentos, a presença da legislação de política urbana específica como o plano diretor não proporciona alterações consideráveis no processo de planejamento ou gestão urbana local. Neste caso, sequer se percebe comumente sua menção, por exemplo, por parte do poder gestor no cotidiano da cidade.

Duas referências específicas que contemplam esta situação são a delimitação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), assim como a demarcação da Área especial de Adensamento Urbano (AEAU), a partir do que especifica o PDDM. Ambas, em tese, estão voltadas ao aproveitamento do solo urbano coerente com o Estatuto da Cidade. Como destacam Renato Pequeno e Denise Elias, o Plano Diretor de Mossoró propõe o emprego de quase todos os instrumentos do Estatuto da Cidade voltados à regularização fundiária, seja para o combate da especulação imobiliária, assim como para a gestão democrática e

participativa (ELIAS; PEQUENO, 2010; PEQUENO; ELIAS, 2010). O que merece ser discutido, assim, são as especificidades e delimitações contidas nas proposições e suas perspectivas para a questão habitacional da cidade, assim como sua perspectiva de cumprimento e efetivação da lei disponível como prática permanente.

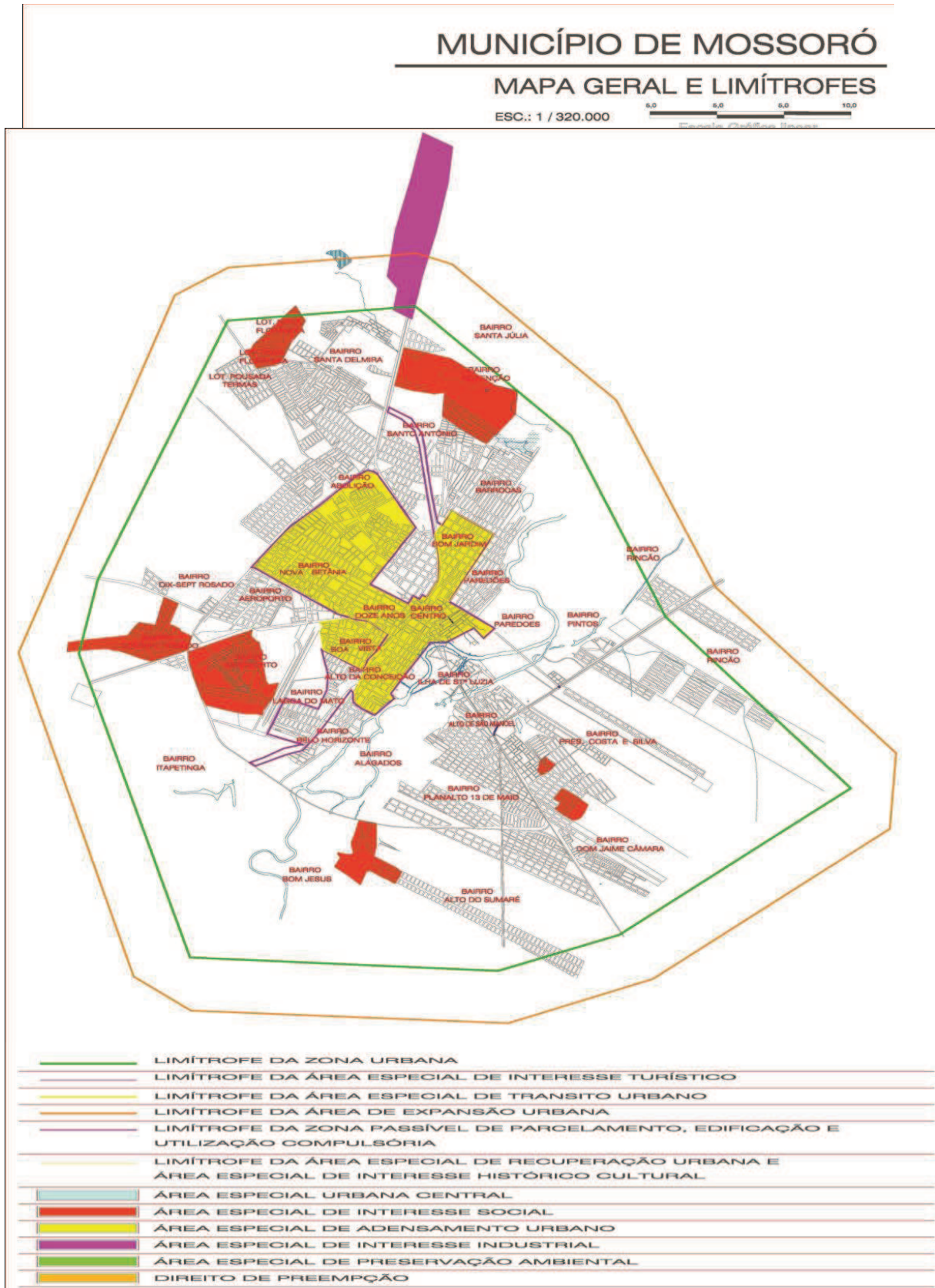
Ambas as áreas citadas estão inseridas na abordagem do Capítulo III do PDDM, intitulado ‘Das Áreas Especiais’, que, de acordo com o Art. 45, estas áreas estão localizadas tanto na zona urbana quanto na zona rural. Ademais, este artigo justifica que são delimitações determinadas pela demanda de um regime urbanístico específico a ‘induzir e restringir os parâmetros e padrões de uso e ocupação do solo’. Tal condição é atribuída, essencialmente, pela localização específica de cada uma delas no espaço da cidade ou mesmo do município. Já fizemos menção às áreas especiais definidas no PDDM no subtópico 4.1.2 quando discutimos o movimento provocado em Mossoró pela decisão determinada pelo Ministério da Defesa de condicionar as autorizações para edificação de imóveis nos espaços em que se situam os aeroportos ou suas proximidades.

Como primeira situação mencionada, iniciaremos pela demarcação, através do PDDM, das AEIS no espaço mossoroense. De acordo com o Art. 48, as AEIS localizam-se tanto na zona urbana quanto na rural³¹. Este aspecto é justificado pela perspectiva da abrangência destas áreas na escala da cidade. Nesta abordagem, centralizamos o enfoque no âmbito urbano e, por isso, é nele que discutiremos as AEIS contempladas no PDDM.

O mapa a seguir, inserido na Figura 08, entre outros apontamentos, mostra as delimitações das AEIS no espaço urbano de Mossoró. Como é possível perceber, são dispostas sete áreas nesta condição. Estas, conforme aponta seu zoneamento, localizam-se, predominantemente nos setores periféricos, distribuídas ao norte, noroeste, sudoeste, sul e sudeste da cidade. São trechos cuja precariedade infraestrutural e de assistência por parte do poder público são frágeis. Considerando tal realidade podemos perguntar: estão estas áreas aptas a receber políticas habitacionais?

³¹ Ainda conforme o Art. 48 do PDDM em destaque, as Áreas Especiais com esta característica de localização são subdivididas em três tipos: além das AEIS, também compõem esta seção as Áreas Especiais de Preservação Ambiental (AEPA) e as Áreas Especiais de Interesse Turístico (AEITUR).

Figura 08 - Mossoró e as localizações das AEIS e AEAU de acordo com o PDDM



Fonte: PDDM

Caso fossem disponibilizados programas ou políticas voltadas ao cumprimento do que preconiza a definição específica das AEIS no PDDM, estas áreas, pelo menos, poderiam ser beneficiadas por intervenções governamentais voltadas a minimizar situações de precariedade existentes que, em geral, estão presentes na periferia da cidade. O Plano Diretor, a respeito dessas áreas, afirma no § 2º do Art. 48:

As áreas Especiais de Interesse Social – AEIS correspondem às porções do território municipal ocupadas por população de baixa renda destinada à regularização fundiária e urbanística ou à construção de habitação de interesse social ou a produção de lotes voltados à moradia popular (PLANO DIRETOR DE MOSSORÓ, 2006).

Nesta consideração, a efetivação deste regimento poderia representar ações destinadas a realizar mudanças quanto ao tipo de uso e apropriação do solo urbano, nas áreas contempladas, estimulando, também, transformações no paradigma do domínio fundiário. É fundamental, ao se conceber esta perspectiva, que a população da cidade tenha participação e envolvimento diretos, seja pelo estímulo do poder gestor ou mesmo incentivada por ativismos específicos. Porém, esta última probabilidade é muito remota, principalmente se considerarmos a histórica heteronomia social constante no município que, em si, é também um reflexo da realidade brasileira. No que se refere ao incentivo da administração municipal para este envolvimento direto da sociedade local nas ações de planejamento e gestão da cidade, também não há qualquer ação política consistente que o contemple no período de vigência do PDDM.

A definição das AEIS é resultado da proposta de zoneamento estabelecido pelo PDDM. Desde o final de 2006, com a promulgação do Plano Diretor, estas áreas não passaram por qualquer intervenção voltada ao cumprimento desta legislação. É nesta perspectiva que concordamos com a defesa que Villaça (2005) faz da ideia de que o zoneamento no Brasil, embora corresponda a um mecanismo urbanístico bastante antigo e bem difundido, pois foi seguido pela maioria das cidades que elaboraram suas leis reguladoras, não deixou de ser dominado pela ideologia dominante. Para ele a manipulação é feita a partir da versão sempre ‘positiva’ e ‘otimista’ do aproveitamento do espaço da cidade, apresentando um suposto zelo pelo interesse coletivo. Mas o que se vê, historicamente, é uma preocupação em preservar o interesse da minoria dominante e controladora do espaço da cidade. Em Mossoró esta trajetória pode ser confirmada quando verificamos que as áreas da cidade que dispõem de melhor infraestrutura e acompanhamento da gestão municipal

coincidentalmente correspondem àquelas em que seus imóveis alcançam maior valorização econômica no mercado imobiliário. Este incentivo progressivamente faz com que estas áreas se distanciem da condição de setores de habitação popular, embora contenham em seu complexo espacial este tipo de habitação. Este incentivo progressivamente faz com que estas áreas se diferenciem mais dos setores de habitação popular. Conforme afirma Villaça, o que ocorre é que “o zoneamento procura ocultar é que sua finalidade é (e sempre foi) proteger o meio ambiente e os valores imobiliários de interesse (econômico ou de moradia) da minoria mais rica, contra processos que o degradem” (VILLAÇA, 2005, p. 46). Neste sentido e retomando o debate à realidade mossoroense, vale a questão: será por essa razão que estas AEIS não passaram até o presente por qualquer intervenção urbanística voltada ao ordenamento urbano e o combate a degradação, tampouco foram envolvidas em processos de regularização fundiária? Entendemos que estas colocações são válidas principalmente porque há condições favoráveis à tais ações diretas viabilizadas pelo próprio PDDM.

Como contradição flagrante da realidade vê-se que para o estabelecimento das AEIS, o PDDM não menciona a aplicação dos instrumentos da política urbana que, conforme o Estatuto da Cidade, fundamentam especificamente os institutos jurídicos e políticos que compõem o inciso V do Art. 4º de seu conteúdo. Neste inciso, por sinal, são reunidos 18 designações de ações voltadas à regularização do espaço urbano.

O PDDM apenas inclui a criação das AEIS como o primeiro dos seis instrumentos a serem utilizados pelo Poder Executivo Municipal para a regularização fundiária dos assentamentos precários, favelas e loteamentos irregulares com o objetivo da regularização urbanística e fundiária, de acordo com o Art. 116. Os outros instrumentos são:

- II- a concessão do direito real de uso;
- III- a concessão especial para fins de moradia;
- IV- a usucapião especial de imóvel urbano;
- V- o direito de preempção;
- VI- a assistência técnica urbanística, jurídica e social gratuita.

Com exceção do II, todos os outros fazem parte dos institutos jurídicos e políticos componentes dos Instrumentos da Política Urbana, base do Capítulo II do Estatuto da Cidade. Neste sentido, no período da elaboração do PDDM havia condições institucionais, considerando a ordem nacional representada pelo Estatuto da Cidade, de reunir e agregar elementos e instrumentos mais incisivos para o Estabelecimento das AEIS e suas perspectivas para contribuir na intervenção voltada aos problemas habitacionais, em comparação à AEAU, que analisaremos agora. Porém, vale lembrar que, não obstante a presente disponibilidade da

lei para justificar a condição das AEIS e legitimá-las através de intervenções governamentais que cumpram as normas legais, até o presente estas Áreas não tiveram este benefício. E este exemplo endossa um dos componentes desta nossa tese que propõe justificar que em Mossoró a vigência formal do Estatuto da Cidade não assegura a sua efetivação prática.

A Área Especial de Adensamento Urbano (AEAU) é uma das sete áreas especiais situadas na zona urbana, especificadas no Art. 46 do PDDM. Corresponde, conforme o Art. 112 desta Lei aos seguintes bairros assim descritos:

- I- Todo o bairro do Centro;
- II- Todo o bairro Doze Anos;
- III- Todo o bairro Alto da Conceição;
- IV- Todo o bairro Bom Jardim;
- V- Polígono anterior ao anel viário da BR 304 no bairro Abolição;
- VI- Polígono anterior ao anel viário da BR 304 no bairro Nova Betânia;
- VII- Polígono em parte do bairro Lagoa do Mato;
- VIII- Polígono ao longo da Avenida Rio Branco.

Uma característica central desta AEAU é que a individualiza na política urbana local se refere à condição que lhes atribui diretamente a prerrogativa de emprego dos instrumentos da política urbana voltados ao enfrentamento dos problemas relativos a especulação imobiliária. O § 6º do Art. 46 descreve esta especificidade:

A área Especial de Adensamento Urbano corresponde à porção da cidade destinada à aplicação dos instrumentos indutores do uso social da propriedade, de modo a combater a especulação imobiliária e reduzir os vazios urbanos, assegurando a otimização da infra-estrutura existente [...] (PLANO DIRETOR DE MOSSORÓ, 2006).

É somente a esta área que é direcionada a aplicação dos instrumentos urbanísticos mencionados em todo o conteúdo do PDDM. A Figura 08, logo acima, mostra a delimitação da AEAU no espaço urbano de Mossoró e mostra, assim, que a centralização desta Área no espaço da cidade é destacada e, por esse motivo, suscita questionamentos e considerações. Como os que fazem Pequeno e Elias (2010), que consideram a fragilidade do PDDM:

[...] os instrumentos voltados para combate à especulação imobiliária, disponibilizados nessa lei e adotados no Plano Diretor municipal vigente, têm sua eficácia comprometida, em função de sua utilização restrita ao centro e aos bairros limítrofes onde os vazios são de pequeno porte e em reduzida quantidade (PEQUENO; ELIAS, 2010, p. 462).

Dentre os instrumentos de combate à especulação imobiliária voltados à esta área estão o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória, que são antecedentes do IPTU progressivo no tempo. Como já discutimos no Capítulo 03, estes instrumentos indutores e norteadores da função social da propriedade e da cidade podem, neste propósito, evitar ou pelo menos inibir a especulação imobiliária, tendo como exemplos os mecanismos mencionados e que ainda não são efetivos na gestão urbana de Mossoró, embora componham sua política urbana contida no PDDM. De fato, são direcionamentos que representam, se empregados efetivamente, alternativas que podem contribuir no combate aos problemas decorrentes da prática da especulação com os imóveis urbanos. Conforme apontam os autores citados acima, a limitação do emprego destes títulos da lei na área delimitada pela AEAU inibe a disponibilidade de uma importante opção de controle a este problema para setores da cidade que os detém de forma clara. Mesmo sendo um trecho restrito da cidade que tem a disposição da Lei para seu emprego de forma direta em prol do ordenamento urbano, o seu cumprimento poderia contribuir na solução dos problemas existentes.

Ainda sobre a citação acima cabe mencionar que, mesmo se tratando de áreas centrais ou a elas ligadas, nem todos os bairros com parcelas de suas áreas fazendo parte da AEAU têm restrições no número de vazios urbanos, considerando suas áreas edificáveis. Como é possível verificar na Tabela 08, componente do subtópico 4.3.1, o bairro Nova Betânia apresenta 67,6% de áreas ou imóveis sem edificações. Já o bairro Abolição tem 42,1% de sua superfície nesta condição e o bairro Santo Antonio possui 42,3% do total de sua abrangência espacial com este aspecto. Esta situação demonstra que, embora correspondam a setores da cidade contemplados pela legislação mencionada, o não cumprimento da lei torna praticamente inócua toda esta posição do município, definida pelo status de detentor da legislação que, no entanto, não viabiliza seu cumprimento direto e à toda a sociedade.

No que se refere ao emprego das cláusulas normativas voltadas ao controle da especulação imobiliária e que, em razão do exposto, contempla exclusivamente a AEAU, o PDDM especifica sua aplicação no Capítulo II (Dos Instrumentos Indutores do Uso Social da Propriedade), componente do Título III (Dos Objetivos e das Diretrizes Setoriais da Política Urbana). Neste Capítulo da Lei o Art. 111 especifica os instrumentos à serem aplicados, assim como aquelas pessoas que são consideradas titulares do solo urbano.

Deste modo, este artigo do PDDM estabelece alternativas de intervenção por parte do poder executivo, no intuito de inibir, conforme apregoa, a especulação imobiliária no espaço da cidade, cujo conteúdo é coerente com o princípio da função social do espaço da cidade que, por sua vez, é prerrogativa do Estatuto da Cidade. Assim, está escrito:

Art. 111. O Poder executivo, na forma da lei, poderá exigir do titular do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I – parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- II – imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo;
- III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

§ 1º Considera-se titular do solo urbano, para efeito no disposto no *caput* deste artigo:

- I – proprietário;
- II – superficiários;
- III – posseiros em condições de adquirir a propriedade mediante usucapião;
- IV – enfiteuta;
- V – compromissário comprador com compromisso de compra e venda registrado (PLANO DIRETOR DE MOSSORÓ, 2006).

Uma referência questionável deste Capítulo, ainda no Art. 111, é o conteúdo do seu § 3º. Este estabelece a dimensão da propriedade urbana a ser submetida aos tópicos específicos da Lei à qual é vinculada. Nele está escrito:

É considerado solo urbano não edificado ou subutilizado, terrenos e glebas com área igual ou superior a 2.000 m² (dois mil metros quadrados) cujo coeficiente de aproveitamento utilizado seja igual ou inferior a 0,05 (PLANO DIRETOR DE MOSSORÓ, 2006).

A dimensão instituída no texto da lei é significativa, principalmente considerando a localização da AEAU na área urbana de Mossoró. Pela sua centralidade, é bem mais restrita a disposição de propriedades com esta extensão, por isso é difícil que algum imóvel, nas dimensões especificadas neste tópico da lei, enquadre-se ou ajuste-se nestes preceitos nas áreas próximas ao setor central da cidade. A fragmentação ou fracionamento dos imóveis neste setor é uma característica presente, embora não seja raro encontrar terrenos nestes trechos sem qualquer função social ou edificações em ocupação. Além disso, o coeficiente de aproveitamento fixado, que é de até 0,05 ou 5%, dá ao proprietário uma margem de manobra confortável para justificar o não aproveitamento de tão significativa parcela da propriedade sem descumprir a legislação. É uma medida de eficiência duvidosa quando de sua aplicação, considerando o que está assegurado no Estatuto da Cidade nesta questão específica. Esta definição da lei também permite considerar a hipótese de que esta referência pode ter sido o resultado de um arranjo de interesses organizado por determinados segmentos sociais da cidade.

São situações como as discutidas neste tópico do trabalho que contribuem com o nosso entendimento de que a atual política urbana de Mossoró, com ênfase na questão da habitação popular, tem contradições. Principalmente em razão da disposição que contempla significativa quantidade dos problemas existentes no espaço urbano, como os dramas da moradia popular. Como já afirmamos em outros pontos da pesquisa, o poder executivo municipal de Mossoró tem, predominantemente, se restringido ao cumprimento burocrático das demandas e petições da política urbana constantes nos regimentos aos quais está seguindo. Com isso, cumpre etapas regimentais, o que muitas vezes credencia o município às referências afirmativas da esfera federal do poder sem, contudo, viabilizar no cotidiano da cidade a oportunidade aos cidadãos de uma vivência mais direta e prática dos efeitos da legislação em vigor. No que se refere a habitação popular esta redefinição seria fundamental, entre outras razões, porque ela corresponde ao maior efetivo habitacional da cidade e, no seu conjunto, reúne os segmentos sociais mais pobres e carentes de ações contempladoras destes direitos existentes e que lhes dizem respeito.

As dificuldades da gestão urbana em superar a retórica e estabelecer, de fato, o cumprimento do que preconiza a legislação na cidade de Mossoró é também um reflexo da complexidade política do país. A abordagem feita neste tópico a respeito da ausência de efetivação dos fundamentos das AEIS e AEAU no urbano mossoroense revela, como exemplos, esta situação.

4.5 COMPONENTES DE CONTRASTES NA ESPACIALIZAÇÃO DA HABITAÇÃO EM MOSSORÓ

O que definimos como contrastes no processo de inserção espacial da habitação popular em Mossoró predominantemente são representados em alguns problemas referentes ao processo de ocupação do espaço urbano com o interesse de morar na cidade. O que apontamos como contraditório nesta referência se coloca no complexo de interações sociais que a ação habitacional desenvolve e provoca neste espaço, tendo como princípios ou orientações algumas ações recíprocas entre segmentos sociais específicos que, em muitos casos, se dão em determinados setores da cidade.

Como referências ou fontes tributárias desta análise recorreremos a autores que possuem reconhecida contribuição nesta abordagem quanto as diferenciações e complexidades socioespaciais no movimento dinâmico da reprodução do espaço, além dos resultados do Censo Demográfico 2010 do IBGE, quanto as informações específicas da situação da

habitação em Mossoró. Neste âmbito, continuamos a apontar a coerência entre muitas características do contexto habitacional urbano de Mossoró com a dinâmica específica do país, o que revela importantes componentes de integração socioespacial entre estas escalas espaciais, mesmo sem abrir mão das particularidades existentes neste lugar.

Nossa análise enfatiza as condições sociais da habitação popular. Neste princípio, os dados estatísticos referenciados subsidiam a interpretação realizada. Entendemos que as condições de vida dos segmentos sociais divididos e diferenciados pelos respectivos rendimentos financeiros revelam que as distinções socioespaciais são importantes razões das desigualdades que em muitos aspectos diferenciam a sociedade em classes. Neste sentido, a ênfase na moradia social como objeto de investigação combina com esta ponderação, essencialmente por dizer respeito ao tipo e ao modelo de residência existente na cidade.

Para Carlos (2001), pela sua complexidade, o entendimento do movimento de reprodução do espaço deve considerar uma noção de totalidade que não se restringe ao aspecto econômico, o que deve envolver uma percepção da sociedade num movimento mais amplo. É nesta perspectiva que a autora defende ser o processo espacial uma ação que trata o espaço como condição, meio e produto da reprodução social. Para ela, enquanto acontecimentos que, no fundo, buscam condições mais favoráveis para a vida humana, esta vida mantém-se segmentada e diferenciada e o espaço da cidade torna-se a manifestação destes desníveis. E diz também:

A ação que se volta para o fim de concretizar, ou melhor, viabilizar a existência humana realizar-se-ia como processo de reprodução da vida, pela mediação do processo de apropriação do mundo. Isto é, as relações sociais que constroem o mundo concretamente se realizam como modos de apropriação do espaço para a reprodução da vida em todas as suas dimensões, e estas fogem – apesar de englobá-lo – o mundo do trabalho, envolvendo e ultrapassando a produção de objetos, produtos, mercadorias, isto porque a produção da vida não envolve apenas a reprodução dos bens para a satisfação das necessidades materiais: é também a produção da humanidade do homem” (CARLOS, 2001, p. 13).

De acordo com este entendimento, compreender o espaço é manter o foco no humano, na sociedade. Se ele, o espaço, é condição, meio e produto da reprodução socioespacial a partir da dinâmica que esta reprodução estabelece, é essencial considerar que este movimento tem propósitos humanos, por mais questionáveis que possam ser alguns deles. E a geografia tem se constituído como ciência que tem feito importantes produções nesta perspectiva.

Em outro momento a autora endossa esta interpretação ao enaltecer o papel da geografia no desvendamento dos processos espaciais. Assim, diz que “a prática socioespacial

é a base e sustentação da vida. Portanto, o espaço analisado através da geografia nos permitiria compreendê-lo como processo e movimento; produção/reprodução social” (CARLOS, 2007, p. 47).

Neste pressuposto a questão habitacional de países periféricos ou semiperiféricos como o Brasil é amplamente influenciada pelos movimentos hegemônicos que condicionam o espaço. O espaço urbano do país revela e reflete, na sua organização, as ações que a economia de mercado conduz em prol de seus interesses. Já tratamos aqui que a moradia é um negócio e, neste sentido, para tal toda uma estrutura e arregimentação de fatores e forças são tendencialmente direcionados neste propósito. Harvey (1980) já discutia que a apropriação fundiária do espaço da cidade de forma monopolista pelas classes sociais de alta renda promovia uma distorção. Esta análise tem marcante inserção no contexto brasileiro. No caso de Mossoró, seu nexos com esta condição é também possível pela sua situação de complexidade habitacional. Isso porque, conforme discutimos neste trabalho, há uma realidade na cidade, especificamente no tocante a moradia, em que a circunstância de morar se revela diversa e diferenciada quando levamos em conta a diferenciação de setores e áreas que formam o espaço urbano no presente.

Os dados estatísticos neste tópico contribuem nesta interpretação por mostrarem, essencialmente, que há situações de habitação diferenciadas no conjunto da cidade quando se considera os indicadores do IBGE que compõem o que seu acervo define como “Características urbanísticas do entorno dos domicílios”, assim como os do tópico denominado “Características da população e dos domicílios: Resultados do universo”. São representações numéricas que dão margens ao entendimento de que o espaço urbano de Mossoró é diverso e heterogêneo em sua composição, o que permite, em sua conjuntura, notar reflexos das características da realidade brasileira, entre outros aspectos, na questão habitacional.

As informações constantes nos dados do IBGE que discutimos aqui são importantes para a elaboração do diagnóstico a que chegamos a respeito das condições sociais da habitação popular urbana de Mossoró e sua situação urbanística. Na sequência de tabelas a seguir está organizado o contexto em que se dispõe os domicílios da cidade tomando seu roteiro a partir da classe de rendimentos em que os mesmos se colocam. Destacamos apenas que a tabela 10 esboça o somatório do conjunto de domicílios da cidade, integrando todas as categorias de rendimento existentes neste espaço urbano, conforme a metodologia do IBGE.

Em cada tabela consta a distribuição dos números correspondentes aos indicadores selecionados³², cuja sequência é a mesma em cada uma das tabelas apresentadas.

Os indicadores demonstram que as condições urbanísticas em que se inserem as moradias da cidade variam em cada agrupamento de classe de rendimento feito, isto é, em cada grupo de rendimento constante no acervo. Sem perder de vista que este demonstrativo estatístico tem uma conotação histórica, essencialmente por viabilizar sua compreensão como uma representação de determinados componentes do espaço urbano local. Estes indicadores devem ser compreendidos no contexto de uma produção socioespacial propriamente, devem também ser considerados enquanto diagnóstico transitório, representativo da vivência social no espaço da cidade em razão do aspecto dialético que este possui de forma inerente.

Como tem sido considerado nesta pesquisa, a cidade de Mossoró, no tocante a habitação, é socioespacialmente desigual. Os números componentes do roteiro desta análise contribuem com esta interpretação. Neste tópico específico podemos compreender que a defesa deste argumento encontra como componentes inerentes aqueles elementos da infraestrutura urbana que apoiam esta consideração, principalmente quando mencionamos os referenciais citados.

A tabela a seguir traz a demonstração da situação do conjunto das moradias da cidade nesta proposição:

Tabela 10 - Caracterização urbanística do entorno dos domicílios urbanos de Mossoró – 2010

Categoria de análise	Existe	%	Não existe	%	Sem declaração	%	Total	%
Identificação do Logradouro	47.018	71,8	17.920	27,4	528	0,8	65.466	100
Iluminação Pública	63.589	97,2	1.349	2,0	528	0,8	65.466	100
Pavimentação	58.764	89,7	6.174	9,5	528	0,8	65.466	100
Calçada	56.497	86,3	8.441	2,9	528	0,8	65.466	100
Meio-fio/guia	57.280	87,5	7.658	11,7	528	0,8	65.466	100
Esgoto a céu aberto	29.369	44,9	35.569	54,3	528	0,8	65.466	100
Lixo acumulado nos logradouros	6.186	9,5	58.752	89,7	528	0,8	65.466	100

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Conforme a descrição da tabela, há variações da situação referente a manifestação de cada categoria que fundamenta o diagnóstico proposto. Inicialmente, cabe abordar a respeito da diferença entre o número total de domicílios particulares permanentes, que é de 73.365, de acordo com a menção feita em outro momento deste trabalho, para o número de domicílios

³² Escolhemos para compor a série de componentes desta avaliação da situação urbanística e populacional dos domicílios de Mossoró os seguintes: identificação do logradouro em que se situa; iluminação pública; pavimentação; calçada; meio-fio/guia; esgoto a céu aberto; e lixo acumulado nos logradouros.

que abrange a soma dos componentes que divide cada tópico da tabela, que é 65.466. Nesta soma está apenas o conjunto de habitações com ordenamento regular e que possuem identificação das características do entorno, de acordo com o levantamento procedido. Assim, não consta neste total aquelas moradias que não atendem estes requisitos, embora se situem no espaço urbano. Deste grupo faz parte uma significativa porção das moradias de favelas e outras habitações inseridas nestas características que as exclui do levantamento, ou seja, moradias essencialmente populares.

Na tabela há pontos com importantes variações, como o referente ao número de domicílios situados ou não em logradouros identificados. Como é possível notar, ele apresenta importante diferenciação entre as três unidades de verificação que confirmam, ou não, sua existência. Nesse tópico mais de 27% das habitações da cidade estão em espaços públicos não identificados formalmente. Contudo, como veremos na continuidade desta análise, a partir das próximas tabelas, há mudanças nestas informações, conforme a classe de rendimento na qual se agrupa o domicílio.

Com relação aos outros pontos, também há unidades que merecem consideração pelas expressões que têm. Como é o caso do item 'Esgoto a céu aberto', no qual 44,9% das habitações da cidade se localizavam nas imediações de esgotos a céu aberto. Nesta referência vale lembrar, conforme tratamos no subtópico 4.3.2, que discutiu a atual distribuição do serviço de saneamento básico existente na cidade, que esta atividade é limitada no que se refere a sua abrangência espacial em Mossoró. Este apontamento do volume geral de esgotos a céu aberto no conjunto urbanístico local contribui para justificar a limitação existente. Novamente cabe lembrar que as consequências da situação alcançam principalmente as famílias mais pobres, principalmente residentes em moradias populares, como veremos ainda aqui.

A tabela 11 a seguir especifica o segmento domiciliar que dispõe do rendimento de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo:

Tabela 11 – Mossoró: Característica urbanísticas do entorno dos domicílios urbanos na classe de rendimento mensal per capita/por domicílio até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo

Categoria de análise	Existe	%	Não existe	%	Sem declaração	%	Total	%
Identificação do Logradouro	3.788	64,8	1.995	34,2	62	1,0	5.845	100
Iluminação Pública	5.589	95,6	194	3,4	62	1,0	5.845	100
Pavimentação	4.869	83,3	914	15,7	62	1,0	5.845	100
Calçada	4.521	77,4	1.262	21,6	62	1,0	5.845	100
Meio-fio/guia	4.791	82,0	992	17,0	62	1,0	5.845	100
Esgoto a céu aberto	3.147	54,0	2.636	45,0	62	1,0	5.845	100

Lixo acumulado nos logradouros	694	12,0	5.089	87,0	62	1,0	5.845	100
--------------------------------	-----	------	-------	------	----	-----	-------	-----

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

De acordo com o que tratamos na tabela 10, os indicadores que revelam maior assimetria nas condições habitacionais da cidade têm suas respectivas posições intensificadas nesta Tabela 11. Destacamos na tabela anterior os pontos referentes a identificação do logradouro em que se situa o domicílio e a presença de esgoto a céu aberto. Nestes casos, os domicílios situados em logradouros identificados alcançam 64,8% moradores, ao passo que os localizados em trechos sem identificação perfazem 34,2%. Com relação ao esgoto a céu aberto, 54% das moradias convivem com o problema, ante 45% que não enfrentam a situação. Também cabe salientar que 21,6% das habitações não possuem calçadas, 15,7% não estão situadas em trechos pavimentados e 17% do total das moradias localizam-se em vias sem meio-fio. Comparativamente, nesta tabela os números correspondentes a estas referências demonstram pior situação do que na tabela 10 que mencionamos alguns indicadores neste parágrafo, principalmente em razão de se tratar de agrupamento social específico delimitado pelo rendimento domiciliar mensal, o mais baixo do levantamento do IBGE. Em todos os outros pontos há agravamento do quadro. Quando comparados aos índices da tabela 10, mostrada antes. É necessário considerar que este nível de rendimento tem distribuição praticamente em todos os setores da cidade, não obstante sua presença ser mais acentuada nas circunscrições periféricas.

Uma ação que pode fortalecer este diagnóstico é a comparação das tabelas. Os próximos quadros são importantes neste propósito.

Tabela 12 – Mossoró: Característica urbanísticas do entorno dos domicílios urbanos na classe de rendimento mensal per capita/por domicílio de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ de salário mínimo

Categoria de análise	Existe	%	Não existe	%	Sem declaração	%	Total	%
Identificação do Logradouro	9.934	67,8	4.522	31,0	177	1,2	14.633	100
Iluminação Pública	14.016	95,7	440	17,0	177	1,2	14.633	100
Pavimentação	12.607	86,1	1.849	12,7	177	1,2	14.633	100
Calçada	11.964	81,8	2.492	17,0	177	1,2	14.633	100
Meio-fio/guia	12.385	84,6	2.071	14,2	177	1,2	14.633	100
Esgoto a céu aberto	7.474	51,0	6.982	47,8	177	1,2	14.633	100
Lixo acumulado nos logradouros	1.628	11,1	12.828	87,7	177	1,2	14.633	100

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Alguns indicadores são melhorados na tabela acima em comparação com a tabela 10. Outros se mostram piores. No entanto, como a variação do referencial dos dados é restrita,

isto é, na tabela 11 a indicação específica era de rendimentos per capita de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. Na tabela 12 os rendimentos domiciliares, por pessoa residente no imóvel, vai de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ de salário mínimo. É uma diferença restrita entre eles e que, na sua expressão, permite ou inspira poucas perspectivas de intervenção, às famílias inseridas nesta faixa de renda, voltada a conseguirem obter da gestão municipal determinados benefícios urbanísticos referentes, por exemplo, à infraestrutura, que são plenamente existentes nos setores da cidade ocupados pelos segmentos sociais mais bem remunerados. É a prática do processo. Nesta percepção se pode verificar alguns componentes importantes da diversificação e desigualdade presentes no espaço urbano em análise. Este panorama permite perceber que os domicílios neste nível de remuneração têm uma inserção urbanística com sinais de limitações, sendo bastante expressivos para muitas destas habitações.

É necessário destacar que esta classe de agrupamento da tabela 12 integra 14.633 domicílios da cidade, uma representação considerável. Pontos contidos nela, como o de número 01 mostram um perfil situado na mesma tendência dos dados da tabela 11, porém com melhorias. No entanto, este tópico específico mencionado revela que 31% dos domicílios desta faixa de rendimentos não se situam em logradouros urbanos identificados. Quanto ao tópico 'Pavimentação', embora com números que indicam aperfeiçoamento comparado aos da tabela 11, 12,7% dos domicílios desta faixa se situam em logradouros sem pavimentação, o que corresponde a 1.849 unidades. No item 'Calçada', 17% das habitações, ou 2.492 casas, não possuem calçada, assim como 14,2% delas, ou 2.071 imóveis, não são atendidas com o delineamento da via onde se inserem com o meio-fio. Também é expressivo o número de casas que tem na rua a presença de esgoto a céu aberto, alcançando o total de 6.982 habitações, isto é, 47,8% do total. Estes números mencionados são ilustrativos do processo que dá funcionalidade ao espaço urbano, considerando que as condições de atendimento de demandas consideradas indispensáveis para a sua organização e consequente restrição dos desajustes identificados são historicamente limitadas. O item que se refere ao lixo acumulado nos logradouros foi confirmado por 11,1% dos domicílios, formado por 1.628 habitações e negado por 12.828 delas, que perfaz 87,7% do total. Números modestos para a presença do problema quando comparamos aos outros já mencionados, mas não desprezíveis em razão da quantidade de apontamentos.

A tabela a seguir apresenta estes componentes que seguimos tratando, sendo agora no grupo que compõe a faixa de renda domiciliar entre mais de $\frac{1}{2}$ a 01 salário mínimo.

Tabela 13 – Mossoró: Característica urbanísticas do entorno dos domicílios urbanos na classe de rendimento mensal per capita/por domicílio de mais de ½ a 1 salário mínimo

Categoria de análise	Existe	%	Não existe	%	Sem declaração	%	Total	%
Identificação do Logradouro	15.881	71,7	6.074	27,4	172	0,7	22.127	100
Iluminação Pública	21.434	96,9	521	2,4	172	0,7	22.127	100
Pavimentação	19.797	89,5	2.158	9,8	172	0,7	22.127	100
Calçada	19.012	85,9	2.943	13,4	172	0,7	22.127	100
Meio-fio/guia	19.318	87,3	2.637	12,0	172	0,7	22.127	100
Esgoto a céu aberto	10.398	47,0	11.557	52,3	172	0,7	22.127	100
Lixo acumulado nos logradouros	2.146	9,7	19.809	89,6	172	0,7	22.127	100

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

A tabela 13 reúne números que representam uma variação quando comparada às tabelas 11 e 12. É possível notar uma mudança que mesmo proporcionalmente de pequena expressão a partir dos indicadores revelados, são tributários da noção de que as condições da habitação em Mossoró são desiguais. Conforme temos buscado mostrar algumas características desta defesa que fazemos, os desníveis de renda são preponderantes nesta fundamentação. Mostramos ao longo deste trabalho que a influência da dinâmica econômica e sua inserção no processo imobiliário urbano de forma preponderante tem contribuído para o condicionamento da cidade aos seus interesses e realizações, mesmo dispondo o município de legislação e instrumentos urbanísticos para atuar mais ativamente no propósito de um controle do aumento dos problemas decorrentes desta desigualdade no âmbito habitacional, o que, aliás, é função legítima da gestão administrativa municipal mas que, contraditoriamente, não ocorre tal posicionamento na ênfase necessária.

Esta faixa de renda em que se baseia a tabela acima é a que congrega o maior número de domicílios quando consideramos todas as seções em que o IBGE dividiu o total de habitações da cidade, isto é, 22.127 moradias. Inicialmente, o quadro revela um número proporcionalmente maior de domicílios que se situam em logradouros que possuem identificação ao apontar 71,7% do total nesta condição. Este percentual é semelhante a média total da cidade neste quesito, que tem 71,8%, constante da tabela 10. Ao compararmos esta tabela 13 com as tabelas 11 e 12, que têm indicadores com domicílios com outras faixas de renda, podemos dizer que há uma mudança na apresentação do conjunto, na qual os domicílios agrupados na tabela 13 proporcionalmente apresentam melhores condições urbanísticas em seu agrupamento. Neste sentido, ressaltamos o quesito referente a pavimentação das vias, do tópico ‘Pavimentação’, que chega ao número de 89,5% dos logradouros, assim como a presença de calçadas e meio-fio, que perfazem as médias de 85,9% e 87,3% das habitações, respectivamente, nesta sequência. A presença de esgoto a céu aberto,

ainda é significativa, apontada a 47% dos domicílios, mas em número menor do que os existentes nas tabelas 11 e 12.

A tabela 13 a seguir aponta estes indicadores urbanísticos, referentes à classe de rendimento domiciliar situada entre mais de 01 a 02 salários mínimos.

Tabela 14 – Mossoró: Característica urbanísticas do entorno dos domicílios urbanos na classe de rendimento mensal per capita/por domicílio de 01 a 2 salários mínimos

Categoria de análise	Existe	%	Não existe	%	Sem declaração	%	Total	%
Identificação do Logradouro	9.965	75,0	3.220	27,4	97	0,7	13.282	100
Iluminação Pública	12.991	97,8	194	2,4	97	0,7	13.282	100
Pavimentação	12.204	91,9	981	9,8	97	0,7	13.282	100
Calçada	11.940	89,9	1.245	13,4	97	0,7	13.282	100
Meio-fio/guia	11.805	88,9	1.380	12,0	97	0,7	13.282	100
Esgoto a céu aberto	5.429	40,9	7.756	52,3	97	0,7	13.282	100
Lixo acumulado nos logradouros	1.138	8,5	12.047	89,6	97	0,7	13.282	100

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Novamente, ao observar a tabela acima e comparar seu conteúdo com as tabelas 11, 12 e 13 podemos dizer que há diferenças e estas perpassam no sentido afirmativo, positivo da verificação das condições urbanísticas em que se situa a dinâmica habitacional de Mossoró no contexto da classe de rendimentos indicada na planilha. Neste sentido, a comparação viabiliza esta constatação. É assim que verificamos uma mudança vantajosa nos números componentes de todos os tópicos da tabela acima em comparação com as representações das tabelas 11, 12 e 13. Obsevamos que todos os indicadores da tabela 13 mostram melhores condições urbanísticas do que àqueles que compõem a tabela 10, que reúne os dados referentes ao espaço urbano total de Mossoró. Dessa forma, a tabela 14 agrega uma representação de domicílios com um diferencial na qualidade das condições urbanísticas de sentido afirmativo, cujo principal vetor é o nível de rendimento domiciliar por habitante.

Com isso notamos, inclusive, uma redução da presença proporcional de esgotos a céu aberto que atinge o índice de 40,9% das habitações. Também é maior o número percentual de logradouros identificados, situação que atende a 75% dos domicílios agregados no grupo. Neste sentido também é superior o percentual de habitações que não indicam a presença de lixo acumulado nos logradouros ao apresentar o percentual de 90,8% de domicílios nesta condição.

A tabela abaixo apresenta o resultado destas características urbanísticas do espaço no qual se situam os domicílios com nível de rendimento mensal per capita de mais de 02 salários mínimos.

Tabela 15 – Mossoró: Característica urbanísticas do entorno dos domicílios urbanos na classe de rendimento mensal per capita/por domicílio de mais de 2 salários mínimos

Categoria de análise	Existe	%	Não existe	%	Sem declaração	%	Total	%
Identificação do Logradouro	6.700	75,4	2.154	27,4	32	0,3	8.886	100
Iluminação Pública	8.743	98,4	111	2,4	32	0,3	8.886	100
Pavimentação	8.326	93,7	528	9,8	32	0,3	8.886	100
Calçada	8.112	91,3	742	13,4	32	0,3	8.886	100
Meio-fio/guia	8.014	90,2	840	12,0	32	0,3	8.886	100
Esgoto a céu aberto	2.539	28,6	6.315	52,3	32	0,3	8.886	100
Lixo acumulado nos logradouros	565	6,4	8.289	89,6	32	0,3	8.886	100

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

A tabela acima contribui com a noção que buscamos fundamentar neste tópico do trabalho. Nela justificamos que o nível de rendimento financeiro do domicílio mossoroense tem importante influência na caracterização urbanística de sua localização. Esta situação, conforme temos discutido aqui, é de desigualdade. Mais adiante neste tópico buscamos alternativas de situar esta realidade em alguns referenciais teóricos disponíveis que discutem a noção de desigualdade socioespacial.

Esta tabela 15 mostra estatísticas que contribuem com este entendimento. Ao compará-la com as tabelas 11, 12, 13 e 14 podemos notar as variações importantes em seus indicadores que dão margem à compreensão de que a melhoria do nível de rendimento domiciliar mensal na cidade é concomitante aos avanços ou melhorias disponíveis na estrutura urbanística do trecho urbano em que a moradia se localiza, conforme os tópicos referenciais desta tabela revelam. Dessa forma, os domicílios urbanos de Mossoró com rendimento mensal por habitante superior a 02 salários mínimos estão inseridos, em sua maioria, num âmbito urbanístico com menores quantidades de problemas, considerando os indicadores que norteiam esta análise e que fazem parte destas estatísticas que ora referenciamos. Por isso, ao avaliarmos todos os apontamentos tratados até aqui, que consideram todas as classes de rendimentos que são sintetizadas nas tabelas ordenadas neste conjunto, a classe de rendimento contemplada na tabela 15 acima é aquela que possui as condições urbanísticas em geral mais favoráveis. Entre outras razões isto se explica porque este grupo corresponde aos segmentos sociais mais bem remunerados da cidade dispondo, assim, de melhores alternativas de escolha para a residência o que pode lhes viabilizar a

moradia nos setores da cidade com infraestrutura e disponibilidade de serviços mais favoráveis, como é comum de perceber nas áreas da cidade com centralidade constituída. Também este contexto corresponde, em tese, a segmentos sociais com maior capacidade de influenciar politicamente a administração municipal.

A tabela revela que, em comparação com as tabelas anteriores, basicamente todos os indicadores têm índices mais aprimorados. Podemos citar como exemplo os três primeiros itens, que trazem estatísticas mais qualitativas de seus apontamentos. Os números referentes à identificação de logradouros, iluminação pública e pavimentação têm respectivamente os valores de 75,4%, 98,4% e 93,7%. Superiores aos representados nas tabelas 11, 12, 13 e 14 e também aos da tabela 10, que apresenta os indicadores de toda a cidade. São, da mesma maneira, superiores aos valores referentes aos itens seguintes, ('Meio-fio/guia', 'Esgoto a céu aberto' e 'Lixo acumulado nos logradouros') assim como os dados destes pontos da tabela 10.

A tabela 16 abaixo contribui com esta abordagem. Nela estão presentes os indicadores, tratados até agora, referentes à classe dos domicílios sem rendimento da cidade. Vimos até aqui que a variação nos níveis de rendimento domiciliar tem acentuada relação com as condições urbanísticas dos espaços em que se situam as habitações, o que permitiu observar que quanto mais elevada for a remuneração domiciliar mensal por pessoa mais favoráveis são os componentes urbanísticos considerados na avaliação. A tabela 16 contribui com este entendimento ao evidenciar que a ausência de rendimento domiciliar mensal constitui-se numa situação que implica na piora das condições urbanísticas que se dispõem a estas habitações.

Tabela 16 - Mossoró: Característica urbanísticas do entorno dos domicílios urbanos sem rendimento mensal

Categoria de análise	Existe	%	Não existe	%	Sem declaração	%	Total	%
Identificação do Logradouro	1.326	67,5	623	31,6	18	0,9	1.967	100
Iluminação Pública	1.887	95,9	62	3,2	18	0,9	1.967	100
Pavimentação	1.661	84,4	288	14,7	18	0,9	1.967	100
Calçada	1.576	80,1	373	19,0	18	0,9	1.967	100
Meio-fio/guia	1.637	83,2	312	15,9	18	0,9	1.967	100
Esgoto a céu aberto	959	48,8	990	50,3	18	0,9	1.967	100
Lixo acumulado nos logradouros	238	12,1	1.711	87,0	18	0,9	1.967	100

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Novamente, se fizermos a comparação desta tabela com as anteriores, já discutidas, além de notarmos diferenças nos seus resultados, inclusive com os dados provenientes da tabela 10, podemos ver que os indicadores da tabela 16 têm componentes com avaliação bem

limitada. Basicamente quase todos os pontos apresentam-se com resultados de qualidade inferior. Alguns merecem consideração, como o que mostra que 67,5% dos 1.967 domicílios deste grupo estão situados em logradouros identificados. Também, o índice de presença de esgoto a céu aberto alcança 48,8% destas habitações, quase metade do total.

Este diagnóstico contribui para a definição de um processo habitacional existente em Mossoró que, por suas características, endossa o entendimento de que o mesmo é complexo. Isso em razão de ser reflexo da dinâmica espacial em seu pleno funcionamento, que lhes condiciona, ao mesmo tempo que também é tributário de seu movimento de reprodução. Desse modo, um argumento que pode ajudar na justificativa desta complexidade aponta que os segmentos de classe de rendimento definidos na avaliação não necessariamente se distribuem no espaço da cidade de modo agregado. Há dispersão dos mesmos praticamente por todos os setores urbanos, embora existam trechos em que ocorre maior concentração de determinada categoria. No entanto, é importante lembrar que eles formam e compõem o mesmo espaço urbano que, na sua dinâmica, também reflete e agrega as características que esta diferenciação socioespacial forma neste espaço.

Esta situação um tanto intrincada demonstrativamente viabiliza perspectivas para caracterizar o processo habitacional local no horizonte da racionalidade econômica, condição que é tão marcante no Brasil. Como já discutimos neste trabalho, o mercado cada vez mais procura estabelecer um modelo funcional do espaço e de ação correspondente que busca a reprodução do capital de maneira mais intensa e homogênea. O setor imobiliário urbano, enquanto atividade produtiva, tem sido um eficiente instrumento neste propósito. Neste sentido, o espaço da cidade é convertido a estes interesses dominantes.

O diagnóstico apresentado neste tópico da pesquisa tem convergências com este processo. Esta diferenciação urbanística apontada no roteiro de indicadores constante nas estatísticas das tabelas analisadas acima viabiliza perspectivas de compreensão da dinâmica do mercado imobiliário em atuação na cidade. A reprodução do espaço urbano sob sua hegemonia tem caráter histórico e, neste sentido, contribui com esta distinção ou até segmentação da cidade de Mossoró em áreas com variados aspectos urbanísticos que são determinantes para muitas atribuições no sentido da valorização monetária dos imóveis que os constitui. Inclusive com o indulto do Estado, na sua condição de provedor de infraestrutura e serviços que, por sua vez, são decisivos para essa diferenciação, em razão de que não são todas as áreas da cidade que recebem tais influências.

Nesta abordagem dos contrastes decorrentes da espacialização da habitação na cidade de Mossoró vemos como coerentes algumas análises teóricas centradas na noção de diferenciação socioespacial.

Numa proposição dialética, Carlos (2007) compreende o espaço geográfico como processo e movimento que se baseia na tríade condição, meio e produto da realização social, envolvendo os níveis econômico, político e social. Para a autora, esta produção socioespacial é calcada no modelo capitalista de produção econômica que sustenta esta diferenciação socioespacial a partir da articulação do desenvolvimento das relações de produção de mercadorias e da vida em sentido profundo sendo, assim, o fundamento das desigualdades. E diz também:

Nesse nível de realidade, o espaço produzido pela lógica da reprodução capitalista assume a característica de fragmentado como decorrência da generalização do processo de mercantilização do espaço (fundada na existência da propriedade privada do solo urbano e da ação dos empreendedores imobiliários), revelando que as estratégias que percorrem o processo de reprodução espacial são estratégias de classe. Isto é, grupos sociais diferenciados, com objetivos, desejos e necessidades diferenciadas, o que torna as estratégias conflitantes (CARLOS, 2007, p. 54).

Esta compreensão de que há segmentos sociais hegemônicos nesta relação de produção do espaço permite entender o significado que a sua apropriação possui enquanto patrimônio. As ações do mercado imobiliário na realidade brasileira são referenciais neste domínio, o jogo articulado para a apropriação de parcelas espaciais da cidade dá forças a priorização do valor de troca sobre o valor de uso, no qual toda a sociedade se envolve na sua realização. Como já tratamos, em Mossoró este movimento é claramente perceptível, sendo possível sua verificação com a hierarquização dos espaços da cidade, cujo princípio é o valor de mercado atribuído aos mesmos. O diagnóstico analisado neste tópico caracteriza as condições urbanísticas da cidade e permite este entendimento.

Rodrigues (2007) afirma que a desigualdade socioespacial acontece no espaço urbano como reprodução ampliada do capital que se consolida na desigualdade social que é reflexo desta diferenciação que discutimos. É neste propósito que compreendemos a contextualização do caso do processo de reprodução socioespacial da habitação urbana de Mossoró como fenômeno espacial. A autora propõe que neste movimento há a presença e a aparente ausência do Estado, numa contradição que se reflete espacialmente mas ele é um protagonista permanentemente atual nesta ocorrência.

Ao tratar do sentido e da ocorrência espacial da diferenciação socioespacial tendo como foco central a realidade urbana brasileira, Silva (2007) analisa sua manifestação dando ênfase a desigualdade e as diferenças sociais que se afirmam no espaço urbano. Para ele estas diferenças dificultam o uso do espaço da cidade pelos segmentos sociais mais pobres. Assim, afirma:

O Brasil, caracterizado por seus contrastes sociais, apresenta um contexto onde pobreza e riqueza coexistem com as suas contradições inerentes ao processo de produção e organização do espaço. As condições de moradia, a deficiência no atendimento de demandas sociais básicas, as dificuldades de acesso restringem, sobremaneira, a disponibilidade de uso de espaços públicos. Esse quadro expressa fortemente a diferenciação socioespacial entre nós (SILVA, 2007, p.92).

Conforme introduzimos este tópico, o espaço geográfico é diretamente social. A habitação, de acordo com a abordagem que temos feito, tem coerência com esta proposição, cuja complexidade, considerando a realidade brasileira, tem na diferenciação socioespacial uma importante base fundamentadora. A proposta do autor acima contribui para endossar algumas razões desta pesquisa. De fato, o Brasil tem ampla diversidade de contrastes sociais. A questão da habitação se constitui como uma referência. Até porque habitar não é meramente ocupar uma casa. Este domicílio toma posse do espaço correspondente e seus moradores convivem socialmente. Conforme a menção de Silva (2007) acima, a diferenciação socioespacial brasileira é intrincada. Neste sentido, o contexto mossoroense se adéqua a tal temática.

Esta habitação está no espaço da cidade como um componente de sua dinâmica. A compreensão da complexidade do urbano contemporâneo tem suas implicações. Entre elas enfatizamos a interpretação a seu respeito feita por Sposito (2011), na qual a autora compreende que, em razão da complexa condição da cidade na realidade presente, a mesma, enquanto unidade, não deve ser pensada em si mesma, isoladamente. Isso porque este espaço compõe um contexto de relações, interações e fluxos com outros lugares, regiões. Assim, não há sentido pensá-la separadamente. Ela afirma:

Reconhecer, assim, o fim da cidade como unidade espacial, comparativamente aos períodos pretéritos, tomando-se como referência a longa duração implica em aceitar que a cidade não pode ser pensada em si. Tem que ser avaliada como um espaço aberto do ponto de vista das formas e dos fluxos, do ponto de vista objetivo e subjetivo, do ponto de vista concreto e abstrato (SPOSITO, 2011, p. 135).

É com base neste entendimento também que esta caracterização urbanística do espaço habitacional urbano de Mossoró que propomos neste tópico tem referência na relação deste processo habitacional com a dinâmica socioespacial brasileira.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As condições socioespaciais da habitação popular no espaço urbano brasileiro ao longo da história representaram determinadas situações com especificidades próprias. Tais disposições, enquanto processos espaciais, tiveram, assim como demonstram até hoje, vínculos e interações com a economia, a cultura, a política, etc. que foram determinantes para a fundamentação de sua identidade. E isso também foi possível através de uma formulação na qual a partir da diversidade e diferenciação de contextos socioespaciais difundidos no território nacional, é provável que se note distinções e peculiaridades em cada lugar e/ou região específicos, embora concomitantemente verifique-se também aspectos que definem a questão no país.

Neste trabalho, que tem como objetivo geral a análise da habitação popular do espaço urbano de Mossoró no período em que vigora o Estatuto da Cidade no Brasil (2001-2011) e os processos e componentes da política urbana nesta questão no período focado, identificamos pontos em comum desta discussão sobre este objeto de pesquisa, com a realidade brasileira. Tal verificação nos permitiu considerar que o problema em análise é intrincado em razão da permanente necessidade de atenção sobre a coexistência desta correlação dos fatos entre as escalas nacional e local, sendo esta última o foco desta investigação.

Um componente da análise que endossa estas considerações diz respeito a uma situação que buscamos abordar em diferentes tópicos do texto. Trata-se do paradoxo fundado na existência da legislação, ante as limitações ou até falta (em determinados momentos) de seu cumprimento pelo poder público incumbido desta atribuição. Nesta referência notamos que tal aspecto é também uma condição histórica do Brasil, na qual muitas vezes os interesses conjunturais e de classes condicionam as ações econômicas, políticas e sociais da nação. A política urbana do país, da qual o Estatuto da Cidade compõe-se como marco central, é submetida, em muitos aspectos, aos arranjos e interesses de circunstâncias destes tipos. Foi neste sentido que pudemos confirmar que em Mossoró a política urbana constituiu-se em muitos pontos como um efeito burocrático que a gestão político-administrativa do município lança mão, em muitos casos, conforme determinadas conveniências. Assim verificamos que legislações essenciais para o planejamento e a gestão urbanas e, por decorrência, da questão habitacional do município, como o Estatuto da Cidade, o PDDM e o PLHIS, não são referenciados ou mencionados comumente por integrante dos poderes executivo e legislativo locais no cotidiano administrativo do período aludido por esta pesquisa. Por decorrência, a população do município também parece desconhecer muito a respeito do significado e sentido

destas leis. Esta consideração específica do processo político-administrativo local tem coerência com o que ocorre no Brasil nesta questão.

A análise da expansão urbana de Mossoró na história foi um propósito deste trabalho, cuja ênfase foi dada aos traços sociais, políticos e econômicos, para que o entendimento do processo da expansão da moradia popular fosse mais coerente com os fundamentos desta pesquisa. Assim, verificamos que a reprodução socioespacial da habitação é desigual e contraditória sendo possível observar centralidades e desigualdades, cuja influência do mercado imobiliário é determinante. Também fizemos uma discussão a respeito da política urbana e planejamento habitacional no Brasil e sua trajetória histórica, cujo destaque é a referenciada *reforma urbana*. Procuramos contemplar Mossoró situando esta questão no espaço local. Por isso o PDDM foi uma temática central. Assim, realizamos um diagnóstico da atual situação socioespacial da habitação popular de Mossoró tratando das condições de sua reprodução no espaço. Portanto, foi abordada a influência do mercado imobiliário no uso e na especulação do espaço urbano enquanto mercadoria e negócio. Abordamos a influência do mercado de imóveis no uso e na especulação de determinados trechos do espaço urbano, a autoconstrução da moradia como um paradigma contemplado na dinâmica brasileira e a paradoxal coexistência da cidade formal e informal no urbano mossoroense.

Com os resultados da investigação e seus desdobramentos, pudemos inferir que a habitação popular em Mossoró corresponde a maior parte do número de moradias da cidade, como acontece no Brasil. Isso é dado, principalmente, em razão de que a maioria da população é pobre, e que, por sua vez, aufere rendimentos mensais com restrições que dificultam ou até inviabilizam o acesso a condições de vida mais favoráveis e dignas, sendo a habitação popular uma importante referência neste sentido.

Também foi possível entender que mesmo sendo presentes os problemas e paradoxos que atingem a habitação popular na cidade, estes obstáculos são contemplados pelas legislações observadas nesta análise como o Estatuto da Cidade, o PDDM e o PLHIS, além de outras relacionadas ao tema. Diante disso pudemos compreender que há paralelos e diferenças entre a condição de possuir leis, diante da necessidade de pô-las em prática. Novamente esta é uma questão que é verificada historicamente na realidade nacional. Em Mossoró o exercício desta legislação específica, que diz respeito aos problemas da moradia social, não tem sua efetivação como prática em toda a cidade. As variações e circunstâncias do emprego das leis nas diferentes áreas e setores da cidade é uma característica consistente.

Outro efeito da dinâmica socioespacial da habitação popular confirmada pela pesquisa se refere a ratificação das contradições socioeconômicas existentes no espaço da cidade no

movimento de reprodução da habitação neste contexto. Com isso, as desigualdades socioespaciais também podem ser observadas na estrutura habitacional inerente ao espaço urbano. Neste sentido, a moradia popular tem também a característica de condição e reflexo social que é imanente aos processos espaciais, sendo esta também uma característica que fundamenta a complexidade do espaço urbano de nações como a brasileira, dotada de potenciais econômicos inegáveis, porém com uma desigualdade socioespacial que muito contribui para o sentido de sua identidade. Em Mossoró este fenômeno pode ser observado.

Com estas considerações, portanto, entendemos que a habitação popular presente no espaço urbano de Mossoró é um fenômeno histórico e, por isso, tem a prerrogativa de representar, em muitos aspectos, a dinâmica da reprodução espacial da cidade. Este objeto de investigação possui uma complexidade específica que, de maneira permanente, implica, para a sua coerente fundamentação, sua consideração como processo socioespacial.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta et al. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília, DF: CEBRAP, 2012. Disponível em <http://www.centrodametropole.org.br> Acesso em: 22 ago. 2012.
- BARBOSA, Benedito Roberto; RODRIGUES, Evaniza. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 23-34.
- BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C, (Orgs.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 71-90. p. 71-90.
- BEZERRA, Amélia Cristina Alves. Festa e identidade: a busca da diferença para o mercado de cidades. In: BANDEIRA, Frederico Guilherme; HAESBAERT, Rogério (Orgs.). **Identidades e territórios: questões e olhares contemporâneos**. Rio de Janeiro: Access, 2007. p. 69-92.
- _____. **Pelas margens da cidade e no meio da festa: a (re)invenção das festas e da identidade no espaço urbano de Mossoró-RN**. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências, UFF, Niterói, RJ, 2006.
- BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-omega, 1982. p. 37-70.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 5. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.
- BRASIL. Lei n. 7.499/2011. **Regulamenta dispositivos da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências**. Brasília, DF, 2011.
- BRASIL. Lei n. 10.257/2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília, DF, 2001.
- BRASIL. Lei N. 11.124/2005. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS**. Brasília, DF, 2005.
- BRASIL. Lei N. 11.977/2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências**. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília, Ministério das Cidades, 2011.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 05 de Outubro de 1988. Brasília, DF: Subsecretaria de edições técnicas, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit Habitacional no Brasil 2008**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Espaço-tempo na metrópole**: a fragmentação da vida cotidiana. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

_____. **A cidade**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

_____. Diferenciação socioespacial. **Cidades**: Revista científica, Presidente Prudente, SP, v. 4, n. 6, 2007.

_____. **Espaço-tempo na metrópole**: a fragmentação da vida cotidiana. São Paulo: Contexto, 2001.

CASCUDO, Luís da Câmara. **Notas e documentos para a história de Mossoró**. 4. ed. Mossoró, RN: Coleção Mossoroense, 2001.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CORRÊA, Roberto lobato. Inovações espaciais urbanas – algumas reflexões. **Cidades**: Revista científica, v. 7, n. 11, p. 151-59, 2010.

_____. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2000.

CYMBALISTA, R. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 111, 2006.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEBATES do Congresso da Cidade se estenderão por todo o ano. **Gazeta do Oeste**, Mossoró, 26 mai. 2005. Mossoró, p. 03.

DIAS, Leila Christina. Redes: emergência e organização. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 141-62.

DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano**. Curitiba, PR: Ibipex, 2007.

ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. Mossoró: o novo espaço da produção globalizada e aprofundamento das desigualdades socioespaciais. In: SPOSITO, Maria Encarnação B.; ELIAS, Denise; SOARES, Beatriz Ribeiro (Orgs.). **Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional**: Passo Fundo e Mossoró. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 101-282.

FELIPE, José Lacerda Alves. **A (re)invenção do lugar**: os Rosados e o “país de Mossoró”. João pessoa, PB: Grafset, 2001.

_____. **Elementos de geografia do RN**. Natal, RN: Editora Universitária da UFRN, 1988.

_____. **Organização do espaço urbano de Mossoró**. Mossoró, RN: Fundação Guimarães Duque, 1982.

FERNANDES, Edésio. Do código civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org). **Cidade (I)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. p. 43-62.

_____. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos.; ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.

FERREIRA, Maria Paula et al. **Uma metodologia para a estimação de assentamentos precários em nível nacional**. 2011. Disponível em: www.fflch.usp.br/dep/assets/docs/eduardo/A08_CEMassentMcidades.pdf. Acesso em: 19 set. 2011.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (FIBGE). **Censo Demográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro, 2000.

_____. **Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1972.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2005, Centro de Estatísticas e Informações**. Belo Horizonte, 2006.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. **Condição pós-moderna**. 13. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. **Espaços de esperança**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2009.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo horizonte: Fórum, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (IBGE). **Regiões de influência das cidades (Regic)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

JORNAL OFICIAL DE MOSSORÓ. Ano 5, n. 159-A, Mossoró, RN, 14 ago. 2012.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. Ano 5, n. 55, fev. 2012.

LEFEBVRE, Henry. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

_____. **O direito à cidade**. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MOSSORÓ. LEI ORGÂNICA DE MOSSORÓ, RN: Emenda Nº 02/97, 30 de Junho de 1997.

LENCIONE, Sandra. Região e geografia. A noção de região no pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). **Novos caminhos da geografia**. São Paulo: Contexto, 1999. p. 187-204.

LINS, Raquel Caldas; ANDRADE, Gilberto Osório de. **Os rios da carnaúba I – O rio Mossoró (Apodi)**. 3. ed. Mossoró, RN: Duque, 2001.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. p. 121-92.

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

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

_____. **Habitação e cidade**. 3. ed. São Paulo: Atual, 1997.

_____. O Estatuto da Cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia (Orgs.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2010. p. 05-22.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MENDES, Ana Gláucia. A experiência de planejamento econômico no Brasil. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (Orgs.). **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 75-165.

MORENO, Júlio. **O futuro das cidades**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2002.

MOSSORÓ. **Plano Diretor de Mossoró, RN**. Mossoró, RN, 2006.

NOVO CÓDIGO CIVIL: exposição de motivos e texto sancionado. 2. ed. Brasília-DF: Senado Federal, 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**: SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. **O vício da virtude**: autocosntrução e acumulação capitalista no Brasil. 2006. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/s0101-33002006000100005>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

OLIVEIRA, Ludimilla Carvalho Serafim de. **De repente, tudo mudou de lugar: refletindo sobre metamorfose urbana e gentrificação em Mossoró-RN**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2011.

PEQUENO, Renato; ELIAS, Denise. Tendências de urbanização e os espaços urbanos não metropolitanos. **Cadernos Metrôpole/ Observatório das metrópoles**, São Paulo, v. 12, n. 24, p. 441-65, 2010. p. 441-65.

PEREIRA, Elson Manuel. Políticas municipais de habitação: qual conteúdo para qual cidade? In: PEREIRA, E. M. (Org.). **Planejamento urbano no Brasil**: conceitos, diálogos e práticas. Chapecó, SC: Argos, 2008. p. 127-43.

PINHEIRO, Karisa Lorena Carmo Barbosa. **Processo de urbanização de Mossoró**: histórico da expansão urbana da cidade de Mossoró desde 1772 até os dias atuais. Natal, RN: Editora do CEFET-RN, 2008.

PLANO Diretor prevê a cidade de Mossoró para os próximos 10 anos. **De Fato**, Mossoró, 24 set. 2005. Economia, p.08.

PLANO Local de Habitação De Interesse Social – PLHIS: Relatório Preliminar. Mossoró, 2009.

PONTES, Beatriz Maria Soares. As cidades médias brasileiras: os desafios e a complexidade do seu papel na organização do espaço regional. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **Urbanização e cidades**: perspectivas geográficas. Presidente Prudente, SP: Gasperr, 2001. p. 569-607.

ROCHA, Aristotelina Pereira Barreto. **Expansão urbana de Mossoró (período de 1980 a 2004)**: geografia dinâmica e reestruturação do território. Natal, RN: EDUFRN, 2005.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Desigualdades socioespaciais. **Cidades**: Revista científica. Presidente Prudente, SP, v. 4, n. 6, 2007.

_____. **Moradia nas cidades brasileiras**. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade- Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. (Orgs.). **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001. p. 05-09.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, ano 2, n. 20, mar. 2009. p. 04-05.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Urbanização brasileira: um olhar sobre o papel das cidades médias na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 12, n. 02, p. 103-18, nov.2010.

SANTOS, Camila Dutra dos; ELIAS, Denise. Difusão do consumo produtivo e seus rebatimentos na economia urbana: a lógica do processo em Mossoró – RN. In: HOLANDA, Virgínia Célia Cavalcante de; AMORA, Zenilde Baima (Orgs.) **Leituras e saberes sobre o urbano: cidades do Ceará e Mossoró no Rio Grande do Norte**. Fortaleza, CE: Expressão Gráfica e Editora, 2010. p. 117-37.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997a.

_____. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008b.

_____. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: editora da Universidade de São Paulo, 2008c.

_____. **Espaço e método**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008a.

_____. **Manual de geografia urbana**. São Paulo: Hucitec, 1981.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 1997b.

_____. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

_____. **O espaço do cidadão**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1998.

_____. **Pobreza urbana**. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

_____. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. 6. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

_____. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1997c.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SCHMIDT, Benício Viero. **O Estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre, RS: Ed. da Universidade do UFRGS, L & PM, 1983.

SILVA, José Borzacchiello da. Cidadania, lugar e globalização. In: VALENÇA, M. M.; GOMES, R. C. (Orgs.). **Globalização e desigualdade**. Natal, RN: A. S. Editores, 2002. p. 136-51.

_____. O sentido da cidade no final do século XX. In: SPOSITO, M. E. (Org.). **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. São Paulo: UNESP, 2001. p. 469-87.

_____. Cidades ingovernáveis. In: OLIVEIRA, M. P.; CORRÊA, A. M. (Orgs.). **O Brasil, a América Latina e o mundo: espacialidades contemporâneas (II)**. Rio de Janeiro: Lamparina; Faperj; Ampej, 2008. p. 141-50.

_____. Diferenciação socioespacial. **Cidades: Revista científica**. Presidente Prudente, SP, v. 4, n. 6, 2007, p. 89-100.

_____. Discutindo a cidade e o urbano. In: SILVA, J. B.; COSTA, M. C.; DANTAS, E. W. (Orgs.). **A cidade e o urbano: temas para debates**. Fortaleza, CE: EUFC, 1997. p. 85-92.

_____. Estatuto *da* Cidade versus Estatuto *de* cidade - eis a questão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges (Orgs.). **Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 29-34.

_____. O mercado de trabalho e a cidade brasileira. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. p. 135-62.

_____. **Os incomodados não se retiram: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza**. Fortaleza, CE: Multigraf Editora, 1992.

SILVA, Raimundo Nonato da. **Evolução urbanística de Mossoró**. Mossoró, RN: Duque, 1975.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982. p. 21-36.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P. (Coord.); DANTAS, Josenita Araújo da Costa; LIMA, Ana Claudia de Souza. **Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos: relatório estadual de avaliação dos planos diretores Rio Grande do Norte**. Natal, RN: 2010.

SOJA, Edward W. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. **ABC do desenvolvimento urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). **A produção do espaço urbano**. São Paulo: Contexto, 2011. p. 123-145.

_____. Formas espaciais e papéis urbanos: as novas qualidades da cidade e do urbano. **Cidades**: Revista científica, v. 7, n. 11, p. 125-47, 2010.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão et al. O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 35-67.

_____. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. Presidente Prudente, SP: Gasperr, 2001. p. 609-43.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. p. 75-103.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. 2005. Disponível em: http://flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusão_pd.pdf Acesso em: 27 ago. 2012.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed.- São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010. p. 169-243.

_____. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

_____. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global Editora, 1986.