



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

HANIEL CARLOS DE SOUZA LIMA

**TRANSFORMAÇÕES SOCIOESPACIAIS NA COMUNIDADE DO MARUIM EM
NATAL/RN PÓS-REASSENTAMENTO**

**CAMPINA GRANDE
2025**

HANIEL CARLOS DE SOUZA LIMA

**TRANSFORMAÇÕES SOCIOESPACIAIS NA COMUNIDADE DO MARUIM EM
NATAL/RN PÓS-REASSENTAMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Estado, Planejamento, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional

Orientadora: Profa. Dra. Valéria Raquel Porto de Lima.

**CAMPINA GRANDE
2025**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

L732t Lima, Haniel Carlos de Souza.

Transformações socioespaciais na Comunidade do Maruim em Natal/RN pós-reassentamento [manuscrito] / Haniel Carlos de Souza Lima. - 2025.

115 p.

Digitado. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2025. "Orientação: Profa. Dra. Valéria Raquel Porto de Lima, Departamento de Geografia - CEDUC. "

1. Políticas públicas de habitação. 2. Reassentamento. 3. Comunidade do Maruim. 4. Habitação social. I. Título

21. ed. CDD 363.5

HANIEL CARLOS DE SOUZA LIMA

TRANSFORMAÇÕES SOCIOESPACIAIS NA COMUNIDADE DO MARUIM EM
NATAL/RN PÓS-REASSENTAMENTO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Estado, Planejamento, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Aprovada em: 08/04/2025.

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Valéria Raquel Porto de Lima (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Dra. Lívia Izabel Bezerra de Miranda
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Arturo Velázquez Ruiz
Universidade Veracruzana (UV)

Se o Sinhô não está lembrado
Dá licença de contá
Que aqui onde agora está
Esse adifício arto
Era uma casa velha
Um palacete assobradado
Foi aqui seu moço
Que eu, Mato Grosso e o Joca
Construímos nossa maloca.

Mas um dia
Nós nem pode se alembá
Veio os homens com as ferramenta
O dono mandou derrubá
Peguemo tudo a nossas coisas
E fumos pro meio da rua
Apreciá a demolição
Que tristeza que nós sentia
Cada táubua que caía
Doía no coração.

Mato Grosso quis gritá
Mas em cima eu falei:
– Os homens tá com a razão
Nós arranjá outro lugar.

(Saudosa Maloca - Adoniran Barbosa)

RESUMO

Esta dissertação explora as transformações socioespaciais na Comunidade do Maruim, em Natal/RN, após o reassentamento de seus moradores no Residencial São Pedro. Inserido no contexto de políticas públicas voltadas à habitação de interesse social, o estudo analisa os impactos físicos, sociais e econômicos desse processo, além de como ele influenciou a vida cotidiana da comunidade e a dinâmica urbana local. A abordagem metodológica combina técnicas qualitativas e quantitativas, incluindo entrevistas semiestruturadas, pesquisa de campo e análises documentais, complementadas por dados secundários de órgãos públicos e estudos bibliográficos sobre o tema. Foram entrevistados 70 moradores, representando cerca de 10% da população reassentada. Conceitos como territorialidade, identidade territorial e desterritorialização são abordados, refletindo as mudanças significativas nas vivências individuais e coletivas. Os resultados apontam melhorias nas condições habitacionais, como acesso a saneamento básico e na infraestrutura das moradias. No entanto, surgiram desafios, como a adaptação ao novo ambiente, a preservação dos laços comunitários e a reconexão com os elementos simbólicos do antigo território, como o Rio Potengi e o Canto do Mangue, fundamentais para a identidade cultural e o sustento da comunidade. Além disso, o estudo revela contradições do processo de reassentamento, como a perda de espaços de sociabilidade, conflitos gerados por apropriações de áreas comuns e dificuldades para reestabelecimento econômico dos moradores, especialmente entre pescadores e comerciantes informais. A pesquisa ressalta que o planejamento urbano em políticas públicas semelhantes deve equilibrar infraestrutura física com a preservação de vínculos sociais e culturais para garantir o bem-estar e a integração da comunidade reassentada. Com isso, este trabalho espera contribuir para o debate sobre os impactos socioespaciais de políticas públicas de habitação, destacando a importância de estratégias inclusivas e participativas, defendendo a valorização das identidades territoriais e a promoção de um desenvolvimento urbano sustentável.

Palavras-Chave: Políticas públicas de habitação; Reassentamento; Comunidade do Maruim; Habitação Social.

ABSTRACT

This dissertation explores the socio-spatial transformations in the Maruim Community, in Natal/RN, after the resettlement of its residents in Residencial São Pedro. Embedded within the context of public policies focused on social housing, the study analyzes the physical, social, and economic impacts of this process, as well as how it influenced the community's daily life and the local urban dynamics. The methodological approach combines qualitative and quantitative techniques, including semi-structured interviews, field research, and document analyses, complemented by secondary data from public agencies and bibliographic studies on the subject. Seventy residents were interviewed, representing about 10% of the resettled population. Concepts such as territoriality, territorial identity, and deterritorialization are addressed, reflecting significant changes in individual and collective experiences. The results highlight improvements in housing conditions, such as access to basic sanitation and housing infrastructure. However, challenges emerged, such as adapting to the new environment, preserving community ties, and reconnecting with the symbolic elements of the former territory, such as the Potengi River and Canto do Mangue, which are fundamental to the community's cultural identity and livelihood. Moreover, the study reveals contradictions in the resettlement process, such as the loss of social spaces, conflicts arising from the appropriation of common areas, and difficulties in the economic reestablishment of residents, especially among fishermen and informal traders. The research emphasizes that urban planning in similar public policies should balance physical infrastructure with the preservation of social and cultural bonds to ensure the well-being and integration of the resettled community. This work aims to contribute to the debate on the socio-spatial impacts of public housing policies, highlighting the importance of inclusive and participatory strategies, advocating for the appreciation of territorial identities, and promoting sustainable urban development.

Keywords: Public housing policies; Resettlement; Maruim Community; Social Housing.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	POLÍTICA PÚBLICA: ESTRATÉGIAS, IMPLEMENTAÇÃO E IMPACTO SOCIAL	14
2.1	A Trajetória da Política Pública no Brasil	25
3	HISTÓRICO E PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	31
3.1	Desafios entre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)	47
3.2	A Trajetória da Habitação Social na cidade do Natal/RN	51
3.2.1	<i>A Política Pública da Habitação Social - o caso da Comunidade do Maruim</i>	59
4	O PROCESSO DE REASSENTAMENTO DA COMUNIDADE DO MARUIM.....	66
4.1	A Comunidade do Maruim vivendo no Residencial São Pedro	67
4.1.2	<i>Território, Territorialidade e Desterritorialização: Dinâmicas de Transformação e Identidade na Comunidade do Maruim</i>	86
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
	REFERÊNCIAS	106
	APÊNDICE A – FORMULÁRIO APLICADO AOS MORADORES DA COMUNIDADE DO MARUIM NO RESIDENCIAL SÃO PEDRO.....	113
	ANEXO A – CARTA DE APRESENTAÇÃO PARA CONCESSÃO DE PESQUISA DE CAMPO.....	114
	ANEXO B – COMPROVANTE DE ENVIO DA PESQUISA NO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA (CEP) DA PLATAFORMA BRASIL	115

1 INTRODUÇÃO

Na década de 1950, a área de políticas públicas desenvolveu corpo teórico, ferramentas analíticas e vocabulário específico para entender fenômenos político-administrativos. Em 1951, os livros “The Governmental Process” de David B. Truman e “The Policy Sciences” de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell foram marcos importantes. Truman explorou grupos de interesse e suas influências, enquanto Lasswell, a formulação e avaliação de políticas públicas, estabelecendo o campo como multidisciplinar e voltado para resolver problemas concretos (SECCHI, 2013).

A política pública (*policy science*) emergiu nos Estados Unidos e na Europa no período do pós-guerra como um campo empírico dominado por economistas, focando inicialmente em variáveis econômicas e negligenciando fatores políticos. A partir de uma batalha de paradigmas, ela evoluiu para ser vista como uma variável independente, destacando a participação de atores estratégicos e exigindo teorias políticas e sociais para sua explicação além de propiciar um novo olhar das ações do Estado e sua relação com a sociedade (PEREIRA, 2011).

Uma política pública visa resolver problemas coletivos, baseada na intenção de agir pelo bem comum e na resposta a questões importantes para a sociedade. No entanto, há divergências na literatura sobre o que define políticas públicas, devido às diferentes interpretações e abordagens no campo. Sendo assim, esse campo de estudo transcende a influência do Estado e interesses individuais, visando a universalidade no atendimento às necessidades da população. Embora regulamentadas pelo Estado, elas incorporam demandas do setor privado e devem ser controladas democraticamente pelos cidadãos (SECCHI, 2013; PEREIRA, 2011).

A institucionalização do campo de política pública no Brasil começou nos anos 1960, mas foi prejudicada pela falta de apoio durante o período autoritário dos governos militares. A produção acadêmica só se tornou significativa com a redemocratização na década de 1980, impulsionando a (re)institucionalização do campo focada em estudos de políticas públicas (FARAH, 2018).

Pensando em políticas públicas no campo habitacional, a intervenção estatal na habitação social no Brasil começou com Getúlio Vargas (1930-1954) quando o governo passou a regular o mercado habitacional e abandonou a política de livre mercado. O Decreto-Lei do Inquilinato de 1942 congelou aluguéis e regulamentou as relações locatícias. A criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a

Fundação da Casa Popular (FCP) promoveram a produção de moradias subsidiadas e o financiamento imobiliário. Esse processo inicial desencadeou um longo período de políticas habitacionais sem muitos resultados relevantes nos governos seguintes, até culminar na criação do Ministério das Cidades em 2001 no Governo Lula, quando inaugura-se um novo período no desenvolvimento de políticas voltadas à habitação social de maneira mais efetiva, sobretudo com a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida no ano de 2009.

O déficit habitacional no Brasil representa um dos maiores desafios enfrentados pelas políticas públicas, refletindo décadas de desigualdades sociais, econômicas e urbanísticas. No esforço para superar essa problemática, foram instituídas iniciativas como o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com o objetivo de promover uma política habitacional descentralizada, integrada e participativa. Por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o SNHIS priorizava ações voltadas às famílias de baixa renda, promovendo não apenas a construção de moradias, mas também sua integração ao tecido urbano, com infraestrutura e serviços essenciais, alinhando-se ao conceito de "direito à cidade" (MARICATO, 2017).

Com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, inserido no contexto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o cenário habitacional brasileiro sofreu mudanças significativas. Focado na entrega em larga escala de unidades habitacionais, o PMCMV teve como objetivo reduzir o déficit habitacional e impulsionar a economia por meio do setor da construção civil. Apesar de seus avanços quantitativos, o programa revelou contradições em relação às diretrizes do SNHIS, privilegiando uma abordagem centralizada e mercadológica que enfraqueceu os mecanismos de financiamento e execução da política habitacional integrada proposta pelo sistema (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013).

Essa tensão entre o SNHIS e o PMCMV reflete concepções distintas sobre habitação: enquanto o SNHIS buscava descentralizar decisões e integrar moradias ao planejamento urbano e à promoção social, o PMCMV priorizou a produção em massa, com foco na dinamização do mercado imobiliário. Tal diferença de abordagem gerou impactos na qualidade dos empreendimentos, frequentemente localizados em áreas periféricas com menor acesso a emprego, educação e saúde, ampliando a segregação socioespacial e prejudicando a inclusão de populações vulneráveis (MARICATO, 2017).

Na cidade do Natal, as políticas voltadas para a Habitação Social têm raízes históricas, com ações públicas de higienismo e mudanças estéticas desde o final do século XIX quando a Intendência Municipal reservou terrenos periféricos para doação à população de baixa renda, incentivando a construção de moradias e a expansão da cidade em áreas periféricas. As moradias e os assentamentos informais surgidos a partir dessa expansão só tiveram sua regulamentação em 1984, com a criação da Zona Especial de Recuperação (ZER) no Plano Diretor de Natal (PDN). Em 1994, após uma revisão no PDN, a cidade instituiu as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) para assentamentos informais e passou discutir políticas para promoção de Habitações de Interesse Social (HIS) em seu território.

Formada na década de 1920 no bairro da Ribeira, Zona Leste da cidade do Natal, a Comunidade do Maruim¹ se instalou às margens do Rio Potengi, a partir de uma colônia de pescadores. Apesar das precárias condições físico-ambientais, com risco de inundação por se localizar próxima ao mangue, o tecido urbano da área ocupada foi se expandindo e levou o local a ser incluído como ZER no PDN/1984 e posteriormente incorporado como AEIS no PDN/1994, devido se configurar como assentamento precário carente de regularização fundiária.

Em 1992, via lei municipal, o Porto de Natal foi regulamentado na Zona Especial Portuária (ZEP) e passou a agregar a área que pertencia a Comunidade do Maruim em sua delimitação, que era de Patrimônio da União. Desde então, surge um conflito fundiário urbano que se estendeu por mais de 30 anos, até a sua resolução com o reassentamento da comunidade no ano de 2016.

A partir de consultas com a população envolvida, a política pública para a Comunidade do Maruim previu o reassentamento para uma área próxima ao local de origem da comunidade, pois a maioria dos moradores exercem atividades de trabalho no ramo da pesca e necessitam residir nas proximidades do Rio Potengi. Assim, o terreno escolhido para a realocação dos moradores fica há aproximadamente 650 metros da antiga área da comunidade (figura 1).

¹ O autor desse trabalho optou por continuar nomeando a população objeto de estudo dessa pesquisa como Comunidade do Maruim. Mesmo que após o processo de reassentamento o nome do residencial tenha sido modificado para “Residencial São Pedro”, a comunidade ficou marcada e conhecida como Maruim pelos principais pesquisadores da temática, portanto, essa denominação será perpetuada durante toda essa pesquisa, até como homenagem aos moradores.

Figura 1 – Localização da Comunidade do Maruim e do Residencial São Pedro.



Fonte: Lopes (2018, adaptada).

Com os moradores da comunidade já reassentados, o interesse em pesquisar essa temática volta à tona pelo autor deste trabalho, que em 2015, estudou o processo de desapropriação da Comunidade do Maruim atrelado ao significado da perda da identidade territorial.

As dinâmicas territoriais ligadas a identidade territorial têm sido temas amplamente debatidos nas ciências humanas e sociais, especialmente no que diz

respeito às implicações da desterritorialização e reterritorialização em comunidades reassentadas. A Comunidade do Maruim, situada no contexto das relações entre espaço, cultura e poder, oferece um caso emblemático para a análise dos impactos do deslocamento forçado. O território, como categoria híbrida que transcende sua dimensão material para abarcar aspectos simbólicos e culturais, desempenha um papel central na organização social, na construção de identidades e no sentimento de pertencimento coletivo (HAESBAERT, 2011).

Historicamente, o conceito de território foi pouco explorado nas ciências sociais, ganhando maior destaque apenas a partir da segunda metade do século XX, em trabalhos como o de Torsten Malmberg. Este avanço fomentou a interdisciplinaridade e ampliou as perspectivas sobre como o uso do território influencia e é influenciado pelas relações de poder e pelas práticas culturais. Em particular, a desterritorialização, como discutido por autores como Haesbaert, transcende a mera perda de espaço físico, envolvendo uma desconexão simbólica e cultural que afeta profundamente as dinâmicas identitárias de comunidades deslocadas (HAESBAERT, 2011).

No caso da Comunidade do Maruim, o reassentamento no Residencial São Pedro evidencia os desafios da des-reterritorialização, destacando as tensões entre a melhoria das condições estruturais e a preservação dos laços emocionais e culturais dos moradores com seu território original. Os relatos dos membros da comunidade na pesquisa de campo ilustram como a ruptura com o espaço de origem impacta a qualidade de vida, o senso de pertencimento e as tradições culturais, enfatizando a importância de considerar dimensões intangíveis em políticas públicas de reassentamento.

Essa dissertação tem o objetivo de investigar as transformações socioespaciais vivenciadas pela Comunidade do Maruim, em Natal/RN, após o reassentamento de seus moradores para o Residencial São Pedro, com foco nas mudanças das condições habitacionais, sociais, econômicas e culturais, buscando compreender os impactos dessas transformações na identidade coletiva e nas dinâmicas urbanas da comunidade, uma vez que, a compreensão abrangente dessas transformações é essencial para identificar os impactos do reassentamento na vida da população atingida e extrair aprendizados para outras intervenções urbanas.

As transformações socioespaciais são processos dinâmicos que refletem as mudanças nas relações sociais, econômicas e culturais de uma população. Para a Comunidade do Maruim, essas transformações se intensificaram após o processo de reassentamento ocorrido em 2016. O reassentamento foi uma resposta às condições precárias de habitação e à vulnerabilidade socioeconômica enfrentada pelos moradores da comunidade na área original de sua ocupação. A nova localização, o Residencial São Pedro, foi planejado para oferecer melhores condições de moradias e infraestrutura, incluindo o saneamento básico. No entanto, essas mudanças físicas são apenas uma parte do processo de transformação e requer outras reflexões, sobretudo em relação ao poder simbólico da identidade pelo território.

A metodologia dessa dissertação tem abordagem de pesquisa mista, combinando métodos qualitativos e quantitativos a fim de analisar os resultados de maneira mais abrangente e integral. Além disso, foi realizada pesquisa de campo para coletar dados a partir de entrevistas com o uso de formulário (Apêndice A), contendo dez perguntas semiestruturadas mescladas entre abertas e fechadas para os moradores reassentados; análise de dados secundários em documentos oficiais, pesquisa bibliográfica pertinentes a temática e registros fotográficos.

Na coleta de dados foi utilizado o tipo de amostragem probabilística aleatória simples, já que todos os indivíduos da população a ser estudada têm a mesma chance de serem escolhidos (DIEHL; TATIM, 2004). As indagações feitas aos moradores da Comunidade do Maruim têm cunhos exploratório-descritivos, uma vez que, busca-se investigar os dilemas e situações vivenciados por aqueles em relação ao processo de reassentamento o qual foram submetidos. Nos registros da época do reassentamento, a Comunidade do Maruim possuía cerca de 700 moradores. Baseado nessa informação, usou-se a métrica de entrevistar pelo menos 10% da população para contribuir positivamente na amostragem. Assim, foram realizadas 70 entrevistas com moradores a partir de 18 anos. Os dados da pesquisa foram tabulados para mostrar os resultados em a partir de gráficos percentuais.

Para manter o sigilo dos nomes dos moradores participantes, a identificação desses na entrevista será feita usando a ordem numérica em que foi entrevistado(a), por exemplo: 'participante 1' representa a primeira pessoa que respondeu a pesquisa e assim sucessivamente.

A pesquisa está estruturada com uma introdução contendo os embasamentos teóricos e o objeto de estudo que nortearão a pesquisa; o capítulo 1, que expõe o

histórico da área de políticas públicas e seu papel na sociedade, assim como a trajetória das políticas públicas no Brasil; o capítulo 2, que traça uma análise histórica das políticas de habitação social no Brasil e examina a trajetória da habitação de interesse social em Natal/RN; o capítulo 3, como resultados e discussões, que traz um estudo de caso detalhado da Comunidade do Maruim após passar pelo processo de reassentamento e por fim, as considerações finais, que sintetizam as reflexões elencadas na pesquisa.

Sendo assim, este trabalho contribui para a discussão sobre os efeitos dos processos de reassentamento urbano, destacando a importância de políticas públicas que considerem não apenas a infraestrutura física, mas também os aspectos sociais e culturais das comunidades afetadas. Espera-se que os resultados desta pesquisa possam subsidiar futuras intervenções urbanas, promovendo um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

Esta dissertação foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa através da Plataforma Brasil, em conformidade com as diretrizes éticas e regulamentações vigentes para estudos envolvendo seres humanos no Brasil, sob o número de Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE): 86875725.5.0000.5187, conforme consta no Anexo B deste trabalho.

2 POLÍTICA PÚBLICA: ESTRATÉGIAS, IMPLEMENTAÇÃO E IMPACTO SOCIAL

Para Bobbio (2002) “*politics*” é descrito como uma atividade humana que envolve a aquisição e manutenção de poder sobre os outros. No imaginário de muitas pessoas de língua portuguesa o termo “política” é comumente associado a atividades e competições políticas. Já “*policy*”, em inglês, refere-se a diretrizes concretas para tomada de decisões e ações. A definição de “Política pública” (public policy) relaciona-se a essa segunda acepção, abrangendo tanto o conteúdo concreto quanto o simbólico das decisões políticas, bem como o processo de formulação e implementação dessas decisões.

Pensando o termo “público” associado à política, Pereira (2011) diz que a expressão “pública” em política pública transcende a associação exclusiva com o Estado. Deriva do conceito latino de “*res*” (coisa) “*publica*” (de todos), implicando algo que pertence e serve a todos os cidadãos, e que os envolve coletivamente, inclusive na legislação, o qual se posiciona acima do Estado para atender às demandas e necessidades sociais sob a proteção de direitos universais.

A política pública como área de conhecimento das ciências políticas começou a adquirir autonomia a partir de meados do século XX na Europa e Estados Unidos, tendo como o foco nesse último, a ação que os governos realizaram em benefício da população daquele país. No início de sua sistematização a temática da política pública no meio acadêmico enfatizava a maneira pela qual tais políticas públicas deveriam ser explicadas, tendo como base um caráter multidisciplinar, pois seria uma tarefa científica de especialistas e pesquisadores de diversas áreas das ciências (RODRIGUES, 2010).

A discussão de Rodrigues é importante para compreender como a política pública se desenvolveu como uma disciplina e mostra a importância de uma abordagem colaborativa e multidisciplinar para lidar com questões de governança e administração pública, oferecendo uma visão perspicaz sobre a evolução da política pública como um campo de estudo distinto dentro das ciências políticas. Com base nisso, SECCHI (2013, prefácio) apresenta o contexto histórico da política pública enquanto ciência, inferindo que:

A área de políticas públicas consolidou, nos últimos sessenta anos, um corpus teórico próprio, um instrumental analítico útil e um vocabulário voltado para a compreensão de fenômenos de natureza político-administrativa. O ano de 1951 pode ser considerado o marco de estabelecimento da área disciplinar

de estudos de políticas públicas [...] O livro de David B. Truman, *The governmental process* (1951), foi pioneiro sobre grupos de interesses, suas estruturas e as técnicas de influência sobre os processos de políticas públicas no Executivo, Legislativo, Judiciário e no corpo burocrático da administração pública. Já o livro de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell, *The policy sciences* (1951), contém um capítulo escrito por Lasswell intitulado "*The policy orientation*", no qual é discutido o crescente interesse de pesquisadores sobre a formulação e avaliação de impacto das políticas públicas. No capítulo supracitado, Lasswell delimita esse campo do conhecimento multidisciplinar e orientado para a resolução de problemas públicos concretos.

As visões apresentadas oferecem um debate abrangente sobre o desenvolvimento e a consolidação da área da política pública como um campo de estudo autônomo e multidisciplinar. A referência ao ano de 1951 como um marco histórico é significativa, pois marca a publicação de obras fundamentais que estabeleceram as bases teóricas e analíticas para a compreensão e influência dos fenômenos político-administrativos. Juntas, essas citações ressaltam a evolução da política pública de uma análise inicialmente teórica para uma disciplina prática e orientada para a resolução de problemas. Elas também refletem a crescente complexidade e relevância das políticas públicas em um mundo onde os desafios sociais e políticos exigem soluções eficazes.

Secchi (2013) introduz a discussão o termo "*policy sciences*" a partir do título do livro dos autores Daniel Lerner e Harold D. Lasswell. Tal termo deu início a inúmeros debates e engendrou importantes desdobramentos na área das políticas públicas. Pereira (2011), analisando a comparação entre política social e política pública infere que "ambas as designações [...] são *policies* (políticas de ação), integrantes do ramo de conhecimento denominado *policy science*, só que a política social é uma espécie do gênero política pública (*public policy*)". Em seu estudo, Pereira (2011, p. 173) chama atenção para o embate inicial entre os estudiosos da política pública que privilegiavam os métodos empíricos em detrimento da discussão teórica

[...] a política pública, como parte da *policy science*, surgiu nos Estados Unidos e na Europa no segundo pós-guerra, quando estudiosos dos assuntos políticos procuravam entender a dinâmica das relações entre governos e cidadãos, para além das tradicionais dimensões normativas e morais. Contudo, como informam Meny e Thoenig (1992), as preocupações iniciais desses estudiosos não eram de ordem teórica. Privilegiando métodos empíricos, transformaram a política pública num campo dominado por economistas. Estes, ao se interessarem exclusivamente pelas variáveis econômicas, relegaram a segundo plano fatores políticos como instituições, partidos, eleições. No entanto, a batalha de paradigmas que, a partir daí, se estabeleceu entre determinações econômicas e políticas na produção da

política pública, permitiu a esta significativa modificação. Ela passou a ser concebida como variável independente, capaz de determinar política (*politics*), trazer à luz a participação de atores estratégicos na sua produção e requerer teorias políticas e sociais para a sua explicação. Além disso, ela propiciou um novo olhar sobre as ações do Estado na sua tensa relação com a sociedade.

A mudança na perspectiva em discutir a política pública permitiu uma nova compreensão das ações do Estado e sua relação com a sociedade, reconhecendo que a política pública não é apenas um resultado de forças econômicas, mas também um campo no qual diferentes interesses e poderes se intersectam e moldam as decisões governamentais. Isso ressalta a complexidade e a multiplicidade da política pública, que pode ser entendida como um processo capaz de envolver variados atores e fatores, tanto econômicos quanto políticos e sociais.

Uma política pública é formulada com o propósito de combater um problema público, apoiada por dois aspectos cruciais, a intencionalidade pública, que é a vontade de agir em nome do interesse coletivo, e a resposta a um problema público, significando que uma política pública é criada para lidar com questões consideradas importantes para a coletividade. Além disso, há subjetividades nas definições de políticas públicas, indicando que não existe consenso na literatura sobre o que constitui esse campo de estudo. Isso se deve à variedade de interpretações e respostas a perguntas fundamentais nessa área. Essa diversidade, além refletir a complexidade e a amplitude da área em estudo, demonstra a multiplicidade de perspectivas que podem ser aplicadas ao seu conceito (SECCHI, 2013).

Sendo assim, as políticas públicas são o resultado da transformação de interesses e decisões estatais e privadas em ações que tenham implicações para toda a sociedade. Ao serem classificadas como “públicas”, essas políticas transcendem a esfera do Estado, dos grupos sociais e das corporações, e certamente vão além dos interesses individuais. A denominação “público” sugere que as políticas públicas devem servir ao interesse geral, refletindo um compromisso com o bem-estar coletivo, independentemente de sua posição dentro do Estado ou da sociedade, sendo vista como um instrumento para alcançar a universalidade e a totalidade no atendimento às necessidades e direitos da população, logo, a política pública, apesar de ser regulamentada e muitas vezes implementada pelo Estado, também incorpora

demandas, escolhas e decisões do setor privado, e deve ser sujeita ao controle dos cidadãos, refletindo o princípio do controle democrático² (PEREIRA, 2011).

Nessa perspectiva, Secchi (2013) traz à tona a discussão das abordagens estatista e multicêntrica no entendimento sobre a formulação de políticas públicas. Na análise de Secchi, a abordagem estatista (*state-centered policy-making*) considera que as políticas públicas são um monopólio dos atores estatais. Segundo essa visão, uma política é “pública” apenas se for elaborada ou decidida por uma autoridade formal legalmente constituída e se for coletivamente vinculante. Essa abordagem enfatiza a superioridade objetiva do Estado em fazer leis e garantir que a sociedade as cumpra. Além disso, argumenta-se que é benéfico que o Estado tenha superioridade hierárquica para corrigir desvios que o mercado e a comunidade dificilmente conseguem corrigir sozinhos, assim: “a abordagem estatista admite que atores não estatais até tenham influência no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, mas não confere a eles o privilégio de estabelecer (decidir) e liderar um processo de política pública” (SECCHI, 2013, p. 3).

Por outro lado, e com o apoio de (Secchi, 2013; Frederickson, 1999 e Heidemann, 2009), a abordagem multicêntrica considera que as organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, são protagonistas na formulação das políticas públicas. Nessa visão, uma política é “pública” quando o problema que se tenta enfrentar é público. Essa abordagem é inspirada em filósofos e cientistas políticos como Karl Polanyi e Elinor Ostrom, que defendiam interpretações policêntricas da ciência, da política e da economia. Nesse caso, segundo Aligica e Tarko (2012, p. 250) a abordagem policêntrica “envolve a existência de múltiplos centros de tomada de decisão dentro de um conjunto de regras aceitas”. Assim:

A abordagem multicêntrica adota um enfoque mais interpretativo e, por consequência, menos positivista, do que seja uma política pública. A interpretação do que seja um problema público e do que seja a intenção de enfrentar um problema público aflora nos atores políticos envolvidos com o tema (os *policymakers*³, os *policytakers*⁴, os analistas de políticas públicas, a

² Segundo Barros (2022, p. 195) o controle democrático “é entendido como parte do processo de democratização da sociedade, que incorpora mecanismos institucionais e não institucionais na tomada de decisão compartilhada do poder público com a sociedade civil”.

³ Os *policymakers* (fazedores de políticas públicas): são “os atores que protagonizam uma política pública” (Secchi, 2013).

⁴ Os *policytakers*: são os “destinatários de uma política pública, ou seja, aqueles atores para os quais a política pública foi elaborada” (Secchi, 2013).

mídia, os cidadãos em geral) [...] Se, por um lado, o Estado tem exclusividade em criar instrumentos legais e usar instrumentos punitivos sobre aqueles que não cumprem a lei, por outro lado os atores sociais têm acesso a outros instrumentos de política pública (informação, campanhas, prêmios, incentivos positivos, prestação de serviços etc.). Em outras palavras, coerção é um mecanismo de política pública, mas não o único. (SECCHI, 2013, p. 4).

Com base nisso, tem-se que a abordagem multicêntrica na gestão de políticas públicas é caracterizada pelo envolvimento de múltiplos atores que desempenham papéis importantes na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas, incluindo o Estado. Assim, a política pública surge como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público e está relacionada ao tratamento e resolução de questões coletivamente relevantes para a sociedade. Quando formulada, a política pública representa a forma como os governos manifestam seus interesses e propósitos, traduzidos em programas, ações e mudanças para a sociedade. Além disso, a política pública busca promover o bem-estar social e econômico, considerando as dinâmicas sociais e políticas em jogo, promovendo colaboração, integração de perspectivas e responsabilidade compartilhada entre entes estatais e não estatais.

De acordo com a abordagem multicêntrica, a essência conceitual das políticas públicas reside no problema público. Assim, o caráter público de uma política não está vinculado à personalidade jurídica do tomador de decisão (seja estatal ou não estatal), mas sim à sua intenção de enfrentar um problema público. Em outras palavras, são os contornos da definição desse problema que conferem à política o adjetivo “pública” (SECCHI, 2013, p. 5).

Dias e Matos (2012, p. 14) contribuem para a discussão acrescentando que:

O termo "público", associado à política, não é uma referência exclusiva ao Estado, como muitos pensam, mas, sim, à coisa pública, ou seja, de todos, pertencente ou destinado ao povo, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. De modo geral, as políticas públicas são reguladas e na maioria das vezes providas pelo Estado, mas elas também envolvem preferências, escolhas e decisões privadas, e, nesse caso, podem e devem ser controladas pelos cidadãos. Dito de outro modo, "a política pública expressa, assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos".

Nesse sentido, pode-se observar a importância de considerar tanto o papel do Estado quanto o envolvimento ativo de outros atores na construção e implementação das políticas públicas, uma vez que, são dinâmicas e adaptam-se a contextos

específicos, considerando economia, regime, visão dos governantes e influência de grupos sociais (DIAS; MATOS, 2012, p. 14).

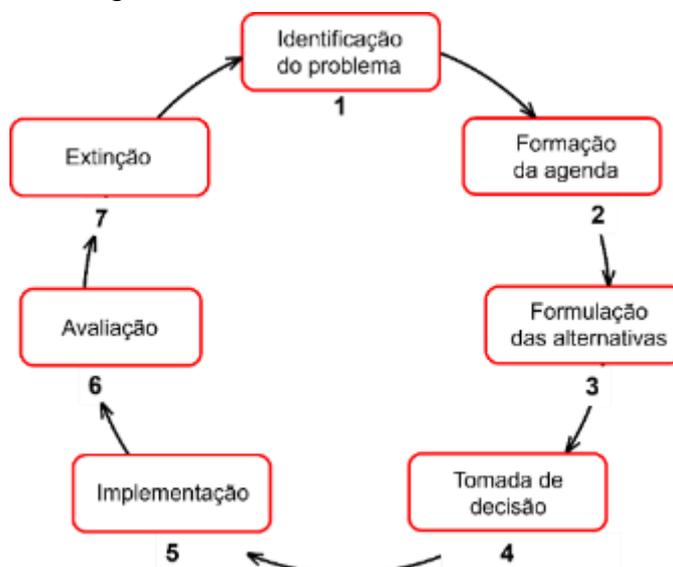
Uma política pública também pode ser aquilo que um governo escolhe ou não fazer (DYE, 1972, tradução nossa). Seguindo essa perspectiva, Secchi (2013) argumenta que negligências ou omissões governamentais frente a uma problemática social, não deve ser considerado uma política pública. Entretanto, essa deve servir como orientação à atividade ou à passividade de um *policytaker*, portanto, as ações ou inações decorrentes daquela orientação também fazem parte da política pública.

Além dessa visão, existem teóricos que defendem que para se configurar enquanto política pública é necessário ser enquadrada como um conjunto de programas ou macrodiretrizes estratégicas, excluindo da definição os planos, projetos e programas menores, os quais seriam qualificados apenas como elementos operativos. Secchi (2013, p. 7) discorda dessa definição, inferindo que as políticas públicas “são tanto as diretrizes estruturantes como as diretrizes de nível intermediário e operacional” e acrescenta que “grande parte da construção teórica dos *policy studies* acontece sobre a análise de programas, planos e políticas públicas locais ou regionais”. Deste modo, as políticas públicas municipais, estaduais, regionais e intraorganizacionais também devem ser inseridas como respostas a problemas públicos, pois “independentemente do nível de análise, ou do nível de operacionalização, o conceito de política pública está vinculado à tentativa de enfrentamento de um problema público” (SECCHI, 2013, p. 7).

Segundo Secchi (2013, p. 43), a política pública ocorre a partir de um ciclo (*policy cycle*), dividido em sete fases (figura 1). Seu processo de elaboração (*policy-making process*) organiza-se em fases sequenciais e interdependentes. Então, embora o ciclo de políticas públicas seja útil como uma ferramenta para entender o processo de formulação e implementação de políticas, ele nem sempre reflete a complexidade da realidade. As fases desse ciclo geralmente não ocorrem de maneira linear e ordenada, mas sim de forma interconectada e muitas vezes misturada. A dinâmica das políticas públicas é mais fluida e adaptável do que o ciclo sugere, com sequências alternadas e sobreposições entre as etapas. Ou seja, o ciclo é uma simplificação útil, mas não captura completamente a complexidade das políticas públicas. No entanto, mesmo com algumas limitações, (Secchi, 2013, p. 44) diz que o ciclo “ajuda a organizar as ideias, faz que a complexidade de uma política pública seja

simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos”.

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas.



Fonte: Lima (2024, adaptado de Secchi, 2013).

Classificada como a primeira fase do ciclo, a identificação do problema consiste em entender o problema público. Nessa fase, o problema público se apresenta como a distância entre a situação que o problema se encontra (*status quo*) e a situação ideal que se almeja alcançar ou conforme Secchi (2013, p. 44), “é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”. Nesse contexto, a política pública emerge com a finalidade de enfrentar, diminuir ou resolver o problema público, materializada em instrumentos concretos como leis, programas, subsídios, decisões judiciais entre outros (SECCHI, 2016).

A agenda de políticas públicas (segunda fase) é um processo complexo que envolve várias etapas. Nesta fase, os problemas públicos são identificados e ganham destaque na discussão pública. É quando certos problemas são reconhecidos como merecedores de intervenção pública. A formação da agenda envolve a identificação e definição de problemas públicos, a mobilização de atores e recursos e a construção de consenso em torno da necessidade de intervenção. O contexto político, a influência de grupos de interesse e a participação da grande mídia também são levados em conta na determinação de quais problemas entram na agenda governamental (SECCHI, 2013).

Com base nas ações da agenda, surge a terceira fase do ciclo, a formulação das alternativas. Nessa etapa são identificados e avaliados os objetivos e as possíveis soluções para os problemas públicos diagnosticados. É importante considerar diferentes abordagens e estratégias que possam resolver o problema de maneira eficaz, sendo necessário uma análise criteriosa das alternativas, levando em conta fatores como viabilidade técnica, custos, benefícios e impactos sociais e ambientais. Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias maneiras, utilizando diferentes abordagens e caminhos, ou seja, trata-se da etapa de definição de como alcançar as metas estabelecidas, considerando diversas possibilidades e estratégias (SECCHI, 2013).

Logo após a formulação das alternativas, a tomada de decisão emerge como a quarta e essencial fase na elaboração das políticas públicas. De acordo com Wöhlke (2016, p. 68) “este é o estágio dito mais crítico, do ponto de vista da política pública, sendo a fase decisiva para o sucesso ou fracasso de determinada ação do governo”. Nessa fase os interesses dos diferentes atores, os *policymakers*, são equilibrados e as intenções, incluindo objetivos e métodos para enfrentar um problema público, são claramente definidas.

No meio dessa discussão, a vontade política é vista como crucial para o sucesso das políticas públicas, pois o apoio do gestor em todas as fases do ciclo é fundamental. Os analistas de políticas públicas identificam três possibilidades neste estágio: a decisão positiva, quando os tomadores de decisão decidem alterar o “status quo” ao aceitar a proposta da política pública; a decisão negativa: quando optam por manter o “status quo”, muitas vezes interrompendo o ciclo sem enfrentar o problema e a não decisão: quando os atores envolvidos não consideram as opções para alterar o “status quo”, resultando em uma “inação” dos tomadores de decisão, que não agem em relação ao problema. Essas alternativas vão além dos limites objetivos da política podendo alcançar efeitos ideológicos e religiosos dos gestores (WÖHLKE, 2016).

A tomada de decisão frequentemente envolve adaptações de políticas públicas que já foram implementadas anteriormente e são influenciadas por interesses em comum dos atores envolvidos em seu processo de elaboração. Isso implica que as escolhas feitas nem sempre são as melhores opções disponíveis, mas sim aquelas que foram ajustadas para atender aos interesses políticos e alcançar um consenso entre as partes envolvidas. Isso pode levar a compromissos que não são ideais, mas que são aceitáveis para os tomadores de decisão (SECCHI, 2013).

Tendo como referência a tomada de decisão, a implementação – classificada como quinta fase do ciclo de políticas públicas – objetiva transformar o planejamento em ações concretas. Essa fase é crucial para visualizar obstáculos e falhas, tanto atuais quanto passados no processo de políticas públicas. Envolve a conversão de diretrizes estratégicas em ações práticas, permitindo uma análise crítica dos resultados e ajustes necessários para alcançar os objetivos desejados (SECCHI, 2013).

Em Secchi (2013, p. 56), o autor destaca a importância de estudar a fase de implementação de políticas públicas na intenção de visualizar possíveis obstáculos e falhas, permitindo identificar os problemas que ocorrem durante a sua execução em diversas áreas como: saúde, educação, habitação, saneamento e gestão. Ademais, é possível detectar erros que ocorreram antes da tomada de decisão, incluindo problemas mal formulados, objetivos mal definidos e expectativas excessivamente otimistas. Então, analisar a fase de implementação é crucial para melhorar o resultado das políticas públicas, corrigindo tanto os erros durante a implementação quanto os problemas que surgiram na fase de planejamento, contribuindo para uma execução mais eficiente e realista das políticas públicas.

A sexta fase do ciclo é a avaliação, etapa crucial na consolidação das políticas públicas. Durante essa fase, são examinados tanto o processo de implementação quanto o seu desempenho. O objetivo da avaliação é entender melhor o estado atual da política pública e verificar se o problema que motivou a sua criação foi resolvido. Além disso, a avaliação é fundamental para gerar *feedback* sobre as fases anteriores do ciclo, se tornando ponto essencial para ajustar e melhorar as políticas, garantindo que elas sejam mais eficazes no futuro (SECCHI, 2013) ou ainda, conforme Massa-Arzabe (2006, p. 70-71) “a avaliação [...] vai verificar o impacto da política, se os objetivos previstos estão sendo atingidos e se há algo a ser modificado”.

Secchi (2013, p. 63) discute que dentro da fase da avaliação de uma política pública são definidos critérios, indicadores e padrões. Os critérios são ferramentas usadas para fazer escolhas ou julgamentos. Eles são baseados em valores e entendimentos da realidade e fornecem ao avaliador os parâmetros necessários para determinar se uma política pública foi bem-sucedida ou não, permitindo uma avaliação mais estruturada e fundamentada. Eles são essenciais para garantir que as decisões sejam tomadas de maneira mais consistente e objetiva.

Já os indicadores são subdivididos em três tipos: os indicadores de entrada (*input*) que medem os recursos investidos no sistema, como gastos financeiros, recursos humanos e materiais utilizados; os indicadores de saída (*output*) os quais avaliam a produtividade dos serviços ou produtos gerados pelo sistema, mostrando o que foi produzido ou entregue e os indicadores de resultados (*outcome*) que medem os efeitos da política pública sobre os beneficiários (*policytakers*) e a capacidade de resolver ou mitigar o problema que a política pública visa alcançar. Então, enquanto os indicadores de entrada avaliam esforços os indicadores de saída e resultado medem as realizações e impactos. Isso ajuda a entender não apenas o que foi investido, mas também o que foi alcançado com esses investimentos (SECCHI, 2013).

Os padrões são referências usadas para comparar indicadores. Eles ajudam a avaliar o desempenho de políticas públicas. Existem três tipos principais de padrões: os padrões absolutos: que são metas específicas, qualitativas ou quantitativas, definidas antes da implementação da política pública; os padrões históricos: que são valores ou descrições de resultados alcançados no passado os quais permitem comparar o desempenho ao longo do tempo e os padrões normativos: que são metas estabelecidas com base em alguma referência ou padrão ideal. Esses padrões ajudam a medir e comparar o sucesso das políticas públicas, fornecendo uma base para avaliar se os objetivos estão sendo alcançados (SECCHI, 2013).

Dessa forma, os mecanismos de avaliação podem aumentar significativamente a sensibilidade e a percepção dos atores políticos (*policytakers*) sobre a política pública, uma vez que, ao avaliá-la, podem perceber mais claramente seus pontos sólidos e frágeis a fim de conceber ajustes e/ou melhorias necessárias. Se atendo a isso, Secchi (2013, p. 65) acrescenta que a fase da avaliação na política pública pode levar à “continuação da política pública da forma que está; à reestruturação marginal de aspectos práticos da política pública ou à extinção da política pública, nos casos em que o problema público foi resolvido”. Assim, mesmo considerando toda a preocupação da fase de avaliação no ciclo de políticas públicas, o resultado pode não ter sido alcançado como se almejava em sua formulação porque os efeitos da política ainda não puderam ser mensurados completamente, pois conforme o mesmo autor “as políticas públicas exigem um tempo de ajustamento, de assimilação de seus propósitos e de mudança no comportamento dos atores afetados por ela”.

Classificada como sétima e última fase do ciclo, a extinção da política pública começou a ser discutida a partir da década de 1970, em países desenvolvidos, quando

houve um aumento nos estudos sobre o término ou a extinção de políticas públicas, especialmente aquelas ligadas ao estado de bem-estar social. Esses estudos ajudaram a criar uma base teórica para entender quando as políticas públicas chegam ao fim, continuam em vigor ou quando devem substituídas por outras. Existem ainda, as políticas públicas que têm um prazo de validade definido, as quais são criadas para resolver problemas específicos e têm sua duração estabelecida por lei ou conforme a decisão dos formuladores de políticas (*politymakers*). Portanto, são políticas públicas implementadas para lidar com uma situação particular e têm um período de vigência pré-determinado, após o qual podem ser revisadas, renovadas ou encerradas, dependendo da necessidade e da avaliação dos resultados alcançados (SECCHI, 2013).

Assim, para Souza e Secchi (2015, p. 79) a fase da extinção da política pública “também é conhecido como descontinuidade [...] da mesma maneira que acontece com as organizações e com qualquer sistema socialmente construído, as políticas públicas também chegam ao fim”. É importante destacar que o ciclo de políticas públicas, nem sempre segue a ordem proposta de maneira linear na prática, em vez disso, o desenvolvimento de políticas públicas muitas vezes é mais complexo e pode envolver sobreposições e interações entre diferentes fases. Isso significa que a realidade do desenvolvimento de políticas públicas é mais dinâmica e menos previsível do que qualquer modelo teórico pode sugerir (SOUZA; SECCHI, 2015).

A construção de uma política pública não segue uma lógica linear, uma vez que, pode ocorrer o processo de retroalimentação e o retorno a alguma fase para que seja reavaliado ou readaptado. Na fase da avaliação existe a oportunidade de produzir novas demandas para a política pública em questão e com isso exigir novas atribuições para sua correta implementação ou até mesmo considerá-la extinta ou terminada. Cabe destacar, que dentro da definição das políticas públicas, a participação cidadã é fundamental e requer o compromisso do poder público com os agentes envolvidos e com a população beneficiada pela criação da política pública (ALBUQUERQUE, 2018).

A relação do estudo do ciclo de políticas públicas com essa pesquisa se deve ao fato da Comunidade do Maruim, hoje assentada no Residencial São Pedro, ter sido inserida no plano de política pública habitacional Minha Casa Minha Vida 2 iniciado em 2012 e concluído com o efetivo reassentamento em 2016, informações que serão detalhadas no decorrer dessa pesquisa.

2.1 A Trajetória da Política Pública no Brasil

O debate sobre o surgimento da área de estudos de políticas públicas no Brasil pode ser destacado por dois processos históricos principais: a transição do autoritarismo para a democracia e a institucionalização das ciências sociais. Mesmo que anteriormente a esse período, analistas de dentro e fora do mundo acadêmico tivessem despertado interesse em estudar políticas de governo, inclusive resultando em obras que hoje são considerados clássicas, foram, contudo, trabalhos isolados e não conseguiram contribuir para a consolidação de uma área de estudo naquele momento.

Pautado nisso, Hochman; Arretche; Marques (2007, p. 9) pontuam que entre o final dos anos 1970 e a primeira metade dos anos 1980, o Brasil passou por uma transição política significativa, saindo de um regime autoritário para uma democracia. Esse contexto de democratização influenciou diretamente a agenda de pesquisas em políticas públicas, focando nos desafios e oportunidades desse novo cenário político. Durante o mesmo período, houve um avanço importante na institucionalização das ciências sociais no Brasil com a criação de um sistema de pós-graduação e a fundação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) em 1977. Nessa mesma vertente, Farah (2018, p. 73) comenta que:

A trajetória do campo de política pública no Brasil mostra que se, de um lado, a produção de estudos sobre políticas contribuiu para a institucionalização do campo no país, de outro, essa produção foi, desde o início, afetada pelas condições em que se deu essa institucionalização. Assim, a iniciativa pioneira de institucionalização, nos anos 1960, que incluiu a formação em política pública e foi acompanhada pelos primeiros estudos sobre políticas, foi afetada pela inexistência de apoio a essa área no período autoritário. A produção acadêmica sobre política pública só passou a ser expressiva com a redemocratização, nos anos 1980, dando início à (re)institucionalização do campo centrada em estudos de políticas públicas.

Nesse contexto, é possível observar a evolução das políticas públicas no Brasil, destacando como os temas centrais passaram da esfera política para a pesquisa acadêmica, com foco predominante nas reformas. Na década de 1980, a preocupação principal era reformar o sistema de proteção social herdado do regime autoritário, abrangendo áreas como saúde, educação, previdência, assistência social, habitação, saneamento e segurança pública. Na década seguinte, as reformas se concentraram na economia e na redistribuição de responsabilidades entre as diferentes esferas do governo. O objetivo era entender as possibilidades e os obstáculos para as mudanças

propostas, tanto as inscritas na nova Constituição quanto as resultantes das decisões governamentais pautadas na transição de uma agenda política para uma abordagem mais técnica e analítica, com o intuito de implementar reformas importantes em várias áreas sociais e econômicas (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

A relação próxima entre o estudo das políticas públicas e a agenda política não é exclusiva do Brasil, nem é um sinal de imaturidade dessa área no país. Essa proximidade é um traço comum em todo o mundo, devido à forte orientação para a pesquisa aplicada nesse campo. Isso significa que, ao estudar políticas públicas, é difícil separar completamente a descrição e análise dos fatos (análise positiva) das opiniões e recomendações sobre o que deveria ser feito (juízo normativo e prescrição). Essa característica é mais acentuada e visível no campo das políticas públicas do que em outras áreas das ciências sociais (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

No debate sobre a evolução do campo de estudos sobre políticas públicas no Brasil, Farah (2018, p. 73) destaca algumas características principais. Inicialmente houve uma tendência de fragmentação da área, marcada pela presença de algumas disciplinas estudando políticas públicas de forma isolada e com pouca comunicação entre si, tornando os estudos predominantemente setoriais e com baixa densidade analítica; Logo depois, desenvolve-se uma vertente de estudos com abordagem específica de pesquisa focada no processo de produção das políticas e seus efeitos, contribuindo para criar discursos e identidades comuns, essenciais para o estabelecimento do campo como uma área científica.

Os estudos acadêmicos da época focaram em entender como os grupos de interesses influenciavam as decisões políticas e administrativas e analisavam as particularidades do sistema de proteção social, que inclui políticas públicas e programas destinados a garantir o bem-estar da população. Além disso, os estudos setoriais, realizaram pesquisas empíricas com análises críticas, para confrontar o sistema vigente. O intuito era encontrar alternativas ao padrão centralizado e excludente das políticas públicas durante o período autoritário, buscando formas mais inclusivas e descentralizadas de governança (FARAH, 2018).

Assim, almejando se consolidar enquanto área de pesquisa acadêmica no Brasil, a política pública buscou entender a complexidade e importância de transformar questões sociais em problemas de pesquisa, pois:

Traduzir problemas candentes de uma sociedade em problemas de pesquisa, estabelecer com clareza a distinção entre importância prática de uma questão e sua relevância para o conhecimento e colocar sob controle valores e preferências do pesquisador não são operações simples. Mas sem elas é impossível constituir uma área de conhecimento digna deste nome (HOCHMAN; ARRETCHÉ; MARQUES, 2007).

O desenvolvimento do estudo das políticas públicas no Brasil cresceu muito ligado ao debate sobre reformas. A criação de grupos e núcleos de pesquisa em programas de pós-graduação e a inclusão dessa área em associações científicas foram essenciais para que o estudo das políticas públicas ganhasse relevância acadêmica. Baseado nisso, Melo (1999, p. 65-66) informa que:

À criação, em 1984, da primeira instituição universitária voltada para a análise de políticas públicas, o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade Estadual de Campinas, ao qual se seguiram outras instituições similares, constituiu-se em marco importante na institucionalização dessa subárea no Brasil. De outro lado, a instituição, em 1983, no âmbito na Anpocs, do Grupo de Trabalho de Políticas Públicas, revelou um passo importante para a gradativa consolidação da comunidade de pesquisadores universitários nessa subárea no país.

Como mencionado, o surgimento e a consolidação dos estudos de políticas públicas no Brasil ocorrem a partir do final dos anos 1970 e mais notadamente durante a década de 1980. Nesse período, houve um aumento significativo na produção acadêmica que analisava as políticas públicas como um campo de estudo independente. Os pesquisadores começaram a examinar criticamente as políticas públicas, especialmente as sociais, considerando aspectos como o desenho das políticas, suas relações com a cidadania, a cultura política e os padrões de financiamento pelo estado. Além disso, o legado das políticas implementadas durante o governo de Getúlio Vargas e dos militares, em áreas como industrialização, saúde, previdência, habitação e planejamento urbano, tornou-se um importante foco de análise. Esses estudos tinham objetivos políticos e acadêmicos, buscando entender e avaliar o impacto dessas políticas na sociedade brasileira (HOCHMAN; ARRETCHÉ; MARQUES, 2007).

Complementando a trajetória da área da política pública na época, Hochman, Arretche e Marques (2007, p. 14) contextualizam o debate inferindo que:

Nesse período, realizaram-se análises que não apenas investigaram as características gerais das políticas no país, como também trouxeram luz aos atores, interesses e processos presentes em cada política setorial,

construindo um corpo de conhecimentos substancial sobre o padrão brasileiro de produção de políticas públicas.

Nessa conjuntura, houve a inclusão de características das políticas setoriais na agenda de pesquisas em políticas públicas, por meio do qual, os pesquisadores começaram a focar os estudos nas especificidades de cada setor (saúde, educação, habitação etc.). O objetivo entender melhor o funcionamento do Estado brasileiro, considerando fatores institucionais e sociais na busca de desvendar a complexidade e falta de transparência das políticas implementadas (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

Especialmente durante o processo da redemocratização, na década de 1980, a agenda de pesquisa em ciências sociais foi influenciada pela agenda política do país. Nesse período, houve um foco em “reformatar o Estado” para democratizar o acesso a serviços e aumentar a participação política. Isso levou a muitos estudos que analisaram políticas setoriais, não apenas para entendê-las, mas também para propor novas formas de desenhos institucionais. Muitas pesquisas foram criadas e tinham como resultados mostrar a descentralização e a participação como soluções institucionais superiores para enfrentar a “dívida social” do Estado brasileiro com seus cidadãos (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

Mesmo com o avanço nas pesquisas em políticas públicas durante a década de 1980, Melo (1999, p. 65-66) discute que na década de 1990 os trabalhos ainda estavam em estágio inicial de desenvolvimento e possuía um arcabouço intelectual curto. O autor compara a trajetória brasileira com a europeia continental, observando que, em ambos os contextos, as ciências sociais se afastaram da gestão governamental direta e a análise de políticas ficou associada a entidades governamentais. Além disso, menciona que muitos trabalhos na área de políticas públicas, especialmente aqueles relacionados à avaliação de políticas, foram realizados por instituições governamentais. Corroborando com essa discussão, Hochman, Arretche e Marques (2007, p. 15) relatam que na década de 1990

[...] ocorreu um novo deslocamento na agenda de pesquisa em políticas públicas no Brasil. Sob influência da literatura sobre processo decisório [...] a análise da produção de políticas públicas passa a ser examinada predominantemente pelo ângulo de suas relações com as instituições políticas. Sua capacidade de afetar as estratégias dos atores e as decisões tomadas – sob a forma de desenhos de políticas – passaram a ser a variável explicativa central. Em associação com os deslocamentos na agenda política nacional – em especial, a reforma do Estado –, a forma de governo (presidencialista) e

a forma de Estado (federativa) ganharam grande centralidade nas interpretações sobre as reconfigurações de políticas específicas.

Diante desse contexto, as pesquisas sobre políticas públicas nas ciências sociais se voltaram para formas mais inclusivas de participação política, influenciando uma agenda de pesquisa focada em entender as políticas estatais e seu impacto na cultura política e nas relações entre o Estado e os cidadãos. No Brasil, isso se refletiu em análises que enfatizaram transformações como a descentralização, reformas de políticas específicas, fortalecimento do poder local e os novos formatos de participação política (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007). Colaborando para o debate, Brasil e Capella (2016, p. 82) acrescentam que

Nos anos 1990 uma vez já completada a institucionalização do Estado federativo, o país vivenciou o processo de formulação e redesenho de um extensivo programa de descentralização, particularmente na área das políticas sociais. O fenômeno político que se enxergava na prática virou alvo de pesquisa, de estudos sobre o desenho, sobre implementação e sobre monitoramento e avaliação dessas mudanças

Nesse período é notado a crescente importância nos estudos sobre participação no contexto das políticas públicas no Brasil. No início dos anos 2000, houve um aumento no interesse por políticas participativas, como os Orçamentos Participativos, que surgiram após a criação de Conselhos de áreas setoriais ainda na década de 1990. Esses desenvolvimentos abriram uma nova agenda de debates na literatura sobre políticas públicas. Ademais, embora os conceitos de descentralização, federalismo e participação sejam distintos e apresentem definições próprias, estão interligados e ajudam a explicar o foco dos pesquisadores em políticas públicas no Brasil após o período da redemocratização (BRASIL; CAPELLA, 2016).

O aumento na produção de pesquisas sobre políticas públicas observado a partir de meados da década de 2000, deve ser analisado considerando o contexto histórico, político e institucional vigente no país, assim como fora feito nas décadas de 1980-1990. As mudanças e o desenvolvimento das políticas públicas não ocorreram isoladamente, mas foram influenciados pelas condições políticas e institucionais do período. Essas condições moldaram a forma como as políticas públicas foram concebidas e implementadas. Sobre esse fato, Farah (2018, p. 73-74) aduz que

A (re)institucionalização do campo de política pública nesse momento foi favorecida por medidas governamentais voltadas à expansão do acesso à universidade e à expansão da formação na área pública, tanto na graduação

como na pós-graduação, assim como pela criação de oportunidades de inserção de profissionais formados em Política Pública, Administração Pública, Gestão de Política Pública e áreas correlatas. Também houve [...] apoio à expansão da produção docente e discente, com impactos sobre o campo de política pública que então se institucionaliza. A centralidade que as políticas públicas assumiram na agenda societária e governamental repercutiu sobre essa produção, que cresceu em ritmo superior à expansão da produção sobre outros temas.

Pautado nessas informações, Brasil e Capella (2016) discutem sobre a evolução das análises de políticas públicas no Brasil na década de 2000, destacando que as pesquisas desse período foram influenciadas por teorias da Ciência Política, como o neo-institucionalismo, teorias democráticas e federalismo. A partir disso, foi observado um aumento na utilização de textos com revisão teórica e ensaios que aplicavam modelos internacionais no campo das políticas públicas no país. Esses acontecimentos marcaram o início de uma nova agenda de pesquisas e trouxeram outras possibilidades na execução e orientação para análise de políticas a partir da década de 2010.

Nas últimas duas décadas, as diferentes tendências nos estudos de políticas públicas estão se firmando e ganhando mais reconhecimento e aceitação. Além disso, há uma incorporação crescente de modelos de análise que são comuns na literatura internacional sobre políticas públicas. Desse modo, os pesquisadores estão adotando cada vez mais métodos e abordagens que são utilizados globalmente para analisar políticas públicas, refletindo uma tendência de globalização e padronização nas metodologias de pesquisa e permitindo uma maior comparação e troca de conhecimentos entre diferentes países e contextos (BRASIL; CAPELLA; 2016).

Na atualidade, as pesquisas de caráter estrutural, relacionadas ao papel do Estado na criação de políticas públicas agregam-se as discussões sobre políticas públicas direcionadas a investigar seu processo e suas fases, considerando o olhar de campos multidisciplinares como: a Ciência Política, Sociologia, Antropologia, Administração Pública, Direito, entre outras, como é o caso deste trabalho. Desse modo, Brasil e Capella (2016, p. 86) refletem a importância do debate multidisciplinar na consolidação das pesquisas em políticas públicas, uma vez que, “permite a reflexão sobre o campo [...] e acena para o estabelecimento de um diálogo entre pesquisadores ligados às diferentes disciplinas, condição essencial para o desenvolvimento do campo nas próximas décadas”.

3 HISTÓRICO E PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Muitos historiadores apontam a década de 1930 como o marco mais significativo do processo de industrialização e urbanização brasileira. Com a Revolução de 1930, ocorreu uma mudança política crucial que conferiu à industrialização uma posição de destaque na direção da economia brasileira. A hegemonia da burguesia agrário-exportadora foi sendo superada, o Estado passou a desempenhar um papel decisivo na promoção da industrialização, investindo na produção de infraestrutura (como aço, petróleo e rodovias), oferecendo subsídios ao capital industrial e desenvolvendo o mercado interno (MARICATO, 1997).

As origens da intervenção estatal na questão da habitação social no Brasil remontam ao período de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1954. Durante esse tempo, o governo brasileiro começou a intervir diretamente no mercado habitacional, abandonando a política anterior de deixar a construção, comercialização e locação de moradias às forças do mercado. Uma das medidas mais significativas foi o Decreto-Lei do Inquilinato de 1942, que congelou os aluguéis e regulamentou as relações entre locadores e inquilinos. Além disso, foram criadas as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões em 1938 e a Fundação da Casa Popular em 1946, que iniciaram a produção estatal de moradias subsidiadas e viabilizaram o financiamento imobiliário (BONDUKI, 2002). O Decreto-Lei do Inquilinato surgiu na década de 1940:

em meio a uma das mais graves crises de moradia da história do país, provocando o surgimento de formas alternativas de produção de moradias, baseadas no auto-emprego em favelas, loteamentos periféricos e outros assentamentos informais [...] além disso, no mesmo período consolidou-se a aceitação, pelo Estado e pela população, de alternativas habitacionais precárias, ilegais e excluídas do âmbito capitalista, como a favela e a casa própria em loteamentos clandestinos e desprovidos de infraestrutura. Este processo ocorreu numa conjuntura dinâmica de transformações políticas, urbanização, crescimento econômico, mobilização popular e redesenho urbano. (BONDUKI, 2002, p. 209).

Diante do mesmo contexto, Maricato (1997) expõe que pela primeira vez, foi oficialmente reconhecido, com o apoio das lideranças empresariais industriais, que o mercado privado não era capaz de solucionar o problema da moradia, cabendo ao Estado essa responsabilidade. Os empresários buscavam aliviar a pressão causada pelo aumento dos aluguéis, que forçava a elevação dos salários. Além disso, era necessário responder aos protestos dos trabalhadores. Nessa conjuntura, o governo

propôs, uma política social de habitação, promovida pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Entre 1937 e 1964, esses institutos financiaram a construção de 140 mil moradias, a maioria destinada ao aluguel. Apesar da ampla publicidade, os programas públicos de habitação ofereceram uma resposta insuficiente para a demanda necessária, ademais, os Parques Proletários, criados para transferir moradores de favelas, também não conseguiram melhorar significativamente as condições de moradia.

Essas ações faziam parte de uma estratégia mais ampla do governo Vargas para promover a formação de uma sociedade urbano-industrial capitalista, com forte intervenção estatal em diversas áreas da economia. No contexto da habitação, essas medidas visavam melhorar as condições de vida urbana dos trabalhadores, um aspecto enfatizado pela propaganda oficial da época. A intervenção estatal na habitação durante o governo Vargas marcou o início de uma política habitacional no Brasil, reconhecendo a moradia como uma questão social e não apenas econômica. Esse período foi crucial para a transformação urbana e econômica do país, especialmente na cidade de São Paulo, que passou por grandes mudanças devido à rápida urbanização e industrialização (BONDUKI, 2002).

De uma maneira geral, pode-se dizer que estas medidas visavam, ao menos na aparência, garantir melhores condições de habitação e de vida urbana aos trabalhadores, aspecto que a propaganda oficial sempre buscou enfatizar. Constituem, portanto, o contraponto, a nível urbano, do imenso arsenal de medidas tomadas por Vargas e seus seguidores objetivando regulamentar as relações entre o trabalho e o capital e defender as condições de trabalho dos assalariados urbanos, ações que criaram para o ditador a imagem de “pai dos pobres” (BONDUKI, 1994, p. 711).

Sem conseguir promover uma ruptura com a burguesia agrária da época, o governo adota uma postura ambígua ao equilibrar os interesses daquela e da burguesia industrial. Essa ambiguidade se estende ainda mais, pois, o cerne do populismo residiu em reconhecer a questão social, mas tratá-la de forma paternalista e simbólica, negando a auto-organização dos trabalhadores. A oposição e as lideranças operárias foram reprimidas, enquanto a massa trabalhadora era alvo de intensa propaganda governamental e dos benefícios oferecidos, como: a criação da Previdência Social, a promulgação da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) e o estabelecimento do salário mínimo, fatos que levou Getúlio Vargas a ser nomeado como “pai dos pobres” (MARICATO, 1997).

Seguindo a linha histórica, em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), que ao longo de seus dezoito anos de existência financiou apenas 16.964 moradias, na qual muitas promessas foram feitas, mas com pouca clareza e realizações concretas. O mercado privado não conseguia atender à demanda por habitação, já que a oferta de imóveis para aluguel diminuía e o Estado não cumpria sua promessa de resolver o problema habitacional. As soluções encontradas pela classe trabalhadora e pela população pobre que migrava para as cidades acabaram por isentar tanto os capitalistas quanto o Estado da responsabilidade de resolver a questão. O desestímulo ao aluguel e a promoção da casa própria, que não era oferecida nem pelo Estado nem pelo mercado, foi uma verdadeira artimanha do mercado. Assim, o loteamento irregular nas periferias, a ocupação ilegal de terras e a autoconstrução de moradias tornaram-se as principais alternativas para os migrantes nas grandes cidades (MARICATO, 1997). Em vista disso, Bonduki (1994, p. 717-718) explana que a proposta da FCP:

revelava objetivos surpreendentemente amplos [...] (ela se propunha financiar, além de moradia, infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico dos municípios); no entanto, sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com os outros órgãos que, de alguma maneira, tratavam da questão e, principalmente, a ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional mostram que a intervenção dos governos do período foi pulverizada e atomizada, longe, portanto, de constituir efetivamente uma política.

É possível considerar que a fragilidade no fenômeno mencionado é mais resultado das disputas políticas e da falta de coesão dentro do próprio aparelho estatal do que da ausência de uma visão abrangente que possibilitasse a formulação de uma estratégia global para resolver o problema. Durante o período, ocorre grandes debates intelectuais, com a participação de técnicos e funcionários do governo, revelando uma vasta gama de temas discutidos. Apesar de a FCP não ter conseguido se firmar como o órgão central e coordenador de uma nascente “política habitacional”, sua criação marcou um importante reconhecimento: o Estado brasileiro precisava intervir diretamente para enfrentar o grave problema da falta de moradias. Como o primeiro órgão nacional dedicado exclusivamente à provisão de habitações para a população de baixa renda, a Fundação representou um passo significativo. Antes dela, as carteiras prediais dos IAPs já existiam, mas esses órgãos eram, na verdade, instituições previdenciárias e sua atuação na área habitacional era complementar e

motivada pela necessidade de investir os vastos fundos de reserva da Previdência Social para manter seu valor (BONDUKI, 1994).

O congelamento dos aluguéis, iniciado em 1942 com o Decreto-Lei do Inquilinato, e suas subseqüentes atualizações colocaram as novas construções sob as mesmas condições das antigas, em um período de inflação crescente, criando um cenário desfavorável para o investimento em habitações de aluguel. Como resultado, muitos proprietários foram forçados a vender suas casas alugadas para recuperar o capital desvalorizado devido aos aluguéis defasados. Dessa forma, o investimento em imóveis para aluguel, que antes era atraente, deixou de ser lucrativo, liberando recursos e incentivando a aplicação de capital na indústria em crescimento na época (BONDUKI, 1994). Assim, as conseqüências que o Decreto-Lei do Inquilinato trouxe para o processo de produção habitacional:

[...] são muito fortes e geram escassez, mostrando que nem sempre a adoção de instrumentos supostamente sociais no âmbito de intervenções no mercado habitacional é positiva. A iniciativa privada, principalmente os grandes investidores, reduz drasticamente a construção de casas de aluguel, aumentando de forma dramática a carência de habitações nas grandes cidades brasileiras. Estas, ademais, recebiam um intenso fluxo migratório interno, do campo para as cidades, provocado pelas novas condições econômicas, principalmente crescimento industrial. Gera-se, assim [...] uma grave crise da habitação (BONDUKI, 1994, p. 721).

Como conseqüência direta da adoção de práticas protecionistas da iniciativa privada na promoção de moradias de aluguel, resultará em despejo ou na ameaça dele, se tornando o principal problema enfrentado pelos inquilinos à época. Os despejos aumentaram significativamente no período pós-guerra, quando encontrar uma moradia com aluguel acessível ao salário da população de baixa renda tornou-se quase impossível, devido aos altos valores dos novos aluguéis causados pela escassez de oferta. Nesse período, o despejo foi o maior problema habitacional nos bairros operários tradicionais e consolidados das principais cidades brasileiras. Essas condições tornou-se o principal meio de expulsão da população das habitações de aluguel, que eram comercialmente produzidas por empreendedores particulares em áreas urbanas bem equipadas e próximas aos locais de trabalho (BONDUKI, 1994).

Desse modo, de acordo com Bonduki (1994, p. 722) o despejo se constituiu como um dos principais instrumentos do processo de transformação pelo qual as maiores cidades do Brasil passaram entre as décadas de 1940 a 1960, pautado pelo “gradativo abandono pela iniciativa privada do mercado habitacional de baixa renda e

a consolidação do padrão periférico de crescimento urbano, onde o próprio morador produz sua casa” ou conforme demonstrado por Maricato (1997, p. 39):

enquanto nos gabinetes governamentais uma realidade virtual era "organizada" no papel e nos textos das leis, a concretude revelava que grande parte da população, os excluídos do mercado imobiliário privado, ocupava o solo ilegalmente, construindo sua própria casa com seus próprios recursos técnicos e financeiros. A periferia cresce velozmente.

No final da década de 1950, envolto das problemáticas mencionadas, o modelo de desenvolvimento econômico chegou ao seu limite. Surgiram conflitos envolvendo as massas rurais e urbanas, que estavam fortemente mobilizadas e exigiam a implementação das reformas de base. No entanto, os eventos que se seguiram não foram favoráveis a essas demandas. Em 1964, um golpe de Estado eliminou qualquer possibilidade de participação política. Isso marcou o início de um período de intensa intervenção estatal na produção de habitação e no planejamento urbano, com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH). A partir desse momento, as cidades brasileiras passaram por transformações significativas (MARICATO, 1997).

O período da Ditadura Militar no Brasil, que se inicia em 1964, foi marcado por um Estado intervencionista. Nesse momento histórico, o governo financiou cerca de 4 milhões de moradias por meio do SFH, número considerado significativo na história da promoção de moradias no país. O SFH causou uma transformação significativa no cenário urbano do Brasil. Em vez de romper com as tendências anteriores, consolidou a ideologia da casa própria como um objetivo pessoal e familiar. O mercado de apartamentos cresceu para atender à classe média, fortalecendo o capital imobiliário. Houve uma diversificação nos materiais de construção, e o mercado de terras se expandiu com o desenvolvimento do sistema viário para melhor circulação dos automóveis. A escala dos projetos habitacionais aumentou, exigindo grandes investimentos, no entanto, isso também intensificou a segregação e a exclusão socioespacial, agravando ainda mais o problema da moradia nas grandes cidades do país (MARICATO, 1997). Para fazer funcionar, grande parte dos recursos utilizados pelo SFH:

[...] provinha de um fundo de trabalhadores, o FGTS Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (uma espécie de fundo de desemprego, além de fundo de habitação), bem como dos recursos voluntários, provenientes das cadernetas de poupança SBPE. Durante toda sua existência, o SFH financiou

aproximadamente um quarto da produção total das habitações construídas no período, abrangendo aí as moradias produzidas no mercado legal ou ilegal. Mas seus investimentos favoreceram predominantemente as classes médias emergentes e classes altas, sustentáculos do regime ditatorial. Considerando que os juros do FGTS eram menores que os de mercado, os trabalhadores subsidiaram a moradia para a classe média, além dos enormes subsídios que estão sendo cobertos pelo Tesouro nacional (MARICATO, 1997, p. 49).

Os recursos do FGTS citados, não beneficiaram apenas a classe média, também financiaram obras de infraestrutura urbana e projetos de saneamento básico. As decisões sobre os financiamentos habitacionais eram fortemente influenciadas pelos empresários do setor imobiliário. As escolhas relacionadas ao financiamento de empreendimentos públicos, como conjuntos habitacionais e obras de saneamento e infraestrutura urbana, frequentemente refletiam os interesses dos empresários da construção civil. Dessa maneira, apesar e todos os entraves encontrados, a política social de habitação se consolidou através da promoção da casa própria. A título de comparação, em 1940, 64% dos domicílios urbanos eram alugados, enquanto em 1991, essa proporção caiu para apenas 16% (MARICATO, 1997).

Entre 1964 e 1986, o BNH e o SFH promoveram intensamente a ideia da casa própria, tornando-a um símbolo de sucesso e estabilidade pessoal. Até então, outras formas efetivas de produção de moradia não tinham sido contempladas nas políticas governamentais. A redução significativa no número de moradias disponíveis para aluguel naquele período, ocorreu simultaneamente ao crescimento da população residente em favelas. Esse fenômeno reflete uma realidade preocupante, onde, muitas vezes, os salários oferecidos pela indústria e/ou serviços são insuficientes para cobrir os custos de moradia no país. A disparidade entre os rendimentos e os preços dos imóveis cria um cenário de exclusão habitacional, forçando muitas famílias a buscar alternativas precárias de moradia (MARICATO, 1997).

No ano de 1986 o BNH foi extinto, resultando em uma dívida significativa para o Tesouro Nacional. A responsabilidade de administrar o FGTS foi transferida para a Caixa Econômica Federal (CEF). Durante a década de 1980, a arrecadação do FGTS sofreu uma queda devido à crise econômica, desde então, o Brasil não tinha estabelecido um projeto duradouro para a política habitacional, deixando uma lacuna significativa no setor.

Com base em Cardoso (2013, p. 17), entre 1986 e 1994, diversos órgãos se alternaram na gestão da política habitacional do governo federal, refletindo uma forte instabilidade política e institucional. Assim,

Desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, a habitação persiste como um bem inatingível para grande parcela dos brasileiros. Mesmo aqueles que conseguem ter acesso a essa “mercadoria impossível” o fazem, na maioria das vezes, em condições de enorme precariedade. Embora a ação do BNH fosse falha em muitos pontos, com a sua extinção a moradia popular ficou órfã, passando por vários ministérios e secretarias, sem que se conseguisse definir, com clareza um padrão de política pública a ser implementado (CARDOSO; RIBEIRO, 1999).

Após a extinção do BNH, os recursos para as Companhias Habitacionais (Cohabs⁵) diminuíram drasticamente, e os financiamentos passaram a se concentrar na classe média. Em resposta a essa situação, o governo federal – presidido por José Sarney – lançou, em 1987, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, sob a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC). O objetivo do programa era financiar moradias para famílias com renda inferior a três salários mínimos. No entanto, apesar de sua importância, o programa não atingiu suas metas devido à alta inflação da época e à falta de uma política e gestão bem definidas (MOTTA, 2011).

A partir do início da década de 1990, durante os dois anos e meio de mandato do governo Collor, poucas inovações foram feitas em relação ao Sistema Financeiro da Habitação, mantendo-se a linha da administração anterior. A política habitacional foi banalizada, com o rompimento de atividades visando o saneamento básico e o desenvolvimento urbano das grandes cidades, transformando-se em uma política distributiva. Assim como no governo de José Sarney, a alocação das unidades habitacionais, tanto dos programas populares convencionais quanto dos alternativos, baseados na autoconstrução, continuou a ser feita de forma aleatória, desrespeitando a distribuição estabelecida pelo Conselho Curador do FGTS. A construção de unidades convencionais também continuou a favorecer setores populares de renda mais alta (AZEVEDO, 2007). A criação do Plano de Ação Imediata para a Habitação

⁵ As Companhias Habitacionais (Cohabs) são os agentes promotores do BNH para o “mercado popular”. [...] foram constituídas sob a forma de sociedades de economia mista, devendo o poder público, Estado ou Município, deter o controle acionário. Embora organizadas sob a forma de sociedades por ações, abertas, portanto, à participação privada, as Cohabs são controladas integralmente pelo setor público (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

(Paih), medida mais importante criada no governo Collor para a área da habitação social, foi apresentada criada com caráter emergencial e:

[...] se propunha a financiar em 180 dias cerca de 245 mil habitações, correspondente a investimento da ordem de 140 milhões de VRF, montante que significa um custo médio de 570 VRF por unidade. Totalmente financiado com recursos do FGTS, com juros reais entre 3,5% e 5,55 ao ano para o mutuário final, o plano tinha como população-alvo as famílias com renda média de até cinco salários mínimos. O Paih possuía três vertentes: programa de moradias populares, programa de lotes urbanizados e programa de ação municipal para habitação popular (AZEVEDO, 2007, p. 8-9).

Conforme Azevedo (2007); Unicamp (1991) e Schvasberg (1993), a avaliação final do Paih revelou o não cumprimento de várias metas estabelecidas: o prazo de 180 dias foi estendido para mais de 18 meses; o custo unitário médio foi de cerca de 670 VRFs, bem acima dos 570 VRFs previstos inicialmente, resultando na redução do número de unidades de 245 mil para 210 mil. Além disso, devido a motivos clientelistas e ao lobby de setores empresariais da construção civil de regiões menos desenvolvidas, especialmente do Nordeste, o plano não conseguiu seguir os percentuais de alocação de recursos definidos pelo Conselho Curador do FGTS para os diversos estados da federação.

Com a saída de Collor, no final de 1992, e a posse de Itamar Franco, houve um esforço para reformular a política habitacional, focando especialmente nas classes de baixa renda. Isso foi feito através dos programas Habitar Brasil e Morar Município, que operavam de forma independente do Sistema Financeiro da Habitação. Esses programas:

[...] tinham uma padronização excessiva e muitas exigências legais, o que impedia muitos municípios de captarem os recursos disponibilizados. Porém, nesse mesmo governo, temos dois avanços: o primeiro foi uma mudança conceitual, com incentivo à formação de conselhos e à criação de fundos para habitação; o segundo foi a constituição, em 1992, do Fórum Nacional de Habitação, composto por entidades da sociedade civil, setores do Estado e empresários da construção civil, cujo objetivo era construir uma aliança entre os interesses envolvidos no financiamento, na produção e no uso da moradia (MOTTA, 2011, p. 7-8).

É importante destacar que, embora tenha sido sugerida a criação de fundos estaduais e municipais, o governo não conseguiu, até o término da administração de Itamar Franco, estabelecer um fundo federal. Os programas Habitar Brasil e Morar Município dependeram principalmente de verbas orçamentárias ou de recursos

temporários através do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), o que os enfraqueceu institucionalmente, além disso, não houve progresso na formação de um Conselho federal, semelhante aos propostos para os governos estaduais e municipais (AZEVEDO, 2007).

No que tange à produção de habitações populares, o governo Itamar Franco adotou uma dupla abordagem. Em princípio, focou na conclusão de aproximadamente 260 mil unidades habitacionais, iniciadas pelo governo anterior, com previsão de término até a metade de 1994. Essas construções foram financiadas por meio de créditos do FGTS, recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e verbas orçamentárias, contando com um investimento estimado de cerca de 800 mil dólares. Em uma segunda frente, foram lançados os já mencionados programas Habitar Brasil, direcionado a municípios com mais de 50 mil habitantes, e o programa Morar Município, voltado para localidades de menor porte. O financiamento do Estado para esses programas, estimado em 100 mil dólares para o ano de 1993, deveria ser composto por verbas orçamentárias e parte dos recursos provenientes do IPMF. No entanto, devido às prioridades do Plano de Estabilização Econômica, os recursos não foram alocados conforme o previsto (AZEVEDO, 1996).

A Era do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) - (1995-2002) é marcada pela volta nos financiamentos de habitação e saneamento, impulsionados pelos recursos do FGTS, após um período de estagnação. Esse movimento ocorreu em um contexto de mudanças significativas na abordagem das políticas habitacionais. A nova concepção adotada passou a valorizar princípios como descentralização, flexibilidade e diversidade, reconhecendo a complexidade da cidade real. Esses novos referenciais alinharam-se com os debates nacionais e internacionais que de maneira geral, rejeitavam os programas convencionais. Tais programas eram caracterizados pelo financiamento direto à construção de conjuntos habitacionais com grandes extensões e por centralizar os processos de gestão (BONDUKI, 2008).

Conforme Bonduki (2008, p. 78), em 1996 a Secretaria de Política Urbana assumiu a responsabilidade pelo setor habitacional no país e lançou o documento da Política Nacional de Habitação. Este documento introduziu novos programas que, em sua concepção, refletiam uma visão inovadora. Em vez de focar exclusivamente no financiamento à produção, a nova política buscava uma abordagem mais abrangente e inclusiva. Entre os programas desenvolvidos no governo FHC:

incluiu-se, como principal alteração, a criação de programas de financiamento voltados ao beneficiário final, (Carta de Crédito, individual e associativa), que passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. Além deste, criou um Programa voltado para o poder público, focado na urbanização de áreas precárias (Pró-Moradia) [...] e um programa voltado para o setor privado (Apoio à Produção) [...]. Em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial – PAR –, plano inovador voltado à produção de unidades novas para arrendamento que utiliza um mix de recursos formado pelo FGTS e recursos de origem fiscal. Dentre as modalidades de utilização da Carta de Crédito que consumiu, entre 1995 e 2003, cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados à habitação, se destacaram o financiamento de material de construção e a aquisição de imóveis usados, além da Carta de Crédito Associativa, para a produção de moradias prontas (BONDUKI, 2008, p. 79).

Nesse contexto, devido a restrições financeiras, a implementação dos programas citados não conseguiu impactar positivamente o combate ao déficit habitacional no Brasil, especialmente nos segmentos de baixa renda. Em geral, as políticas habitacionais continuaram a privilegiar as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a cinco salários mínimos, enquanto apenas 8,47% foram direcionados para famílias com renda até três salários mínimos, onde se concentrava 83,2% do déficit habitacional. Assim, o ajuste fiscal vigente durante o período foi o principal obstáculo para os investimentos em urbanização e na construção de moradias destinadas às camadas de renda mais baixa, que concentravam as maiores necessidades habitacionais do país (BONDUKI, 2008).

Em 2001, após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovado e promulgado por FHC o Estatuto da Cidade. Ao regimentar a Constituição e possibilitar a aplicação da função social da propriedade, o Estatuto se tornou um marco significativo. Ele fazia parte da proposta original do Projeto Moradia, sendo um componente essencial para resolver a questão habitacional no país (BONDUKI, 2008).

Para Bonduki (2008), os impasses e limitações da política habitacional durante o governo FHC persistiram no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), tornando-se desafios significativos para a implementação da política habitacional proposta pelo novo governo, conforme indicado no Projeto Moradia. A eleição de Lula trouxe consigo novas oportunidades e expectativas para a institucionalização de uma política habitacional que dialogasse com as ideias discutidas por especialistas, acadêmicos e ativistas dos movimentos sociais. As propostas para a habitação do novo presidente foram detalhadas no Projeto Moradia,

um documento desenvolvido com a colaboração de diversos intelectuais envolvidos na questão urbana (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017).

No primeiro dia de mandato de Lula, a criação do Ministério das Cidades (MCID) veio preencher um vazio institucional que excluía o governo federal das discussões sobre política urbana e o futuro das cidades. A última política urbana significativa implementada pelo governo federal ocorreu durante o regime militar (1964-1985). Com a crise fiscal da década de 1980 e o colapso do SFH e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), as políticas urbanas e setoriais criadas e executadas pelo regime militar entraram em crise. Desde 1986, a política urbana e habitacional no âmbito federal havia entrado em declínio. Ocorreram várias elaborações e tentativas de implementação, mas todas tiveram vida curta (MARICATO, 2006). O MCID teve sua estrutura baseada:

nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, e que estão relacionados ao território, são eles: a moradia, o saneamento ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana – mobilidade e trânsito (MARICATO, 2006, p. 15).

Para enfrentar as problemáticas de habitação e infraestrutura urbana foi formada uma equipe altamente qualificada dentro do MCID. A liderança ministerial, através de uma coordenação eficaz, conseguiu resolver divergências internas e avançar em propostas de políticas essenciais para as cidades do país. Reconhecendo que muitas dessas políticas ultrapassavam a competência do Ministério, esforços foram feitos para envolver outras agências e ministérios com fortes conexões com as ações em andamento, além de integrar diferentes esferas governamentais e contado com a participação ativa dos movimentos sociais e urbanos. No que diz respeito à Habitação, o tema passou a ser abordado de maneira mais abrangente, considerando não apenas a construção de novas moradias, mas também questões cruciais para enfrentar os desafios habitacionais, como a regularização fundiária, o saneamento básico, a infraestrutura e o transporte público (AZEVEDO, 2007).

Em 2003, ainda no primeiro ano do Governo Lula, a Secretaria Nacional de Habitação estabeleceu bases normativas e institucionais para uma nova política habitacional, propondo a criação do Sistema Nacional de Habitação. A primeira versão desse sistema foi discutida e aprovada durante a Primeira Conferência das Cidades no mesmo ano. No entanto, a implementação dessa política, assim como a política

urbana em geral, não pôde ser executada, devido a problemas de restrições nos gastos públicos, assim, as propostas iniciais tiveram pouco avanço até o ano de 2005.

Naquele ano de 2005 – com grande mobilização [social] do movimento de moradia [...] foi aprovado o projeto de lei de criação de um fundo específico para financiar a produção de moradias, denominado então de Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A lei que instituiu o FNHIS também estabeleceu os elementos institucionais básicos para a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), baseado em uma distribuição de competências e atribuições entre os três níveis de governo [...] Para aderir ao sistema, os estados e municípios deveriam se comprometer com a criação de um fundo de habitação a ser gerido por um conselho com participação popular, e também com a elaboração de um plano de habitação de interesse social que deveria estabelecer as diretrizes e prioridades da política em nível local (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 25).

Já no ano de 2006, foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com o compromisso presidencial de destinar R\$ 1 bilhão por ano ao fundo. O FNHIS começou a operar com foco na construção de unidades habitacionais, urbanização de assentamentos precários, assistência técnica e apoio à elaboração de planos habitacionais. Uma importante inovação incluída no plano foi a inclusão de subsídios diretos na política habitacional, permitindo o atendimento à população de baixa renda (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017).

Ainda em 2006, a política econômica do governo passou por uma transformação significativa, caracterizada por estratégias mais intervencionistas e um aumento progressivo dos gastos públicos em programas sociais e de transferência de renda. Nesse contexto, em 2007, o governo Lula lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um plano vultoso voltado para o crescimento econômico por meio de investimentos em infraestrutura.

Após o lançamento do PAC, foi incluído em seu escopo, um programa de urbanização de assentamentos precários, que, na primeira fase (PAC-1), investiu R\$ 20,8 bilhões na urbanização de 3.113 assentamentos precários em todo o Brasil. Durante os mandatos de Lula, foram feitos investimentos significativos no Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e no Crédito Solidário. Este último programa foi especialmente direcionado para financiar a produção habitacional através de cooperativas autogestionárias, promovendo a construção de moradias de forma comunitária (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017).

No ano de 2008, o mundo enfrentou uma grave crise econômica que teve origem nos Estados Unidos, desencadeada por problemas nos mercados secundários

de títulos lastreados em hipotecas. Essa crise rapidamente se espalhou e afetou todo o setor financeiro global. A resposta do Governo Lula à crise foi ágil e estratégica. Para compensar a retração do setor privado, foram adotadas medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos. Além disso, o governo implementou medidas de apoio aos setores mais afetados pela crise. Como estratégia, o governo manteve os investimentos em infraestrutura previstos no PAC e estimulou a Petrobrás a continuar com seus investimentos planejados. Essas ações foram fundamentais para mitigar os impactos da crise e promover a recuperação econômica do país (CARDOSO; ARAGÃO, 2013a).

Em 2009, foi lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) com o objetivo de expandir o mercado habitacional e atender famílias com renda de até 10 salários mínimos. O programa estabeleceu subsídios diretos proporcionais à renda das famílias, visando impulsionar a economia por meio dos efeitos multiplicadores engendrados pelo setor da construção. O programa tinha como meta a construção de um milhão de moradias em curto prazo, com um orçamento de R\$ 34 bilhões. Desse total, R\$ 25,5 bilhões vieram do Orçamento Geral da União (OGU) e R\$ 7,5 bilhões do FGTS. Além disso, foi previsto um investimento de R\$ 1 bilhão para a complementação de infraestrutura urbana, a ser distribuído através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (CARDOSO; ARAGÃO, 2013a).

Visando contemplar famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos, faixa com maior déficit habitacional do país, a meta do PMCMV era:

construir 400 mil unidades, através do Fundo de Arrendamento Residencial, do PMCMV Entidades, do Programa Nacional de Habitação Rural e do PMCMV para municípios com população de até 50 mil habitantes [...] A prestação mensal para famílias com renda inferior a três salários mínimos seria de R\$ 50,00, considerada como pagamento simbólico, já que o programava previa para essa faixa um subsídio integral (CARDOSO; ARAGÃO, 2013a, p. 36).

Para as outras faixas de renda, entre 3 a 6 salários mínimos, o objetivo era construir 400 mil unidades habitacionais através do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Para famílias com renda entre 6 e 10 salários mínimos, a meta era construir 200 mil unidades, financiadas pelo FGTS. Além disso, essas famílias também recebiam benefícios indiretos, como a redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor de Habitação (CARDOSO; ARAGÃO, 2013a).

Em resumo, o PMCMV foi criado como uma iniciativa de crédito tanto para o produtor quanto para o consumidor. Os construtores solicitam financiamento à CAIXA para desenvolver empreendimentos destinados ao público, segmentados nas três faixas de renda contempladas no programa. Cada empreendimento deve ser comercializado dentro de valores pré-estabelecidos, que variam conforme as características da cidade e da região, além das faixas de renda. Esses valores também envolvem diferentes níveis de subsídios, dependendo da renda familiar (CARDOSO; ARAGÃO, 2013a).

O PMCMV obteve resultados positivos, alcançando seus objetivos econômicos e ajudando a superar as instabilidades da crise internacional de 2008. Além disso, teve uma boa aceitação popular, com níveis de reconhecimento e avaliação positivos. O programa também atendeu a demandas históricas do setor da construção civil, fortalecendo o “acordo” empresarial que apoiava o governo. Através da modalidade MCMV-Entidades, conseguiu alinhar-se aos interesses dos movimentos sociais de moradia. Assim, o segundo mandato de Lula terminou com uma boa avaliação pública, projetando com êxito a imagem de sua sucessora, Dilma Rousseff, que culminou em sua vitória na eleição de 2010 (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017).

O governo de Dilma Rousseff (2011-2016), deu continuidade ao PMCMV, ampliando a meta inicial de construção de um milhão para dois milhões de moradias até o ano de 2014. Conforme Zapelini, Lima e Guedes (2017) e Soares et. al. (2013), essa nova fase do programa, conhecida como Minha Casa, Minha Vida 2 (MCMV 2), apresentou algumas diferenças em relação a proposta original. A composição orçamentária foi um dos principais destaques, com 75% dos recursos provenientes do OGU, 22% do FGTS e 3% do BNDES. Além disso, a nova fase buscou simplificar a concessão de financiamentos para as faixas de renda mais baixas. Apesar dos bons resultados na construção de moradias para essa parcela da população, o programa enfrentou críticas significativas que se concentraram nas relações com o mercado e na localização inadequada dos empreendimentos imobiliários.

Diante das críticas e com resultados das construções das moradias do PMCMV visíveis nas cidades, tornam-se aparentes que a maioria dos novos empreendimentos estavam localizados em áreas periféricas, frequentemente fora da zona urbana e/ou em locais com carências na oferta de equipamentos e serviços urbanos. Esses fatos, deixaram evidentes a problemática dos transportes e da mobilidade urbana, agravado pela localização periférica. Ademais, a intensa construção de novos empreendimentos

em áreas já carentes de serviços e habitadas por uma população de baixa renda, trouxe à tona o debate sobre a segregação socioespacial e a possibilidade de criação de grandes áreas ocupadas de forma homogênea por uma população com o mesmo perfil social, tema amplamente discutido no cenário acadêmico nacional e internacional. Nesse contexto, essa temática surge como fator relevante para o debate público sobre as possibilidades de revisão ou aprimoramento da política habitacional vigente (CARDOSO; LAGO, 2015). Pautado nesses problemas citados, Maricato (2017, p. 62) infere que:

Para os moradores de qualquer metrópole brasileira não será necessário fazer tantas referências acadêmicas [...] para lembrar que as cidades estão piorando e que não há nada no horizonte que pareça contrariar essa tendência. Basta a referência à vida diária, ainda que, aparentemente, cada um [...] parece ir se acostumando àquilo que deveria ser considerado inaceitável: uma cidade inviável. Embora ninguém pareça estranhar, a dimensão da irracionalidade para com a saúde humana, os recursos naturais, a economia, entre outros aspectos, não é razoável. Mas há uma lógica nisso tudo como mostra a matriz rodoviarista e o PIB que ela gera. O transporte urbano não mereceu do governo federal a mesma importância da habitação, embora constitua um dos setores mais importantes para estruturação das cidades juntamente com a regulação para o uso e a ocupação do solo.

As problemáticas urbanas elencadas por Maricato não deixam dúvidas que a construção de habitações populares em áreas afastadas dos centros urbanos traz sérias consequências que afetam a todos. Esse modelo de produção eleva os custos das infraestruturas urbanas, que precisam se estender a regiões cada vez mais distantes. Além disso, a distância entre as áreas residenciais, os locais de trabalho e os serviços urbanos intensifica as segregações socioespaciais e aumenta os gastos com mobilidade urbana. Os longos deslocamentos diários entre casa, trabalho e escola congestionam as vias e os transportes públicos, deteriorando a qualidade de vida individual e coletiva. Além disso, a predominância de veículos movidos a combustíveis fósseis agrava a poluição do ar contribuindo com o aquecimento global cujos impactos já afetam milhões de pessoas ao redor do mundo.

Apesar das contratações e a execução das obras do PMCMV 2 terem avançado mais lentamente em comparação à fase anterior e a mídia ter começado a destacar críticas sobre os problemas enfrentados pelos novos empreendimentos, o programa permaneceu central na agenda governamental até a campanha eleitoral de 2014, quando a possibilidade de reeleição de Dilma Rousseff estava em jogo. Durante esse período, o governo chegou a anunciar o lançamento de uma terceira fase do

programa para 2015. Em 2016, de acordo com um levantamento divulgado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, até junho daquele ano, já haviam sido contratadas a construção de 4,36 milhões de unidades habitacionais em 96% dos municípios do país, com 2,9 milhões já entregues. Aproximadamente 35,5% dessas unidades estão na região Sudeste, 28,4% no Nordeste, 18% no Sul, 11,3% no Centro-Oeste e 6,8% no Norte, totalizando um investimento de R\$ 309,6 bilhões (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017).

A partir de 2019, um novo governo assumiu a presidência do país e trouxe modificações no planejamento e desenvolvimento da política habitacional no Brasil. Liderado por Jair Bolsonaro (2019-2022), a denominação do PMCMV foi trocado para Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) a partir da Medida Provisória (MP) nº 996/2020 (posteriormente convertida na Lei n.º 14.118/2021 e pelo Decreto n.º 10.600/2021) e passou a fazer parte do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

De acordo com o Decreto que regulamentou o PCVA, este foi desenvolvido para facilitar o acesso da população à moradia própria visando mais qualidade de vida. O objetivo era atender 1,2 milhão de famílias de baixa renda com financiamento habitacional até dezembro de 2022. Além disso, o programa visava a melhoria das residências por meio das reformas dos imóveis (BRASIL, 2021). O financiamento do PCVA era realizado por meio de crédito imobiliário, permitindo o uso dos recursos FGTS. Diferentemente do PMCMV, o PCVA não contava com uma faixa de custeio exclusiva financiada pela União. As taxas de juros aplicadas variavam conforme a faixa de renda dos beneficiários e da localização do imóvel (BELLÉ et. al., 2023).

Entre 2009 e 2019, o PMCMV obteve um investimento de R\$151,3 bilhões em valores atualizados, considerando a inflação da época. Assim, alcançou uma média de investimento na casa de R\$13,75 bilhões por ano. Em contraste, o PCVA teve uma previsão orçamentária de R\$1,1 bilhão para ações habitacionais voltadas à população de baixa renda, conforme a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022, representando uma redução de 92% em relação à média anual do programa anterior (BELLÉ et. al., 2023).

Com base nos dados apresentados do PCVA é possível inferir que a grande redução no investimento público na área habitacional no governo Bolsonaro, é reflexo da política em curso no período em que esteve no poder, pautado pela estagnação de programas sociais nas mais diversas áreas e pelo cerceamento de ações

participativas nas áreas ambientais, educacionais e de saúde, como ficou claro no contexto da pandemia do SARS-CoV-2 (Covid-19).

No contexto mais recente a escrita dessa pesquisa, tem-se a volta de Luiz Inácio Lula da Silva para seu terceiro mandato (2023-2026). O novo governo revogou a nomenclatura do Programa Casa Verde e Amarela para Minha Casa, Minha Vida, em uma clara alusão da “volta para casa” do programa que marcou fortemente os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 2003-2016. O PMCMV atual, teve origem na MP nº. 1.162/2023 aprovada pela Lei nº. 14.620/2023. Para o mandato em curso, o presidente Lula anunciou que pretende entregar 2 milhões de moradias até 2026. As habitações serão custeadas via Orçamento da União e através de recursos advindos do FGTS.

Diante do exposto, vislumbrando o futuro, as perspectivas das políticas habitacionais no Brasil indicam a necessidade de uma abordagem mais integrada e sustentável. Com isso, é de suma importância que as políticas públicas não foquem apenas na construção de novas moradias, mas também na requalificação das áreas urbanas degradadas e no incentivo de uma maior participação social na elaboração e implementação dos projetos. Em suma, o desafio da habitação social no Brasil exige um compromisso contínuo e inovador por parte dos governos e da sociedade, visando não apenas reduzir o déficit habitacional como também lutar pela promoção de cidades mais justas e inclusivas.

3.1 Desafios entre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

O déficit habitacional no Brasil é um dos maiores desafios enfrentados pelas políticas públicas, refletindo décadas de desigualdades sociais e urbanísticas. Nesse contexto, surgiram iniciativas como o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que se propôs a promover uma abordagem integrada, participativa e descentralizada para o enfrentamento dessa problemática. No entanto, com a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em 2009, o cenário habitacional brasileiro foi profundamente transformado. Embora o MCMV tenha alcançado números expressivos na construção de unidades habitacionais, sua lógica centralizada e mercadológica revelou sérias contradições em relação aos princípios estabelecidos pelo SNHIS.

O SNHIS foi criado pela Lei nº 11.124, de 2005, como parte de um esforço maior de reforma no campo das políticas habitacionais. O sistema foi concebido para romper com décadas de políticas fragmentadas, que tratavam a habitação como uma questão isolada, desvinculada do planejamento urbano e dos direitos sociais. Seu modelo previa a descentralização da gestão, incentivando a autonomia municipal e estadual, bem como a participação ativa da sociedade civil na formulação e execução das políticas habitacionais (MARICATO, 2017).

O financiamento por meio do FNHIS foi outro diferencial, garantindo recursos específicos para ações voltadas a famílias de baixa renda. Dessa forma, o sistema buscava promover não apenas a construção de unidades habitacionais, mas a integração dessas moradias com infraestrutura, mobilidade urbana e serviços essenciais, alinhando-se ao direito à cidade, como discutido por Rolnik (2015).

A associação entre o PMCMV e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), bem como as relações que se desenrolam a partir disso, são claramente justificadas no contexto político-econômico em que o Brasil se situava, mas assumem novas configurações ao se constatar que, desde o seu lançamento, o PMCMV tornou-se a principal iniciativa do governo federal para a provisão habitacional. Isso trouxe transformações significativas no próprio arcabouço do SNHIS. Uma das alterações mais relevantes foi que o FNHIS, que era o principal instrumento para viabilizar o SNHIS e financiado com recursos do OGU, praticamente deixou de desempenhar seu papel no apoio à oferta pública de habitação voltada ao interesse social (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO; 2013).

Assim, verifica-se que o SNHIS, como expressão da política habitacional e implementado por meio do PlanHab, do FNHIS e de fundos e planos locais de habitação, passou, a partir de 2009, a priorizar quase exclusivamente ações de urbanização em assentamentos precários. Isso também incluiu o suporte a iniciativas já em curso no PAC, enquanto a execução da provisão habitacional ficou praticamente restrita ao PMCMV (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO; 2013).

O MCMV, lançado em 2009 como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), trouxe uma nova dinâmica às políticas habitacionais brasileiras. Com foco na entrega em larga escala de unidades habitacionais, o programa tinha como objetivo principal reduzir o déficit habitacional e estimular a economia por meio do setor da construção civil. No entanto, a centralidade do programa no debate habitacional acabou obscurecendo as diretrizes do SNHIS. A lógica MCMV priorizou

a produção em massa e a dinamização do mercado imobiliário, em detrimento de uma abordagem mais integrada e sustentável proposta pelo SNHIS. Além disso, a concentração de recursos e esforços no MCMV enfraqueceu os mecanismos de financiamento e implementação do SNHIS, prejudicando sua consolidação como uma política de Estado (MARICATO, 2017). Com relação a esse fato, Krause, Balbim e Lima Neto (2013) falam que:

A propósito, [...] a partir de 2011, em sua segunda fase, o MCMV foi incluído no PAC, sugerindo que a política habitacional tenha passado a responder mais fortemente às estratégias de alavancagem do desenvolvimento do país – aceleração do crescimento –, sendo a habitação o produto entregue desta política de desenvolvimento, e não necessariamente o contrário, como se poderia esperar (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 8).

Em relação a isso, Nascimento Neto, Moreira e Schussel (2012, p. 94) sinalizam que a modificação do propósito do PMCMV mostra “preocupações mais compatíveis a um programa de dinamização econômica do que propriamente a um programa habitacional voltado à superação do déficit habitacional”. Diante dessa visível alteração no propósito inicial do PMCMV, Andrade (2015) realiza uma reflexão histórica comparando o jogo de interesses existente na sociedade capitalista, a partir do século XX e acaba interferindo na organização e planejamento das cidades até os dias atuais. Para a autora,

[...] a organização da cidade segundo funções – morar, circular, trabalhar, relaxar –, contida na base da proposta do PMCMV, ainda que seja uma concepção bastante deturpada, foi determinada pela hegemonia capitalista do início do século XX. O projeto moderno [...], gestado na Europa do início do século XX para responder aos problemas urbanos decorrentes da Revolução Industrial, foi construído para atender aos interesses burgueses. (ANDRADE, 2015, p. 172).

Então, enquanto o SNHIS priorizava a descentralização das decisões e a autonomia dos municípios, o MCMV trouxe uma abordagem centralizada, gerida diretamente pelo governo federal e com forte participação do setor privado. Essa centralização, segundo Fernandes (2012), limitou o protagonismo local e enfraqueceu os princípios participativos que fundamentavam o SNHIS. Acrescentando o debate, Andrade (2015) comenta sobre a pouca importância concedida pela política do MCMV a diversidade de composições e necessidades das famílias.

O PMCMV surge [...] contrariando essa lógica, ainda que tenha sofrido ajustes a partir da sua implementação no sentido de se aproximar um pouco

mais [...] das demandas dos movimentos sociais. Entretanto, cabe ressaltar que tais ajustes foram mínimos. No que diz respeito ao desenho urbano, a opção pela forma condomínio dos empreendimentos reforça a perspectiva da construção diante daquilo que pode ser considerado como "antichidade" (ANDRADE, 2015, p. 171).

Em Andrade (2015), o conceito de "antichidade" é atrelado ao contexto do MCMV. A autora critica o urbanismo promovido por esse programa, destacando que muitos dos empreendimentos habitacionais resultaram em espaços que não atendem às características de uma cidade integrada e funcional, argumenta ainda, que esses empreendimentos frequentemente carecem de infraestrutura adequada, serviços públicos essenciais e integração com o tecido urbano existente, criando o que ela chama de "antichidade". Espaços que, em vez de promoverem inclusão e qualidade de vida, reforçam a segregação e a exclusão social.

Maricato (2017) também aponta a exclusão de comunidades locais no processo de planejamento e execução do MCMV, fato que acabou gerando projetos distantes das realidades territoriais e sociais, acentuando as desigualdades e promovendo segregação espacial. Desse modo, a descentralização, pilar do SNHIS, foi substituída por uma lógica tecnocrática e homogênea no MCMV.

Outra divergência fundamental entre os dois programas reside no enfoque dado à questão habitacional. Conforme Rolnik (2015) sinaliza, o MCMV priorizou a entrega numérica de unidades habitacionais, sem considerar fatores como localização, conectividade urbana e acesso a serviços públicos. Isso resultou na construção de conjuntos habitacionais em áreas periféricas, onde o custo do solo é mais baixo, mas onde também há menos acesso a emprego, educação e saúde. O SNHIS, por outro lado, buscava uma abordagem qualitativa, integrando habitação com infraestrutura urbana e promoção social. Esse preceito presente no escopo do SNHIS é apoiado por Maricato (1997) quando discute que uma política habitacional eficaz deve ir além da produção de moradias, promovendo a integração das comunidades ao tecido urbano e à vida social.

Para Cardoso e Aragão (2013b), o lançamento do MCMV redirecionou grande parte dos recursos federais destinados à habitação para um modelo centralizado, enfraquecendo os fundos do FNHIS, peça-chave do SNHIS. essa disputa de recursos comprometeu a implementação de projetos habitacionais mais integrados e sustentáveis, especialmente aqueles voltados a populações vulneráveis. Essa competição por recursos evidencia como as políticas habitacionais se tornam objeto

de disputa política e econômica, refletindo prioridades que muitas vezes ignoram os princípios de equidade e sustentabilidade urbana (CARDOSO; ARAGÃO; 2013b).

As contradições existentes entre os princípios do SNHIS e as práticas do PMCMV revelam uma tensão estrutural mais ampla, que vai além da simples oposição entre quantidade e qualidade. Essa tensão reflete um embate entre concepções distintas de política habitacional: uma que busca promover o direito à cidade, através da descentralização, integração urbana e participação social, e outra que privilegia a lógica mercadológica e os interesses econômicos de curto prazo. Essas estratégias habitacionais também moldam as relações socioespaciais, definindo os padrões de segregação ou integração urbana que afetam diretamente as condições de vida e a inclusão de populações em situação de vulnerabilidade. Ao estabelecer onde e como essas populações residem, esses modelos impactam aspectos cruciais como a conectividade com redes urbanas, a qualidade do ambiente construído e o acesso a recursos que promovem a equidade social e o desenvolvimento humano nas cidades.

3.2 A Trajetória da Habitação Social na cidade do Natal/RN

A problemática envolvendo a habitação na cidade do Natal não é algo recente em sua história. Há registros de ações públicas de higienismo e alteração nas estéticas de moradias das populações mais pobres da cidade desde o final do século XIX, como relata Almeida (2007):

A obrigatoriedade do cumprimento das disposições estatais sem, muitas vezes, levar em consideração o poder aquisitivo da população, ocasionou a saída de diversas famílias carentes - sem condições de arcarem com as despesas que seriam desprendidas para a adequação de suas residências aos preceitos estéticos e higiênicos estabelecidos para os arrabaldes da cidade ou para **ocupações irregulares nas proximidades do centro**. Somava-se a essa população, o massivo número de retirantes na capital, reflexo da seca de 1888/1889, em busca de trabalho e **habitação**, resultando no primeiro momento de agravamento da crise habitacional em Natal no período estudado (ALMEIDA, 2007, p. 120, grifo nosso).

Diante do exposto, é percebido que desde o início da formação da cidade do Natal, a população mais pobre e vulnerável – sobretudo os migrantes que chegavam do interior do estado fugindo da seca – foi preterida e deslocada para áreas mais afastadas do centro, local onde acontecia as maiores movimentações de pessoas e dispunha de mais oferta de trabalhos. Assim,

[...] a Intendência Municipal, em 1892, formulou a primeira medida no sentido de conceber alternativas de moradia à população mísera e necessitada e promover a expansão de Natal incentivando a ocupação das áreas periféricas próximas ao núcleo consolidado da cidade. Essa ação correspondia à reserva de terreno para aforamento nas proximidades da **área portuária** e de um dos maiores bairros da cidade, a **Ribeira** [...]. Essa área seria loteada em terrenos com "60 palmos sobre 100", a serem oferecidos à população de baixa renda por doação, para a construção de residências populares (ALMEIDA, 2007, p. 120-121 apud A REPÚBLICA 16/07/1892, p. 06, grifo nosso)⁶.

A situação retratada no trecho anterior é agravada com o aumento paulatino da população e pelas políticas higienistas e de embelezamento da cidade, afastando a população para os novos bairros que estavam sendo construídos em regiões mais afastadas do centro da cidade (ALMEIDA, 2007).

Mesmo existindo informações históricas em relação as primeiras ocupações irregulares, habitações coletivas e autoconstrução precárias de moradias em Natal já no final do século XIX, é apenas em meados do século XX que esse problema passa a ter mais atenção da classe política, pois a cidade serviu de base aérea dos Estados Unidos na 2ª Guerra Mundial e além de absorver outra grande leva de imigrantes nesse período, o progresso econômico proporcionado pelo aumento das vagas de emprego e mais capital em circulação atraiu atenção do restante do país. Esses acontecimentos:

resultaram em um considerável crescimento populacional de Natal. Essa conjuntura acarretou uma grande procura por hospedagens, pensões, hotéis e casas para se alugar, e impulsionou a construção de habitações por parte da iniciativa privada, ao mesmo tempo em que inflacionou os preços das locações (ALMEIDA, 2007, p. 114).

Influenciado pelo contexto histórico mencionado, Moraes; Vivas; Bentes Sobrinha, (2008) relatam que as primeiras formas de assentamentos precários mais consolidados surgiram em Natal a partir da década de 1940. Cabendo destacar que: em 2015, na pesquisa anterior do autor desse trabalho, foi encontrado evidências que a Comunidade do Maruim pode ter surgido ainda antes, por volta da década de 1920 fruto da instalação da Colônia de Pescadores José Bonifácio, datada de 16 de outubro de 1922.

⁶ Tendo como base o texto de Almeida (2007), é possível traçar um paralelo das primeiras ocupações irregulares e da autoconstrução de moradias por parte das populações que chegavam na cidade com o surgimento da Comunidade do Maruim, objeto central dessa pesquisa, já que a localização geográfica onde a comunidade se situava até o ano de 2016, antes do reassentamento, é bem semelhante com a descrita no texto do Jornal A República de 1892: situada próxima ao Porto de Natal no bairro da Ribeira.

Fotografia 1 – (A) Vista aérea do Bairro da Ribeira em 1940, época dos primeiros assentamentos precários consolidados em Natal; (B) Fachada da fundação da Colônia de Pesca na antiga área da Comunidade do Maruim.



Fonte: PREFEITURA... (2006); elaborado pelo autor (2013).

Nesse período, meados do século XX, o vertiginoso crescimento populacional e das áreas com assentamentos precários continuou a se consolidar na cidade do Natal sem que o poder público tomasse providências efetivas para resolver a questão do déficit habitacional e da infraestrutura urbana para as pessoas mais pobres. De acordo com Almeida (2007 apud A República, 1942) “no início da década de 1940, Natal possuía cerca de 58.057 habitantes aumentando esse número para 123.215 habitantes, de acordo com o censo, nos anos de 1950”.

Verifica-se, portanto, uma ausência de um instrumento público de fiscalização e controle da ocupação e uso do solo da cidade, essencialmente voltado às moradias, o que se leva a concluir que a produção do solo natalense ficou a cargo em grande parte, nas décadas de 1940 e 1950, [...] dos interesses privados. Em se tratando dos regimentos para construções de residências, continuava-se a operar os Códigos de Obras, que no decorrer da década de 1950 e meados da década de 1960, permaneceram quase que sem alterações significativas. A redução progressiva da atuação do governo no plano legislativo diante das questões habitacionais em Natal foi resultante da mudança do papel do Estado, que passou paulatinamente ao longo do século XX, de mero legislador para atuar por meio de uma ação mais ampla no espaço de morar, como promotor direto de residências, sobretudo, no campo da habitação social (ALMEIDA, 2007, p. 119).

Na década de 1960, após a criação do BNH e da inserção das empresas de construção civil na cidade, iniciou-se um período de grande crescimento imobiliário através da criação de conjuntos habitacionais no território municipal. Como destaque desse momento, conforme Alves (2001) e Almeida (2007) foi implementado em 1961 pelo então governo Aluizio Alves o Plano de Habitação Popular do Rio Grande do Norte, que planejou a construção de 3.000 moradias populares através de

financiamentos de órgãos nacionais e internacionais a exemplo do USAID⁷ - Aliança para o progresso, da Fundação da Habitação Popular do Rio Grande do Norte (FUNDHAP) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Desse plano nasceu o conjunto residencial da Cidade da Esperança em 1964.

Fotografia 2 – Conjunto Residencial Cidade da Esperança em 1964.



Fonte: PREFEITURA... (2006).

No mesmo período em que ocorria o desenvolvimento de conjuntos habitacionais pela cidade, o prefeito da época, Djalma Maranhão, iniciou os projetos de regularização fundiária das comunidades Mãe Luiza e Brasília Teimosa, no qual as declarou como áreas de utilidade pública e de interesse social baseado na Constituição Federal, Lei Orgânica dos Municípios e Lei Federal de Desapropriação. Dessa forma, o projeto de desapropriações mencionado se apresenta como o primeiro de grande impacto na cidade, já que foram distribuídos quase 2.000 lotes as famílias da comunidade de Brasília Teimosa e iniciadas as intervenções urbanísticas e regularizações fundiárias em Mãe Luiza (ALMEIDA, 2007).

O programa de desapropriações de terrenos teve continuidade até o fim do segundo mandato do prefeito, em 1964, revelando sua intenção de regularizar a situação dos flagelados na cidade, que ocupavam terrenos irregularmente, sem condições de higiene e infra-estrutura (ALMEIDA, 2007, p. 143).

⁷ USAID em inglês (United State Agency for International Development). Surgiu no final da década de 1950 e se tratava de uma aliança entre o governo estadunidense, representado por John Kennedy, e alguns países da América do Sul para execução de projetos assistencialistas de educação e moradia. No Nordeste do Brasil, a aliança determinou que os projetos a serem desenvolvidos deveriam ser coordenados pela SUDENE (ALMEIDA, 2007; ALVES; 2001).

Incentivado pela criação do primeiro conjunto habitacional de grande dimensão, a Cidade da Esperança, a partir de meados da década de 1960 até o final dos anos de 1980 outros conjuntos surgiram e se espalharam pela cidade do Natal (ALMEIDA, 2007). Com base em Silva (2003), é a partir da década de 1980 que o Estado passa a investir na construção de moradias em áreas periféricas do município e inaugura uma nova configuração do espaço urbano natalense:

a expansão habitacional ocorrida em Natal [notadamente a partir dos anos de 1980] seguiu um modelo de urbanização periférica, primordialmente através da segregação da população mais pobre em áreas específicas da cidade. A construção de conjuntos habitacionais por parte do Estado e a abertura de loteamentos, na maioria ilegais, consolidaram extensas áreas residenciais (SILVA, 2003, p. 130).

O processo verificado passou a interferir diretamente na qualidade de vida da população, uma vez que, demandava integração dessas áreas periféricas com o restante da cidade, já que as novas construções tinham carências em serviços essenciais como transporte público, saneamento básico, saúde, educação, direito fundiário, entre outros. Essas problemáticas foram potencializadas com o crescente aumento populacional que continuava a ocorrer na cidade, culminando com sua classificação como região 100% urbanizada já na década de 1980, quando incorporou áreas rurais presentes em seu território (SILVA, 2003).

Como forma de minimizar os transtornos visíveis na cidade, em 1984, a prefeitura promulgou a Lei 3.175/84 que dispunha sobre o Plano Diretor de Organização Físico-Temporal de Natal. Essa norma passou a sinalizar os assentamentos informais existentes na cidade, denominando-os de Zonas Especiais de Recuperação (ZER). Foi a primeira vez que o município aprovou uma lei de uso e ocupação do solo estruturada em um funcionamento funcional e uma estrutura administrativa para o planejamento urbano (PREFEITURA..., 2007a; ATAÍDE; SILVA; BEZERRA, 2021).

Conforme Bentes Sobrinha, Andrade e Gomes (2023), apesar do avanço em conseguir criar um Plano Diretor para uma cidade em crescimento “não se verificaram desdobramentos quanto à definição de instrumentos urbanísticos que resultassem em medidas protetivas voltadas para o enfrentamento da pressão imobiliária no processo de expansão urbana”. A ausência dessas medidas protetivas culminou na elevação da construção de grandes edifícios verticalizados incentivados pelo setor do turismo na cidade (SILVA; BENTES SOBRINHA; CLEMENTINO, 2006).

No ano de 1994, o Plano Diretor de Natal (PDN) foi revisado e instituído pela Lei Complementar nº. 07, ficando conhecido como PDN/1994. Nessa atualização do regulamento, as regiões dos assentamentos irregulares da cidade foram nomeadas como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e de acordo com Lima (2015)

embora que o PDN de 1984 já houvesse contemplado [essas] áreas sob outra denominação, as atuais AEIS, aparece com novas definições e regulamentos para facilitar a ação por parte do Estado em prover melhoria ou intervenções nos assentamentos (LIMA, 2015, p. 48).

A implementação do PDN/1994 contou com participação social para sua elaboração, se tornando um importante instrumento de contribuição para o desenvolvimento de uma política urbana mais democrática, incentivando a promoção do direito à cidade e atendendo aos princípios da função social da propriedade (BENTES SOBRINHA; ANDRADE; GOMES, 2023).

Na década de 2000 o PDN passou por outra revisão através da promulgação da Lei Complementar nº. 082 de 21 de junho de 2007. Para Bentes Sobrinha, Andrade e Gomes (2023, p. 261) o então PDN/2007 ficou marcado pela atualização nas regulamentações das AEIS (mapa 1) que dentre outros avanços se destacou pela “importância das vinculações que se verificaram para o financiamento de projetos de Habitação de Interesse Social (HIS), tendo o instituto da AEIS como um dos itens prioritários, contribuindo, em alguma medida, para o seu fortalecimento”.

Na redefinição das AEIS no PDN/2007 foi priorizado as dimensões sociais das populações e as dimensões urbanísticas dos assentamentos, fazendo uma articulação com os processos de identificação das áreas mais pobres existentes na cidade e definindo o mapa da Mancha de Interesse Social (MIS), espaço onde se encontravam as AEIS. O mapa da MIS contribuiu para identificação da população e dos espaços do território que seriam alvos da política de habitação de interesse social na cidade do Natal (BENTES SOBRINHA; ANDRADE; GOMES, 2023; LIMA, 2015).

Assim, após a incorporação das atualizações, o PDN/2007 passou a definir as AEIS como:

Art. 22 - [...] aquelas situadas em terrenos públicos ou particulares destinadas à produção, manutenção e recuperação de habitações e/ou regularização do solo urbano e à produção de alimentos com vistas à segurança alimentar e nutricional, tudo em consonância com a política de habitação de interesse social para o Município de Natal, e compreende:

I - terrenos ocupados por favelas, e/ou vilas, loteamentos irregulares e assentamentos que, não possuindo as características das tipologias citadas,

evidenciam fragilidades quanto aos níveis de habitabilidade, destinando-se à implantação de programas de urbanização e/ou regularização fundiária;

II - terrenos ocupados por assentamentos com famílias de renda predominante de até 3 (três) salários mínimos, que se encontram em área de implantação ou de influência de empreendimentos de impacto econômico e submetidos a processos de valorização imobiliária incompatíveis com as condições sócio-econômicas e culturais da população residente;

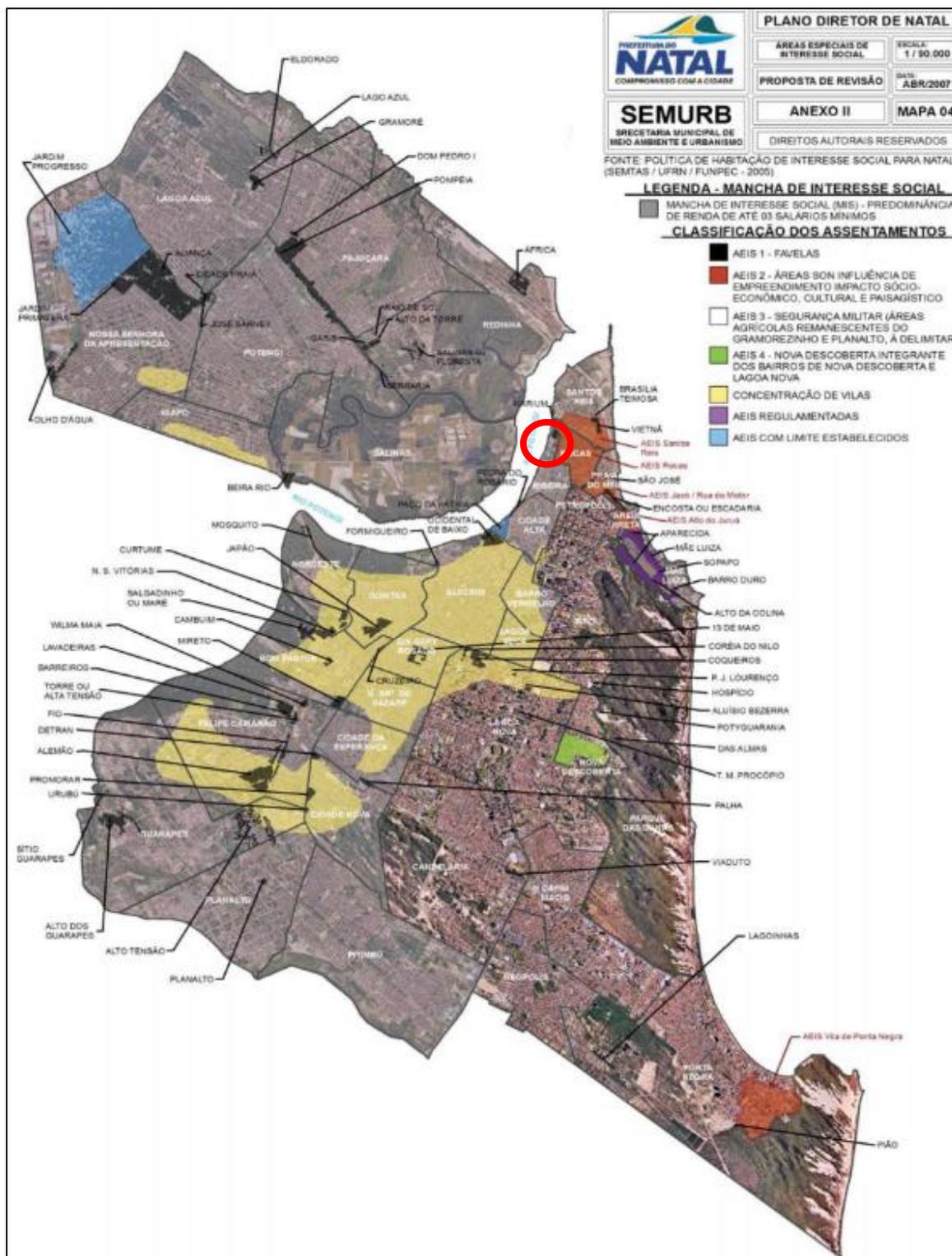
III - terrenos com área mínima de 1.000 m² (mil metros quadrados) destinados à produção de alimentos de primeira necessidade voltada à população com renda familiar predominante de até 3 (três) salários mínimos, com objetivo de garantir o abastecimento destinado ao suprimento da cesta básica e ou da complementação nutricional diária;

IV - glebas ou lotes urbanos, isolados ou contíguos, não edificados, subutilizados ou não utilizados, com área superior a 400m² (quatrocentos metros quadrados), necessários para a implantação de programas de habitação de interesse social.

V - os prédios desocupados ou subutilizados ou aqueles que possam causar risco ao entorno pela sua condição de degradação, localizados em áreas centrais da cidade, cujos projetos terão tratamento diferenciado, resguardando as características próprias de cada imóvel e sua importância histórica. (PREFEITURA..., 2007b).

As AEIS foram mapeadas e incluídas no PDN/2007 subdivididas em 4 categorias, buscando atender as diferentes regiões da cidade e identificando áreas da malha urbana que necessitavam de atenção específica. Até o ano de 2016 a Comunidade do Maruim, antes do seu processo de reassentamento, figurou como AEIS na categoria 1, já que era identificada como favela, possuía fragilidades nos índices de habitabilidade, enfrentou um longo processo de regularização fundiária em divergência com o Porto de Natal e foi contemplada com um projeto de urbanização que será detalhado na próxima seção desse trabalho.

Mapa 1 - AEIS na Cidade do Natal no PDN/2007⁸ com destaque para a Comunidade do Maruim.



Fonte: PREFEITURA..., (2007b).

⁸ Natal já possui um plano diretor com novas atualizações, instituído no ano de 2022, no entanto, optou-se pelo uso do mapa das AEIS do PDN/2007 pelo fato do reassentamento da Comunidade do Maruim ter ocorrido antes da criação do PDN/2022, o qual sofreu algumas alterações em relação as novas AEIS na cidade.

Após grandes debates, iniciados por volta do ano de 2017, foi sancionada a Lei Complementar nº. 208 de 7 de março de 2022, surgindo assim o mais novo PDN de Natal. O PDN/2022 apresentou fragilidade técnica e em sua construção evidenciou narrativas políticas neoliberais para a produção do espaço urbano da cidade, pautadas pela desconstrução do instituto da AEIS evidenciadas pela diminuição de parte dos seus territórios já delimitados no PDN/2007, sem levar em conta as implicações sobre o conjunto de moradias de interesse social que o circunda. Há casos de terrenos situados em AEIS próximas a orla marítima que tiveram seus territórios diminuídos, pressionados pela especulação imobiliária, sem que fosse apresentada qualquer justificativa técnica para essa regulamentação. Esse processo pode agravar a situação de vulnerabilidade social das famílias pertencentes às AEIS e promover o deslocamento dessa população para regiões periféricas da cidade (BENTES SOBRINHA; ANDRADE; GOMES, 2023).

Como forma de equacionar as fragilidades encontradas no novo PDN/2022 é importante considerar uma solução que equilibre o desenvolvimento urbano com a proteção das AEIS e a inclusão social. Para isso, é necessário que se realize revisões técnicas com especialistas da área, representantes da sociedade civil e a população atingida, a fim de garantir que áreas as vulneráveis da cidade não sejam reduzidas sem uma justificativa técnica consolidada e que o poder público seja capaz de protegê-las da especulação imobiliária, criando um sistema de monitoramento contínuo para avaliar o impacto das mudanças do PDN/2022 sobre as áreas redefinidas e assim possa promover uma cidade mais justa e sustentável.

3.2.1 A Política Pública da Habitação Social - o caso da Comunidade do Maruim

A Comunidade do Maruim é considerada um dos primeiros assentamentos informais da cidade do Natal. Em Tinoco; Bentes Sobrinha; Trigueiro (2008) encontra-se a primeira referência sobre aquela partir de 1940, no entanto, como já mencionado anteriormente, o autor dessa pesquisa entende que o ponto de partida para o surgimento da comunidade foi a colônia de pescadores José Bonifácio, instalada na área em 1922, fato que leva a crer que a os primeiros moradores já habitavam a região. Em outra referência, do ano de 2007, encontra-se que a comunidade é caracterizada por ser:

Um assentamento formado predominantemente por pescadores com cerca de 100 famílias situadas em área contígua ao Porto de Natal. A Colônia de Pescadores tem 85 anos, estimando-se que a ocupação na área tenha ocorrido há mais de 100 anos. Porém é a partir da década de 1940 que se identificam os primeiros registros sobre a comunidade do Maruim (MORAES; VIVAS; BENTES SOBRINHA, 2008).

A formação inicial da Comunidade do Maruim é marcada pela ocupação de uma área pertencente a União e com o autoempreendimento das moradias, comum na época de forte imigração do interior do estado para a capital. Dessa forma, a comunidade:

[...] formou-se à margem sul do Rio Potengi, tendo como um dos marcos da sua ocupação a Colônia de Pescadores. O terreno, pertencente ao Patrimônio da União foi sendo ocupado a princípio por casas de taipa e palha, em precárias condições físico-ambientais, tendo sido ignorado seu risco de inundação em função da proximidade com a área de mangue. Inicialmente os moradores eram predominantemente pescadores humildes vindos em geral do interior do Estado, que tinham o rio como fonte de sobrevivência a partir da pesca artesanal (TINOCO; BENTES SOBRINHA; TRIGUEIRO, 2008)

Tendo o Rio Potengi⁹ como o principal meio de sobrevivência, os moradores se instalaram em uma região que dividia espaço com o Porto de Natal. Essa relação de disputa se estendeu por muitos anos e ambos adquiriram direitos ao acesso e ocupação do solo urbano, gerando assim um longo e complexo conflito fundiário urbano. Sobre isso, Tinoco; Bentes Sobrinha; Trigueiro (2008, p. 181) inferem que:

tanto a comunidade do Maruim quanto o Porto de Natal que ocupam áreas da União situadas às margens do Rio Potengi desempenham função social, ainda que em condições precárias no caso da comunidade do Maruim [...] conclui-se, portanto, que a partir do processo de ocupação e do marco regulatório, o Porto organizado de Natal e a comunidade do Maruim possuem a mesma condição de direito à regularização fundiária junto ao Patrimônio da União.

A Comunidade do Maruim passou a figurar na Zona Especial de Recuperação (ZER) no PDN/1984 e posteriormente incorporada às demais AEIS no PDN/1994, já o Porto de Natal, foi delimitado na Zona Especial Portuária (ZEP) através da Lei municipal nº 4.069 de 1992 (LIMA, 2015). Com toda essa problemática envolvida, encontrar uma solução, não foi tarefa fácil.

⁹ “O Rio Potengi é um dos principais corpos hídricos de Natal e do Rio Grande do Norte, tendo uma grande importância histórica, principalmente aos que habitam no seu entorno, os chamados ribeirinhos” (PAULINO; MORAIS; OLIVEIRA, 2023).

Ao longo da criação dos Planos Diretores, instrumento que definia a Comunidade do Maruim como AEIS, as gestões municipais tentaram realizar desapropriações de moradores para outros bairros da cidade, contudo, pela dificuldade de encontrar imóveis regularizados com o baixo valor oferecido pelo projeto para aquisição das moradias, os intentos não lograram êxito¹⁰. Apenas no ano de 2013, na gestão do prefeito Carlos Eduardo Nunes Alves, através da Secretaria de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes (SEHARPE) a política pública intitulada inicialmente de “Projeto Maruim” começou a sair do papel.

O projeto consistia em realizar o reassentamento dos moradores da Comunidade do Maruim e promover melhorias urbanísticas nas áreas adjacentes do bairro da Ribeira, essa última ação foi nomeada de “Urbanização da Comunidade Maruim”. Após a escolha do terreno (fotografia 3), que pertencia a prefeitura, para a construção das moradias, foi realizada a doação à União como contrapartida do município para realização das obras. O projeto foi conjugado como Habitação de Interesse Social no PMCMV 2 com recursos do PAC e teve financiamento da Caixa Econômica Federal (CEF) ancorado pelo Ministério das Cidades (PREFEITURA; SEHARPE, 2013a).

Fotografia 3 – Terreno escolhido para construção das UHs para os moradores da Comunidade do Maruim e a distância para o Residencial São Pedro.



Fonte: PREFEITURA...; SEHARPE (2013c).

¹⁰ Para mais detalhes sobre o processo de reassentamento da Comunidade do Maruim e o conflito fundiário urbano com o Porto de Natal, consultar Lima (2015).

O projeto habitacional previu inicialmente a construção de 176 Unidades Habitacionais (UHs), 1 quadra poliesportiva, 1 centro comunitário, áreas de lazer e áreas verdes, em um terreno de mais de 8.700m², selecionado entre outras duas opções. No entanto, após revisão no planejamento, foi possível realizar a construção de 200 UHs¹¹ subdivididos em 25 blocos, 4 andares e 2 apartamentos por pavimento, além das demais áreas já mencionadas. Dessa forma, o planejamento ficou desenhado como mostra a figura 1.

Figura 1 – Representação em 3D do Projeto Habitacional Maruim

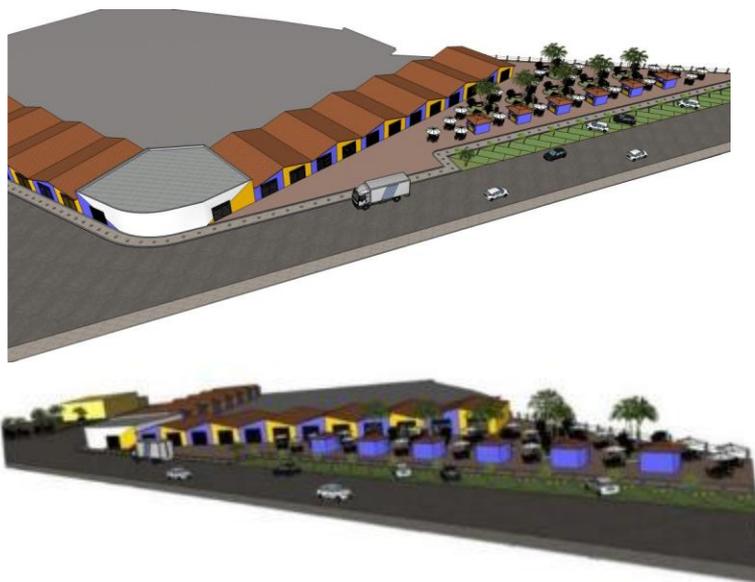


Fonte: PREFEITURA...; SEHARPE (2013a).

Como parte da política pública, o projeto previu a urbanização da área remanescente da comunidade (figura 2), com cerca de 5.820m², que não seria cedida ao Porto de Natal. A promessa era de que a localidade recebesse investimentos para realização do alargamento da avenida Hidelbrando de Góes; recuperação de calçadas; urbanização da praça Pôr do Sol e a construção de um centro comunitário, quiosques, boxes comerciais e do centro de descasque de camarão, para os moradores que tinham comércio na comunidade.

¹¹ As 24 UHs excedentes do projeto habitacional do Maruim foram distribuídas para famílias da Comunidade do Jacó e do Bairro de Mão Luiza que tiveram suas moradias atingidas por desabamentos.

Figura 2 - Representação em 3D da proposta de intervenção urbanística na área remanescente da Comunidade do Maruim.



Fonte: PREFEITURA...; SEHARPE (2013b).

As intervenções urbanísticas programadas para iniciarem após o reassentamento da comunidade para o Residencial São Pedro, teve como proposta orçamentária inicial o valor de R\$ 3,9 milhões, com recursos oriundos do OGU através do PAC e uma contrapartida da prefeitura no valor de R\$ 750 mil. No entanto, devido a entraves na remoção das últimas famílias que entraram na justiça para permanecerem na comunidade e falhas no planejamento do governo municipal, o início das obras se estendeu e a primeira etapa da intervenção só foi iniciada no ano de 2018. As demais etapas da obra tiveram como conclusão o ano de 2024, após oito anos do reassentamento dos moradores, contudo, os moradores que dispunham de comércio de alimentos na comunidade ainda não receberam as chaves dos seus quiosques ou boxes comerciais, culminando em longos anos de trabalhos no comércio informal, realizados dentro do Residencial São Pedro ou em outras áreas do bairro da Ribeira e suas proximidades (TRIBUNA DO NORTE, 2014; 2018).

As UHs para atender o reassentamento da Comunidade do Maruim foram conjugadas a partir do PMCMV (Faixa 01). Em 2013, a Prefeitura do Natal lançou junto à Caixa Econômica Federal, uma proposta de operação conjugada com o PAC e alocou novos recursos provenientes do PMCMV. De acordo com Lopes (2018) a ação teria duas frentes:

[...] (I) o primeiro seria a construção de um condomínio de apartamentos, o Residencial São Pedro, no mesmo bairro da Ribeira, com obras completamente financiadas pelo PMCMV – Faixa 01 – sem ônus para os moradores; (II) na área remanescente (onde existia a favela), seriam mantidos os comércios da borda que formam o Canto do Mangue (30% da área), alegando-se que a remoção total seria um prejuízo para a cultura e identidade do Bairro da Ribeira e de Natal. Porém, toda a área habitacional seria removida e destinada para o Porto de Natal (70% da área). Na área remanescente, no Canto do Mangue, ainda seria construído um centro comunitário destinado à população da favela que trabalha com o trato de pescados.

Para Lopes (2018), “o condomínio é uma réplica do disseminado conjunto habitacional moderno verticalizado, similar à maioria do que se produz pelo PMCMV”. Nesse contexto, de acordo com o Diário Oficial do Município do Natal em 29 de novembro de 2013, o valor de cada unidade habitacional (UH) foi de R\$ 61.000,00, totalizando R\$ 12.200.000,00 para a construção dos 200 apartamentos. Esse investimento foi realizado com base na Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, incluindo suas atualizações regulamentadas pelo Decreto nº 7.499 de junho de 2011, e contou com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O projeto também seguiu as diretrizes do Termo de Adesão firmado entre o Ministério das Cidades e o Município do Natal, unindo o PMCMV ao PAC no âmbito do contrato de repasse nº 0251.187-41, celebrado com a Caixa Econômica Federal e a Superintendência no Rio Grande do Norte (SILVA FILHO, 2020).

Nesse contexto [...] as unidades habitacionais do empreendimento Residencial São Pedro do PMCMV seriam totalmente destinadas à demanda fechada (apenas para a comunidade do Maruim). Assim teria como prioridade o reassentamento das famílias cadastradas e residentes na comunidade a partir do último cadastramento/congelamento realizado em dezembro de 2013 pela empresa contratada pela PMN para execução da pesquisa em campo, que efetuou a atualização cadastral das quantidades, tipos e situações dos imóveis da comunidade do Maruim existentes naquela época (SILVA FILHO, 2020, p. 90).

Até então, as UHs do Residencial São Pedro seriam destinadas apenas aos moradores da Comunidade do Maruim, no entanto, em junho de 2014, após intensas chuvas na cidade do Natal, o prefeito decretou estado de emergência através do Decreto nº 10.322, de 15/06/2014. O desastre causou deslizamentos de encostas, desabamento de casas, transbordamento de lagoas e obstrução de vias. Diversas famílias ficaram desabrigadas devido às interdições realizadas pela Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social (SEMDES) em áreas com risco (SILVA FILHO, 2020). Com isso,

Em decorrência dessa situação de emergência, foi publicado no Diário Oficial do Município, pela Prefeitura do Natal [...] a aprovação da Lei nº 6.473 de 10 de julho de 2014, a qual criou o Programa Social de Auxílio Moradia, passando a fazer parte das políticas públicas de assistência social e habitação, com o objetivo de dar suporte temporário (1 salário-mínimo, a famílias/pessoas com renda familiar de até 5 SM, com prazo de 6 meses, renovado por igual período ou até a transferência para uma nova unidade habitacional) às famílias vítimas das tragédias (SILVA FILHO, 2020, p. 91).

Já no ano de 2015, a Lei n.º 6.545, de 1º de setembro, modificou a Lei nº 6.473 e atribuiu à SEHARPE a gestão do Programa Auxílio Moradia para casos de destruição parcial ou total de residências, exigindo reconstrução ou recuperação estrutural. O Art. 6º estabeleceu prioridade para beneficiários do Programa no cadastramento e habilitação em planos habitacionais da Prefeitura (SILVA FILHO, 2020. Sendo assim,

[...] com deliberações do CONHABINS, as Resoluções 003/2015, 003/2016 e 004/2016, e da Prefeitura de Natal, Decreto nº 11.066/201621, a entrada de novas famílias no Residencial São Pedro foi possível. Famílias beneficiárias do auxílio moradia, desalojadas com as chuvas de 2014 e que não tinham previsão de solução habitacional por outro(s) projeto(s) da prefeitura, poderiam ser reassentadas no empreendimento destinado ao Maruim, desde que houvesse UHs excedentes após o atendimento de todos os habilitados da comunidade do Maruim, que tinham prioridades para o recebimento (SILVA FILHO, 2020, p. 92).

Em visita à SEHARPE, Silva Filho (2020) foi informado que das 200 UHs disponíveis, 178 abrigam famílias que viviam anteriormente na comunidade do Maruim. Outras 16 unidades foram destinadas a proprietários provenientes de quatro cadastros de reserva, abrangendo moradores de seis diferentes localidades da cidade do Natal (Areia Preta, Pajuçara, Jacó, África, Mãe Luíza e Passo da Pátria). As outras 6 unidades restantes estavam aguardando decisões de processos judiciais para serem ocupadas.

Rocha (2018) ao examinar a execução de políticas públicas voltadas para habitação de interesse social no município do Natal constatou, junto a autoridades da SEHARPE, que o Residencial São Pedro, localizado em uma região central da cidade, foi o único empreendimento da Faixa 1 do MCMV que apresenta maior conexão com a cidade e com o núcleo urbano, ou, na fala literal da entrevistada, foi “a exceção da exceção”.

O Ministério das Cidades anunciou em 2024 ajustes nos limites de renda para as famílias interessadas em participar do PMCMV. As mudanças, oficializadas pela

Portaria nº 786, de 1º de agosto de 2024, estabelecem novos parâmetros e valores atualizados para as faixas de renda, ampliando o acesso ao programa. Os limites reajustados contemplam tanto famílias que residem em áreas urbanas quanto as localizadas em zonas rurais. Para as áreas urbanas, o limite da Faixa 1 passou de R\$ 2.640 para R\$ 2.850. A Faixa 2, foi ajustada para abranger rendas entre R\$ 2.850,01 e R\$ 4.700,00. Já a Faixa 3, agora cobre valores entre R\$ 4.700,01 e R\$ 8.000,00. No contexto rural, para a Faixa 1, o limite de renda bruta anual subiu de R\$ 31.680,00 para R\$ 40.000,00. A Faixa 2, agora atende famílias com rendas de R\$ 40.000,01 a R\$ 66.600,00. Por fim, a Faixa 3, cobre atualmente o intervalo de R\$ 66.000,01 até R\$ 96.000,00 (BRASIL, 2024).

Essas mudanças refletem a resposta do Governo Federal às transformações econômicas do país e à necessidade de promover maior inclusão no programa habitacional. Ao elevar os tetos de renda das faixas subsidiadas, espera-se abranger famílias que anteriormente não conseguiam se enquadrar nas condições estabelecidas, assegurando assim um alcance mais amplo e efetivo do programa (BRASIL, 2024).

4 O PROCESSO DE REASSENTAMENTO DA COMUNIDADE DO MARUIM

No ano de 2014, iniciou-se as construções das UHs do que viria a se chamar Residencial São Pedro¹². Após décadas vivendo em uma área rodeada de problemas socioambientais e enfrentando um conflito fundiário urbano com o Porto de Natal, os moradores da Comunidade do Maruim estavam com seus futuros traçados pelo projeto de reassentamento que estava em curso. A satisfação pela realocação para um residencial não era unânime, assim como foi mostrado por Lima (2015) e Lopes (2018). Conforme Lima (2015), em pesquisa realizada antes do reassentamento, 22% dos moradores não desejavam sair da comunidade e outros 53% até concordavam com a desapropriação, mas exigiam que a prefeitura construísse as moradias nas proximidades da área da comunidade, pois gostariam de manter os vínculos com o bairro e necessitavam viver próximos do Rio Potengi, local onde a maioria tiravam seus sustentos através da atividade pesqueira.

¹² Inicialmente o residencial se chamaria Residencial Maruim, em homenagem ao antigo nome da comunidade, no entanto, foi modificado para São Pedro, em homenagem aos moradores, cuja maioria são pescadores e tem São Pedro como padroeiro.

Em 2016, a construção do Residencial São Pedro (fotografia 4) foi concluída e os moradores da Comunidade do Maruim foram reassentados¹³. O Residencial fica a uma distância de aproximadamente 650 metros da comunidade (fotografia 3), atendendo aos pedidos dos moradores nas audiências públicas ao longo dos anos de planejamento do projeto de reassentamento.

Fotografia 4 – Vista aérea do Residencial São Pedro em Natal/RN.



Fonte: Tribuna do Norte, 2015.

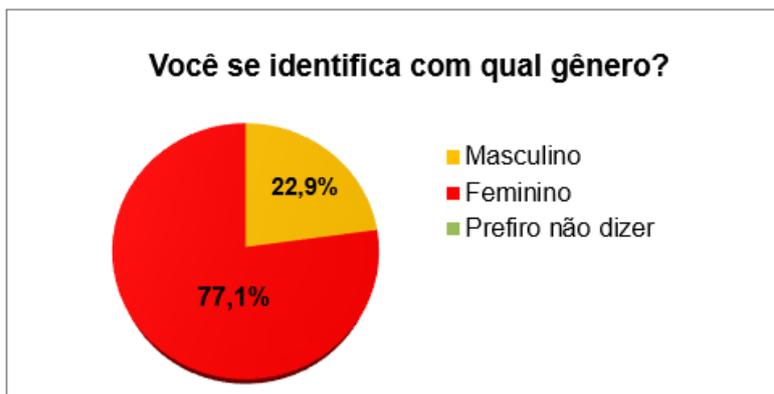
Visando dar continuidade aos estudos sobre a Comunidade do Maruim, iniciados na graduação de Licenciatura em Geografia no ano de 2015, quando pesquisou sobre a identidade territorial da referida comunidade, o autor dessa pesquisa se inquietou em desvendar as possíveis transformações no espaço geográfico pelas quais os moradores foram submetidos desde o processo de reassentamento para o Residencial São Pedro. Os resultados da pesquisa serão mostrados na seção a seguir.

4.1 A Comunidade do Maruim vivendo no Residencial São Pedro

A primeira seção de perguntas da entrevista visava caracterizar o(a) participante. Iniciaremos a análise das respostas a partir do 3º questionamento, o qual almejava saber qual gênero o(a) entrevistado(a) se identificava. Dessa forma, tivemos o seguinte resultado.

¹³ Nem todos os moradores saíram rapidamente, “as famílias que ingressaram na Justiça para questionar a transferência e impedir a demolição das casas continuarão no local enquanto os outros moradores são transferidos e os imóveis demolidos. A expectativa da Seharpe é de que as pendências judiciais sejam resolvidas em até 30 dias” (TRIBUNA DO NORTE, 2016).

Gráfico 1 – Qual gênero o(a) entrevistado(a) se identifica.

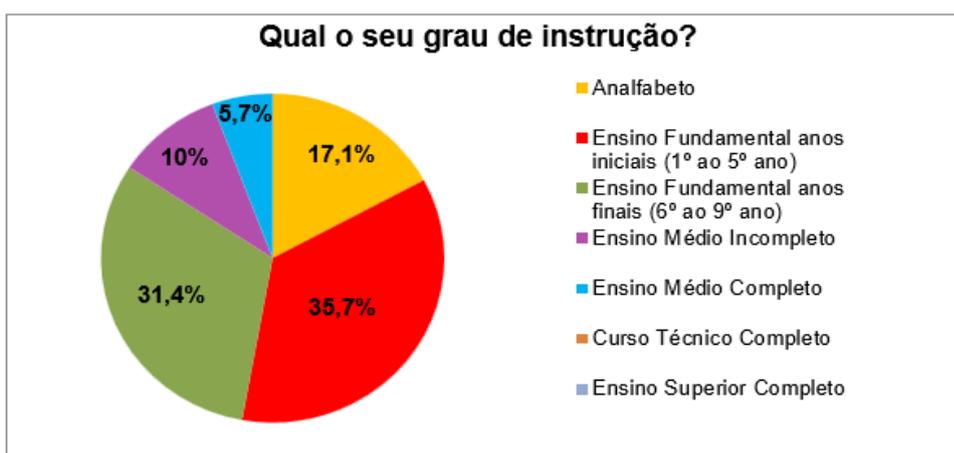


Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Sobre essa pergunta, um fato que chamou atenção foi a grande quantidade de participantes mulheres (54) em detrimento dos homens (16). Foi possível identificar um certo temor entre os homens em serem abordados para a entrevista por pessoas que tinham conhecido há pouco tempo. Alguns ficavam apreensivos e se locomovendo rapidamente no residencial, a fim de não participarem da pesquisa, outros indagavam se as perguntas iriam os prejudicar na “justiça” ou no meio policial. Hipóteses sobre tais ações são capazes de serem levantadas, no entanto, não é o foco dessa pesquisa. A opção “prefiro não informar” não foi escolhida por nenhum participante, muito embora uma participante informou o nome de registro no masculino ao invés do nome social pelo qual é conhecida na comunidade.

Buscando saber o grau de instrução dos moradores da Comunidade do Maruim foi disposto sete alternativas, desde a opção analfabeto até o ensino superior completo. A cerca dessa indagação, obtivemos as seguintes respostas.

Gráfico 2 – Qual o grau de instrução do(a) entrevistado(a).



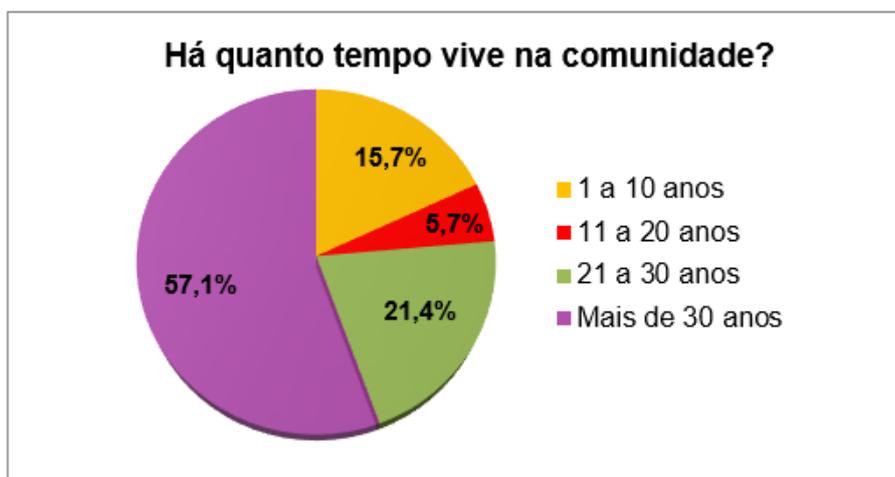
Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Em observância ao gráfico, pode-se constatar que mais de 67% dos moradores entrevistados não conseguiram chegar ao Ensino Médio, ficando inseridos entre o Ensino Fundamental Anos finais (antigo ginásio) e em maior porcentagem no Ensino Fundamental Anos Iniciais (antigo primário), que corresponde a atual faixa do 1º ao 5º ano. É verificado ainda que 17,1% das respostas são de pessoas sem nenhum grau de instrução, sendo classificadas como analfabetas. Sobre esse dado, é importante mencionar o fato de que essas pessoas se mostravam as mais interessadas em contribuir para a pesquisa, demonstrando entusiasmo de estarem participando de uma coleta de dados sobre a comunidade. Nenhum dos nossos entrevistados possuem ensino técnico ou ensino superior completo, apenas uma entrevistada informou que realiza o curso técnico em enfermagem, mas ainda está em fase inicial.

Um fator relevante a ser mencionado é que devido ao elevado número de famílias dependentes do programa de transferência de renda do Governo Federal Bolsa Família – informação que será detalhada mais à frente – as crianças da comunidade são incentivadas a irem à escola para manter a frequência necessária para garantir o recebimento daquele recurso. Essa razão nos leva a crer que nos próximos anos os índices de moradores com ensino médio/técnico completo podem contribuir para modificar os dados sobre grau de instrução na comunidade.

A pergunta seguinte buscou saber há quantos anos os moradores vivem na comunidade. Esse questionamento é interessante por tentar demonstrar que gerações de famílias foram se perpetuando na comunidade desde sua ocupação no início da década de 1920.

Gráfico 3 – Quantidade de anos que os moradores vivem na comunidade.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Com base nas informações do gráfico é notório que a grande maioria dos entrevistados (57,1%) vive na comunidade há mais de 30 anos, onde muitos nasceram e constituíram suas famílias na localidade. Esses moradores vivenciaram parte do grande crescimento populacional da comunidade na década de 1990, assim como, presenciaram o processo do reassentamento, que teve início na década de 1980 com a inserção da área como Zona Especial de Recuperação no PDN/1984.

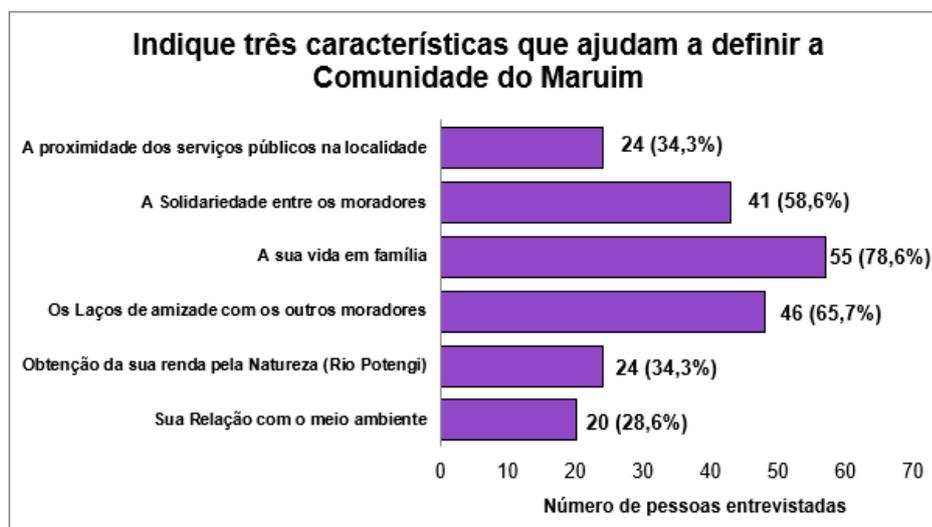
A segunda opção mais respondida (21 a 30 anos), em sua grande maioria, é representada pelos adultos descendentes dos moradores mais antigos, salvo aqueles que se mudaram para a comunidade em busca de moradia ou por estarem em relacionamento conjugal com algum morador. Esses entrevistados são caracterizados por serem a maior parte da classe trabalhadora ativa, exercendo atividades remuneradas, principalmente relacionadas ao ramo da pesca.

Os moradores que responderam que residem na comunidade entre 1 a 10 anos (15,7%) ou 11 a 20 anos (5,7%), são os entrevistados mais jovens e apresentam como características em comum serem a 3ª geração das famílias presentes na comunidade ou de terem se mudado para a localidade a fim de conseguirem ser contemplados com as moradias do projeto de reassentamento, quando ainda não tinha seu planejamento consolidado e puderam ser incluídos no cadastro de famílias realizado pela prefeitura do Natal.

A segunda seção de perguntas buscou investigar a percepção dos moradores quanto as características que definem a comunidade. Dessa vez os participantes deveriam escolher obrigatoriamente três opções entre seis alternativas disponíveis, então, as 70 entrevistas geraram 210 respostas na somatória final.

A primeira pergunta dessa seção questionou aos moradores quais características, entre as opções disponíveis, melhor definem a vida na comunidade. Para essa indagação, tivemos os dados a seguir:

Gráfico 4 – Características que de acordo com os moradores melhor definem a vida na Comunidade do Maruim.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Analisando o gráfico, é possível verificar que as opções que apresentam características relacionadas a comportamentos de cooperação e convivência entre os moradores foram as mais escolhidas. A alternativa “A sua vida em família” foi selecionada por quase 80% dos moradores e reflete a importância das relações familiares e como o convívio em casa pode desempenhar um papel central na vida das pessoas. Sobre essa questão a ‘entrevistada 8’ disse que: “A gente consegue passar pelos problemas pessoais e na comunidade com o apoio da família [...] sem eles seria muito difícil ter alguém pra se apoiar quando passamos por dificuldades de saúde ou com relação a falta de dinheiro”.

As opções “a solidariedade entre os moradores” e “os laços de amizade com os outros moradores” têm pontos convergentes e foram escolhidas por quantidades semelhantes de participantes, demonstrando a importância das relações interpessoais e do apoio mútuo na comunidade se destacando como pontos fundamentais para criar um ambiente solidário entre os moradores. Para a ‘entrevistada 14’ e o ‘entrevistado 12’

“a solidariedade entre a gente [vizinhos] sempre foi muito forte, tanto aqui como no Maruim¹⁴. Quando alguém precisa de alguma ajuda pra ficar com o filho da outra, quando acaba algum alimento nas nossas casas ou até pra pedir recado, sempre tem alguém pra ajudar e isso é muito importante aqui” (ENTREVISTADA 14).

¹⁴ No relato oral, os moradores falam “vida no residencial” para se referirem ao período atual e “vida no Maruim” para representar o tempo que viveram antes do reassentamento.

“se não fosse pela convivência com os parceiros, a vida aqui no residencial não seria boa, pois lá no Maruim a gente tinha mais espaços abertos e saía pra pescar sem precisar andar muito, então, por ter os mesmos amigos aqui, a gente pode se encontrar pra conversar, jogar uma bolinha e assistir futebol na tv” (ENTREVISTADO 12).

É perceptível a importância dada pela maioria dos moradores da comunidade com relação aos laços de amizade e solidariedade entre eles, sobretudo quando aqueles precisam de ajuda financeira, de alimentos ou no trabalho com os filhos. Na observação do espaço, foi possível verificar que muitos moradores ficam conversando em frente aos blocos de apartamentos ou entre as ruas do residencial, prática também bastante comum quando viviam no antigo espaço.

Um fato curioso em relação a essa pergunta é que a ‘entrevistada 56’ relatou que não gosta de conviver com muitos moradores da comunidade, principalmente após o reassentamento, pois: “as fofocas e o interesse na vida dos outros é muito grande e eu tenho muita coisa pra fazer, ao invés de ficar conversando pelas calçadas, ainda mais aqui que é um local mais fechado que o Maruim”. Essa fala da entrevistada dissente da maioria dos outros moradores e traz a reflexão de que ela prefere valorizar a privacidade, evitando o convívio social excessivo com outros moradores, podendo ser um reflexo das atuais condições de vida ou das características específicas do novo local.

As alternativas de vieses econômico-ambiental sobre “obtenção da sua renda pela natureza (Rio Potengi)” e “sua relação com o meio ambiente” obteve uma quantidade de escolhas modestas, em vista da importância do tema para a comunidade. Apenas cerca de 34% dos moradores escolheram que a obtenção da renda através do Rio Potengi ajuda a caracterizar a vida na comunidade. O que se pensa sobre esse resultado é que, hipoteticamente, pelo baixo número de homens respondendo a pesquisa, isso acabou refletindo nos resultados, uma vez que, grande parte de trabalhadores do ramo da pesca, são do gênero masculino.

Concernente a relação dos moradores com o meio ambiente, selecionada por 28,6% dos entrevistados, supõem-se que, pelo baixo nível de escolaridade presente na comunidade e a falta de programas de educação ambiental nas áreas de ocupações informais, acaba contribuindo no desconhecimento da temática e na escolha de outra opção de resposta, a qual aqueles julgam ser mais fácil de compreender.

Com relação a opção “a proximidade de serviços públicos na localidade”, a escolha se deu para 34,3% dos moradores. Essa alternativa suscitou comentários relacionados a escolha do local do Residencial São Pedro, já que permanece no bairro da Ribeira, próximo da antiga área da comunidade. Com relação a esse fato, a ‘entrevistada 27’ pontuou que:

“uma das coisas que a gente mais falava quando tinha as reuniões da Prefeitura para tirar a gente do Maruim, era que a gente queria morar em um lugar perto, porque aqui no bairro temos acesso a tudo perto. Escolas pra os meninos, posto de saúde, transporte fácil e ainda é próximo do rio pro meu marido ir pescar”.

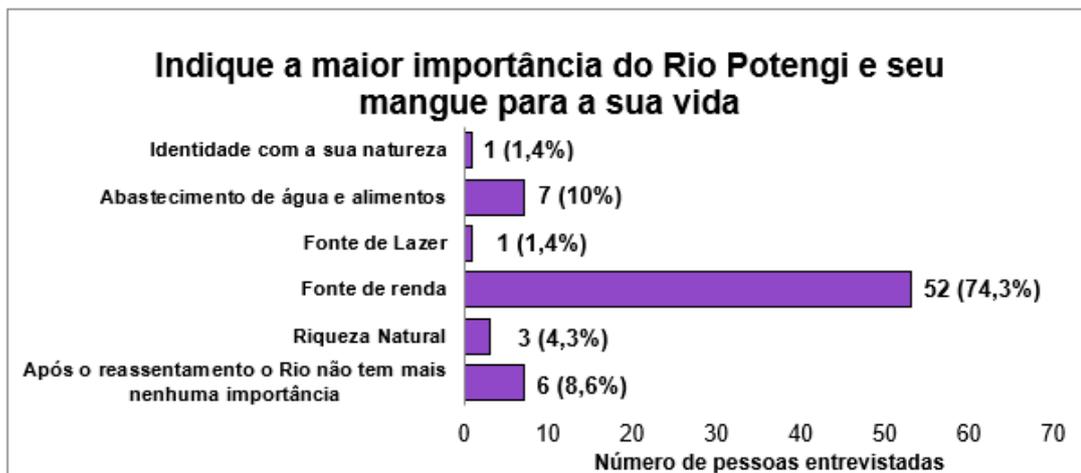
Essa fala reflete a importância da proximidade dos serviços públicos para a vida das pessoas, além disso, expõe como a presença de uma infraestrutura local bem planejada se torna vital para contribuir nas atividades cotidianas da comunidade. Confirmando esse comentário, Maricato (1994) aduz que:

Condenar a população de baixa renda a viver exclusivamente o exílio da periferia urbana, onde são menores as oportunidades de trabalho, de educação, de saúde, e dificuldade de mobilização de um modo geral, é penalizá-la duplamente. Defende-se aqui, para todos, o direito à cidade, à festa que ela representa, com todos os seus estímulos e oportunidades.

O desejo preconizado por Maricato é muito importante, pois defende o direito de todos ao acesso igualitário à cidade e aos benefícios que ela oferece, assim, planejar políticas públicas pensando na integração da população de áreas periféricas e na diminuição da segregação socioespacial, se torna fundamental para que o direito à cidade não seja cerceado para nenhum cidadão.

Seguindo a pesquisa, a entrevista procurou investigar a relação da comunidade com um elemento ambiental muito presente na vida deles, sobretudo, quando viviam no Maruim. De acordo com estudos anteriores em Lima (2015), Lopes (2018) e Gomes; Bentes Sobrinha (2023), o Rio Potengi exerce grande importância para a vida financeira de parte dos moradores, já que muitos exercem trabalho relacionados à pesca. Desse modo, o questionamento procurou saber qual a importância do Rio Potengi e o manguê para a vida daqueles. Quanto a essa indagação tivemos os seguintes resultados:

Gráfico 5 – A importância do Rio Potengi e seu mangue para os moradores da Comunidade do Maruim.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Observando o gráfico, fica evidente que a grande maioria das respostas (74,3%) se convergem para a questão da renda através dos recursos que o Rio Potengi pode oferecer aos moradores. De acordo com o “entrevistado 21’

“quando foi feito as reuniões pra tirar a gente do Maruim solicitamos que deixassem a gente perto do Rio e do Canto do Mangue¹⁵, pois fica mais fácil do pessoal ir pescar, já que a maioria de nós somos pescadores ou trabalhamos em alguma coisa de pesca, inclusive vendemos no mercado do peixe ou quando era no Maruim, em nossas casas mesmo”. Não podiam tirar o Rio da gente. Nós viemos aqui pro residencial, mas pelo menos não é tão longe de lá, apesar de eu preferir lá”.

Conforme verificado no relato do entrevistado, o Rio Potengi representa a forte conexão que a comunidade tem com seu ambiente natural e com suas atividades tradicionais. A pescaria se apresenta não apenas como uma fonte de renda, mas também como parte importante da identidade e da cultura local. Assim, a proximidade com o Rio Potengi e o Canto do Mangue se mostrou crucial para ajudar a manter a continuidade das atividades da pesca e do comércio do peixe. A frase “não podiam tirar o Rio da gente” destaca a dependência entre a comunidade e seu ambiente natural, pois mesmo com a mudança, a preferência pelo antigo local revela um apego emocional ao modo de vida de outrora.

Ocorreu um empate com relação a segunda opção mais escolhida. O “abastecimento de água e alimentos”, selecionado por 10% dos entrevistados,

¹⁵ O Canto do Mangue é uma central de venda de peixes e frutos do mar administrado pelos próprios pescadores. O local movimentava cerca de 300 pescadores [...] e pessoas que trabalham no tratamento e na venda do pescado (PREFEITURA..., 2008).

apresenta um viés ambiental e de sobrevivência para os moradores, fato que corrobora a importância dada ao Rio Potengi na contribuição para a subsistência da comunidade, mesmo estando mais distantes desse elemento natural.

A alternativa “após reassentamento o Rio não tem nenhuma importância”, escolhida por 8,6% dos participantes, sugere que, após o reassentamento, o rio perdeu sua importância para essas pessoas que podem ter desconsiderado o significado cultural e histórico do Rio Potengi em suas vidas e pode indicar ainda uma necessidade de ações de educação ambiental e de conscientização sobre a importância de recursos naturais para a vida em comunidade. Sobre a escolha dessa opção, a ‘entrevistada 54’ inferiu que:

“não acho que o Rio tenha mais importância pra gente. Quando eu morava lá no Maruim até tinha alguma importância porque as vezes eu levava meus meninos pra brincar lá, descascava camarão e acompanhava meu marido na pescaria, mas agora aqui no residencial, não faço mais essas coisas”.

Com base na resposta, é possível considerar que a mudança de ambiente alterou as prioridades nas atividades diárias da entrevistada. Além disso, sua fonte de renda foi modificada, antes ela trabalhava como marisqueira no descasque de camarão dentro da comunidade, agora está sem trabalho e recebe recurso do programa Bolsa Família, podendo ser essa razão que fez com que o rio perdesse a importância que tinha anteriormente na vida da moradora.

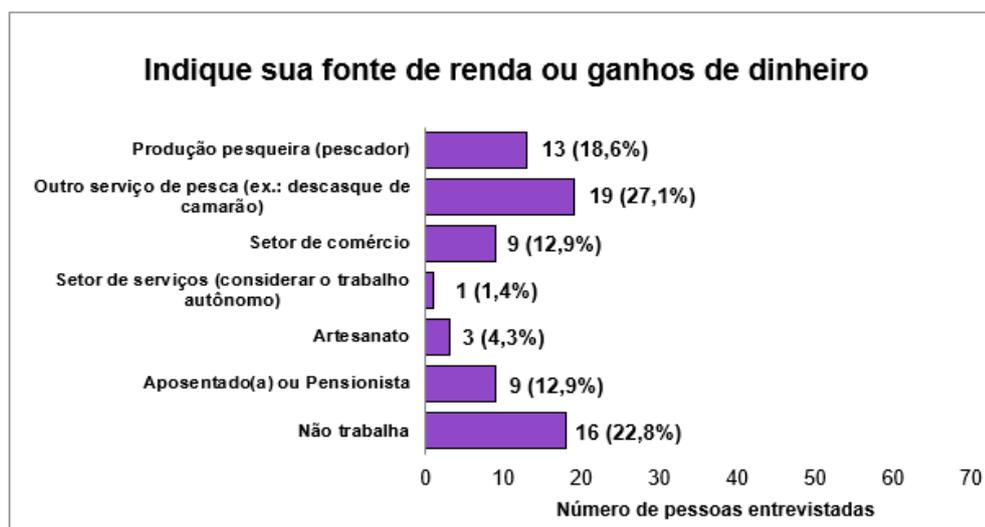
As opções “identidade com a sua natureza”, “fonte de lazer” e “riqueza natural” foram selecionadas por poucos entrevistados, refletindo respostas e elementos de identificação pontuais, como na resposta da ‘entrevistada 23’, quando disse: “tenho identidade com o rio porque toda tarde olhava o pôr do sol da minha casa”; da ‘entrevistada 47’ relatando: “meus filhos gostavam de brincar na água do rio nos finais de semana” e da ‘entrevistada 50’ quando descreveu que: “o rio era minha maior riqueza, ele servia pra gente ganhar mais dinheiro no Maruim do que aqui”.

A partir dessas respostas é possível verificar elementos de identidade muito importantes para a vida de uma comunidade que passou por um processo de reassentamento. Os diferentes comentários das entrevistadas, ilustram como um mesmo elemento natural pode ter múltiplos significados e funções, dependendo das experiências e necessidades de cada uma. A diversidade de percepções também reflete a interação do homem com o meio ambiente, onde aspectos emocionais,

recreativos e econômicos podem se entrelaçar e contribuir para a consolidação de uma identidade territorial.

Para completar a 2ª seção de perguntas, foi questionado aos moradores suas fontes de renda ou ganhos de dinheiro. Essa indagação foi importante para verificarmos o impacto do reassentamento nas formas de trabalho da comunidade. Desse modo, verificou-se os dados a seguir:

Gráfico 6 – Fontes de renda ou ganhos de dinheiro na Comunidade do Maruim.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Antes de iniciar a análise das informações do gráfico, é importante mencionar novamente o fato da quantidade muito superior de entrevistas com moradores do gênero feminino (77,1%). As razões sobre esse acontecimento já foram comentadas na discussão sobre gênero na parte inicial dessa seção.

Se levarmos em conta a junção das opções “produção pesqueira (pescador)” e “outro serviço de pesca (ex.: descasque de camarão)” temos que 45,7% dos entrevistados exercem trabalho ou tem como fonte de renda, o ramo da pesca. Desses números, 27,1% responderam que exercem serviços de pesca – representadas em sua maioria por marisqueiras e fileteiras – que descascam e limpam camarão, crustáceos e peixes. Essa atividade foi bastante mencionada como uma importante fonte de renda na comunidade, sobretudo quando viviam no antigo local, mas esconde diversas problemáticas em sua discussão após o reassentamento.

Quando viviam “no Maruim” muitas mulheres exerciam seus trabalhos como marisqueiras ou fileteiras juntas, em um espaço muitas vezes insalubre e sem estrutura adequada (LIMA, 2015). No entanto, tinham acesso mais fácil ao local de

trabalho, podiam cuidar da família e ainda apoiar seus cônjuges com outras atividades da pesca. Com o reassentamento, diversas mudanças se tornaram latentes, conforme argumenta a ‘entrevistada 24’:

“antes eu e minhas companheiras de trabalho saía de casa, se encontrava com a outra e sentava pra trabalhar. Quando um menino chorava, a gente ia rapidinho em casa pra organizar eles, dar comida e colocar pra escola. Além disso, se meu esposo precisasse de mim pra vender algum peixe pro pessoal, ele me encontrava aqui bem rapidinho. Agora, quem ainda faz mariscagem, precisa se deslocar pro Maruim e ficar pensando com quem deixar os meninos aqui no residencial”.

A partir do comentário da entrevistada é possível perceber uma transformação socioespacial significativa na vida dessas trabalhadoras, uma vez que, a centralização das atividades no antigo local traz desafios adicionais para elas, especialmente em termos de mobilidade e organização familiar e requer novas estratégias de adaptação e suporte comunitário. Além disso, muitas mulheres relataram que deixaram o trabalho de marisqueiras em virtude da promessa ainda não cumprida com relação a entrega de um centro de descasque de camarão garantido pela prefeitura no plano de urbanização da antiga área da comunidade. No planejamento inicial, aquele centro ficaria pronto em até 6 meses do início das obras de urbanização, mas até agora não foi entregue completamente e as trabalhadoras continuam sem um local adequado para trabalhar.

Figura 3 – Projeto do Centro de descasque de camarão prometido pela Prefeitura do Natal como um dos empreendimentos da urbanização do Maruim.



Fonte: G1 Portal de notícias, 2017.

A opção “produção pesqueira”, respondida por 18,6%, foi formada apenas por entrevistados do gênero masculino. A pesca na comunidade é o que marca o início da ocupação da comunidade no bairro da Ribeira no início do século XX (LIMA, 2015; TINOCO; BENTES SOBRINHA; TRIGUEIRO, 2008). Sobre essa ocupação e ganho de renda, os entrevistados relataram dificuldades com relação ao maior deslocamento para transporte da rede e outros materiais de pesca; maior tempo em levantar para ir pescar e maior dificuldade de fazer comercializar seu pescado.

“mesmo não sendo tão distante, preciso ficar levando e trazendo minha rede e meus materiais todos os dias, sem falar que aqui no residencial não tenho um local bom pra estender a rede e fazer a limpeza e eu acabo colocando no lado de fora da minha janela ou improvisando um outro canto” (ENTREVISTADO 16).

“antes quando via uma claridão, me levantava e já tava com a água quase na minha frente pra ir pescar ou também meus amigos gritavam de longe pra ir pescar e me arrumava rápido pra ir. Agora preciso me organizar por mais tempo e os colegas não gostam de ficar gritando aqui em baixo do prédio” (ENTREVISTADO 28).

“quando morava no Maruim era melhor de ganhar dinheiro, pois apesar daqui também ser perto das coisas, lá era bem em frente ao mercado do peixe e do Canto do Mangue, as pessoas que querem comprar coisas de peixe vão tudo lá, aqui é mais escondido pra isso” (ENTREVISTADO 63).

Fotografia 5 – Redes e outros materiais de pesca deixados em locais improvisados dentro do Residencial São Pedro.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Esses relatos evidenciam que, apesar das melhorias urbanísticas e habitacionais esperadas com a reassentamento, a falta de planejamento adequado para atender outras necessidades específicas de uma comunidade de pescadores, resulta em desafios econômicos e socioespaciais significativos. A infraestrutura insuficiente, a alteração nas rotinas de trabalho e a perda de oportunidades econômicas são questões que precisam ser analisadas em projetos de políticas públicas como esse, a fim de que possam garantir benefícios efetivos aos envolvidos e possa promover uma melhor qualidade de vida a essas pessoas.

A alternativa “não trabalha”, que também pode ser entendida como “desempregado(a)”, foi a resposta de 22,8% dos entrevistados. Essa opção aqui requer atenção especial, pois, a partir da observação *in loco* da comunidade, verificamos que grande parcela são representadas por mulheres, muito jovens, pouco ou nenhum grau de instrução e com filhos. Essas mulheres relataram, em sua grande maioria, que são beneficiárias do Programa Bolsa Família e que não trabalham por escolha própria ou porque precisam cuidar dos filhos e não dispõem de tempo.

“eu não tenho tempo para trabalhar, além do mais, se eu for arrumar um trabalho eles querem pagar bem pouco e exigir muito. Com meu Bolsa Família e o serviço do meu marido nós conseguimos comer mais meus filhos e não passo chateação com patroa [...] e outra, eu não tenho estudo, fica difícil de conseguir alguma coisa que pague bem” (ENTREVISTADA 4).

“um dia desses eu consegui um trabalho na casa de uma mulher nas Rocas. Mas ela queria assinar minha carteira. Eu preferi ficar só com o Bolsa Família mesmo, porque se ela assinasse minha carteira eu perderia o benefício. Deixe eu sem trabalhar mesmo” (ENTREVISTADA 19).

Os comentários refletem uma dependência significativa do Programa Bolsa Família, que pode ser vista como uma estratégia racional de sobrevivência em um contexto onde as oportunidades de emprego são escassas e mal remuneradas. A perda do benefício ao conseguir um emprego formal também gera desinteresse na formalização do trabalho com carteira assinada e contribui para perpetuar a informalidade e o aumento do índice de pessoas sem trabalho no país. Fato que acabou refletindo na alta porcentagem de pessoas sem ocupação na comunidade.

Em relação aos homens que responderam que estavam sem trabalho, um motivo nos chamou atenção. ‘O entrevistado 21’ relatou que sofreu um acidente enquanto pescava e perdeu a agilidade e alguns movimentos no corpo, isso acabou afetando sua mobilidade e precisou parar de trabalhar. Desde então, vive fazendo

trabalhos informais que não precisa de muito esforço e aguarda um resultado para tentar conseguir sua aposentaria como pescador.

A obtenção da fonte de renda pelo trabalho no “setor de comércio” foi escolhida por 12,9% dos entrevistados. Certamente esse setor de trabalho foi o mais afetado pelas transformações econômicas e socioespaciais que a comunidade enfrenta desde o reassentamento em 2016.

De acordo com o projeto da prefeitura, o Residencial São Pedro iria contar com UHs em edifício, quadra poliesportiva, centro comunitário, áreas de lazer e áreas verdes, sem a presença de muros e sem área legalizada para comércios, de qualquer natureza. Como contrapartida, os comerciantes receberiam boxes comerciais (figura 4) na antiga área da comunidade, os quais teriam sua construção iniciada logo após serem realocados para o residencial.

A problemática inicia quando a Prefeitura do Natal idealiza o “projeto de urbanização do Maruim”, planeja a construção de boxes comerciais de serviços e alimentos para os moradores que dispunham de comércios na antiga área da comunidade¹⁶, promete a entrega com agilidade, mas não cumpre em tempo adequado.

Figura 4 – Projeto do Centro Comercial com Boxes, prometido para os comerciantes pela Prefeitura do Natal para a urbanização do Maruim.



Fonte: PREFEITURA..., 2021.

¹⁶ Os comércios dos moradores da Comunidade do Maruim são formados por mercearias, lanchonetes, armazinhos, ateliê de costura, peixaria, depósito e pequenos bares (LIMA, 2015).

No meio dessa discussão, desde a conclusão do reassentamento em 2016, os comerciantes da comunidade aguardam a posse dos boxes para retomarem seus trabalhos na antiga área e ainda não foram contemplados. Desse modo, afim de garantir alguma renda, os moradores foram aos poucos empreendendo novamente seus comércios no residencial, mesmo sem a devida adequação do espaço. Sobre essa situação, temos os seguintes relatos:

“se somar desde 2016, fazem oito anos que esperamos esse boxe. Imagina ficar todo esse tempo sem renda e trabalho? Se fosse depender desse boxe da prefeitura a gente tinha morrido de fome aqui. Acho isso uma vergonha! Todo esse tempo sem dar uma satisfação. Vez ou outra tinha um rumor que ia sair, que tava perto, mas até agora nada” (ENTREVISTADA 1).

“além da gente ainda não ter recebido o boxe lá no Maruim, outras pessoas que nem tinham comércio lá, fizeram um aqui. Isso atrapalha minhas vendas. Se fosse lá no Maruim, cada um tinha seu espaço e não ia ficar com essas coisas, além do que lá tem mais gente passando na rua pra comprar nossas coisas” (ENTREVISTADA 55).

“eu montei esse negócio aqui nesse espaço com minha esposa, porque tinha meu espaço lá no Maruim e agora não tem mais, pois derrubaram tudo, prometeram um boxe de comércio desde quando a gente veio pra cá e nada” (ENTREVISTADO 53).

Esses depoimentos ilustram a realidade e a insatisfação dos comerciantes da Comunidade do Maruim que reclamam do não cumprimento da promessa, da falta de comunicação e da morosidade na entrega dos seus pontos comerciais “no Maruim” por parte da prefeitura¹⁷. Além disso, a concorrência com outros comércios que não existiam na antiga área também é importante ser mencionado, pois impactam no lucro que os moradores teriam na venda de suas mercadorias.

Com relação a estrutura dos comércios, foi observado, em sua maioria, o uso misto das moradias. Alguns comerciantes adaptaram suas casas (fotografia 6) para dar lugar a uma lanchonete, mercearia ou outro tipo de estabelecimento. Nos ambientes externos, constatou-se a presença da construção de um bar (fotografia 7), a utilização de um espaço de uso coletivo por uma mercearia, uma oficina de bicicleta e trailer de lanches estacionados na entrada de um dos blocos de apartamentos.

¹⁷ Foi noticiado que a prefeitura finalizou a primeira fase da construção do Centro Comercial em janeiro de 2023, porém, só foram concluídos os galpões de comércios que não envolvem alimentação como: oficinas, ateliê e vidraçarias (TRIBUNA DO NORTE, 2023).

Fotografia 6 – Uso misto (casa e comércio) no Residencial São Pedro.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Fotografia 7 – Ações de apropriação no Residencial São Pedro.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024 adaptado de Google Earth.

Com relação a alternativa “aposentado(a) ou pensionista”, as escolhas se deram totalmente por mulheres idosas e representou 12,9% das entrevistas. Sobre essa opção, tem-se como informação relevante o fato dessas entrevistadas figurarem como a principal fonte de renda da família. Seja por motivo de desemprego dos demais parentes ou pelo baixo valor recebido em seus trabalhos, muitas vezes informais.

Três pessoas (4,3%) dos moradores entrevistados exercem o ramo do artesanato e apenas 1,4% informou que trabalha no setor de serviços. Muito

provavelmente esse último setor exerce um pouco mais de peso entre as rendas dos moradores, no entanto, o resultado pode ter sido afetado pela amostra que participou da pesquisa ou pelo desconhecimento de trabalhos considerados como serviços.

Para finalizar o formulário da entrevista, a 3ª seção buscou saber dos moradores sobre possíveis mudanças sociais e comunitárias pelos quais foram submetidos após o reassentamento a partir de 2016. As perguntas dessa seção eram abertas e os entrevistados poderiam discorrer sobre elas oralmente.

A primeira pergunta da seção procurou entender “quais as principais mudanças ocorridas após o reassentamento da Comunidade para o Residencial São Pedro?”. Esse questionamento suscitou muitas respostas interessantes, mas também com muitas semelhanças entre si. Dentre elas, extraímos os seguintes depoimentos:

“a estrutura das nossas casas melhorou muito. Lá no Maruim não era saneado, muitas casas nem banheiro tinha e só tinha um vão. Aqui temos todos os cômodos e meus filhos dormem nos quartos deles” (ENTREVISTADA 20).

“lá no Maruim a lama do rio invadia nossas casas nas enchentes. O carro do lixo não passava, a gente tinha que ir deixar o lixo na caçamba ou esperar a coleta no carro de mão, isso deixava muitas casas com fedor. Aqui, apesar de ter algum lixo acumulado de vez em quando, não temos mais lama invadindo nossas casas” (ENTREVISTADA 8).

“minha casa no Maruim era uma parte de madeira e outra de alvenaria. Quando chovia muito, entrava água pelo telhado e molhava tudo. Minha família é grande, tenho 5 filhos, e ver agora que minha casa não chove mais dentro, é muito bom” (ENTREVISTADA 5).

“sinceramente, mesmo nossa casa aqui sendo bem construída, eu preferia no Maruim. Aqui a gente sente falta de algumas coisas que fazia lá, como ver o Rio de tarde, andar menos pra chegar no Hospital dos Pescadores. Ganhar dinheiro lá era mais fácil também, a gente saía pra rua, conseguia algum bico” (ENTREVISTADA 11).

Os comentários dos moradores convergem na aprovação da melhoria na estrutura das suas casas, destacando a presença de saneamento básico e a divisão adequada dos cômodos, indicando um avanço significativo nas condições de moradia, que pode impactar positivamente na sua saúde e no bem-estar. A falta de infraestrutura adequada no antigo local expunha os moradores ao lixo acumulado e ao conseqüente risco à saúde, assim, a melhoria nos padrões de habitabilidade vivendo no residencial representa um avanço na qualidade de vida e na saúde pública daqueles. Entretanto, apesar de trazer melhorias significativas em termos de infraestrutura, também pode gerar desafios emocionais e sociais, uma vez que, a

adaptação a um novo local envolve não apenas a aceitação das melhorias estruturantes, mas também requer a reconstrução de uma nova rotina de vida, o que pode impactar a saúde mental de alguns moradores.

Sobre desafios emocionais na população que mantêm forte vínculo territorial com o lugar de origem, Lopes (2018) argumenta que:

O traço comum nessas intervenções decididas de cima para baixo [...] é que na maioria das vezes o projeto do conjunto ignora solenemente a complexidade de uma vida cotidiana baseada em relações espaciais preexistentes, ocasionando um desmonte da cotidianidade, que precisa ser reestruturada no novo assentamento.

Quando um projeto de reassentamento ignora essas complexidades mencionadas, ele pode impactar a vida cotidiana, forçando as pessoas a se adaptarem a um novo ambiente que muitas vezes não atende às suas necessidades ou não respeitam suas práticas socioespaciais, podendo ocasionar a perda da identidade territorial, assim como foi ressaltado em Lima (2015).

A última pergunta da pesquisa pediu para o entrevistado descrevesse “um ponto positivo e um ponto negativo da sua vida pós-reassentamento para o Residencial São Pedro”. Essa indagação promoveu diversos comentários importantes, cujo alguns serão expostos a seguir.

“de positivo tenho pra dizer que minha casa é toda de alvenaria e com os cômodos divididos, além de quando chove não molha dentro. De negativo eu sinto falta da nossa santinha. No Maruim ficava com a gente na colônia de pesca, aqui até 2018 a igreja trazia em eventos específicos, mas agora não vem mais. Sinto muita falta disso” (ENTREVISTADA 2).

“aqui eu gosto da minha casa, pois quando chove não enche a casa de lama e porque eu consigo proteger melhor meu filho em casa, do tráfico de drogas que tem na comunidade. De negativo tem essa sujeira que o pessoal faz nas ruas do condomínio e não tem ninguém da prefeitura pra limpar, quanto a isso ficamos esquecidos. Fora isso, também sinto falta do nosso centro comunitário” (ENTREVISTADO 16).

“de positivo eu gosto da minha casa que é bem feita e porque aqui tem saneamento, o esgoto não fica aberto. Mas em compensação o pessoal fica criando bicho, galinha, gato e cachorro em canil, sendo que o residencial é de todo mundo, não é só de um. Aqui não é lugar próprio pra fazer isso” (ENTREVISTADA 63).

“eu gostava mais do Maruim, lá a gente podia brincar mais livre e quando cresci era mais fácil de ganhar dinheiro indo pro Canto do Mangue ou ajudando catar latinha na rua principal. Aqui eu só gosto mesmo das conversas com minhas amigas” (ENTREVISTADA 27).

“aqui eu gosto só da minha casa que é saneada, mas perdi o comércio que eu tinha no Maruim, lá tinha uma clientela de fora também, além disso, era

mais fácil pra negociar as mercadorias com outras pessoas, aqui eu perdi muito dinheiro” (ENTREVISTADO 9).

A perda de elementos culturais e religiosos, como a “santinha” da ‘entrevistada 2’, destaca a importância das práticas culturais e da identidade comunitária, que foram afetadas pelo reassentamento. Muitos moradores relataram sobre a falta de limpeza no interior do residencial (fotografia 8), que apesar da necessidade da cooperação dos moradores, demonstra vulnerabilidade espacial e uma certa negligência da prefeitura em não dispor de meios para limpeza do local, já que fazem parte de um projeto de habitações de interesse social.

Fotografia 8 – Presença de lixo nas áreas de uso comum do Residencial São Pedro.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

É possível notar a apropriação do espaço na área de uso comum com a presença de galinheiro, canil, local para criação de outros animais, prática de jardinagem e outras plantações (fotografia 9). Essas apropriações podem causar conflitos entre os moradores e problemas de higiene por conta dos excrementos de animais que ficam soltos no residencial, mostrando a necessidade de regulamentação e ações de educação comunitária para o bom uso do espaço comum.

Fotografia 9 – Canil, Galinheiro e jardinagem nas áreas de uso comum do Residencial São Pedro.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

O saudosismo elencado pela ‘entrevistada 27’ reforça a ideia de que o território não é apenas um espaço físico, mas também um lugar de experiências e relações sociais que moldam a identidade das pessoas. A mudança para o residencial, onde ela só aprecia as conversas com as amigas, indica uma perda dessa conexão territorial e uma adaptação a um novo ambiente que ainda não oferece o mesmo sentido de pertencimento e oportunidades e indica uma nítida transformação socioespacial na vida dela.

A perda temporária do comércio e da clientela na antiga área da comunidade pelo ‘entrevistado 9’, mostra como o reassentamento impactou negativamente a economia local e minou o meio de subsistência daquele morador. Se não fosse pelo autoempredimento do seu comércio no residencial, mesmo que de maneira não oficial, certamente estaria com dificuldades financeiras.

Assim, seja através do aspecto cultural, ambiental, identitário ou econômico, visíveis nos comentários dos moradores, é necessário refletir sobre as transformações socioespaciais que moldam a dinâmica da comunidade. Essas mudanças não apenas redefinem o espaço físico, mas também influenciam profundamente as relações sociais e a identidade coletiva dos moradores, demandando estratégias inclusivas e colaborativas buscando fortalecer os laços de toda a comunidade.

4.1.2 Território, Territorialidade e Desterritorialização: Dinâmicas de Transformação e Identidade na Comunidade do Maruim

Para começar o debate sobre as dinâmicas de transformação e identidade na Comunidade do Maruim é imprescindível o conhecimento acerca do que se entende por território. Inicialmente é importante destacar o caráter polissêmico da palavra em questão. Nessa pesquisa, iremos nos concentrar em explicar seu sentido para as ciências humanas e sociais, muito embora, o território assuma vários significados mesmo dentro dessas áreas. Em nosso caso, a palavra estará vinculada a uma comunidade ribeirinha reassentada, fato que assume a dimensão simbólico-cultural, expressa por Haesbaert em suas diversas literaturas.

Durante muito tempo, o conceito de "território" recebeu pouca atenção nas ciências sociais, apesar de sua relevância para o estudo das relações humanas e suas interações espaciais. Somente a partir da década de 1960, com os trabalhos dos sociólogos Lyman e Scott, que aquelas áreas começaram a incorporar as noções de território e territorialidade em suas análises, embora ainda com um debate esvaziado entre as áreas. No campo da geografia, um marco importante foi alcançado em 1980 com a publicação do livro *Territorialidade Humana*, de Torsten Malmberg. Obra que se tornou uma importante referência no debate inicial sobre o território e contribuiu para o fortalecimento dos diálogos entre a geografia e outras ciências da área social. Esse avanço consolidou a importância do território como um elemento central no entendimento das dinâmicas sociais, ampliando as perspectivas de estudo e fomentando a interdisciplinaridade (HAESBAERT, 2011). Para Santos (1998, p. 15)

Vivemos com uma noção de território herdada da Modernidade incompleta e do seu legado de conceitos puros, tantas vezes atravessando os séculos praticamente intocados. É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social. Trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica [...] Seu entendimento é, pois, fundamental para afastar o risco de alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco de renúncia ao futuro.

O conceito de território em Santos (1998), requer uma abordagem crítica que ultrapasse ideias estáticas herdadas da Modernidade. O autor destaca que o território adquire relevância por meio do seu uso, sendo uma construção social híbrida, composta por dimensões materiais e simbólicas. Essa visão implica a necessidade de revisões históricas constantes para compreender sua natureza dinâmica e seu papel na organização da vida em sociedade. Sem essa compreensão, corre-se o risco de desconexão com o espaço vivido, o que pode comprometer o sentido de

pertencimento, a coesão coletiva e a capacidade de projetar um futuro baseado na autonomia e na consciência social. O território, nesse contexto, transcende a materialidade para se tornar um elemento central da existência humana e de suas relações.

Conforme Haesbaert (2011), o território é um conceito amplo e multifacetado, que varia conforme a abordagem de diferentes áreas e disciplinas. Aspectos destacados pela Geografia podem não receber a mesma atenção na Sociologia ou na Antropologia, por exemplo. Em seu clássico livro *O Mito da Desterritorialização*, Haesbaert apresenta três dimensões básicas fundamentais que ajudam a compreender o território: as dimensões política, econômica e simbólico-cultural. Essas dimensões, mesmo apresentando diferenças conceituais podem se apresentar no espaço geográfico de maneira híbrida, pois:

[...] Fica evidente neste ponto a necessidade de uma visão de território a partir da concepção de espaço como um híbrido – híbrido entre sociedade e natureza, entre política, economia e cultura, e entre materialidade e "idealidade", numa complexa interação tempo-espaço [...] Tendo como pano de fundo esta noção "híbrida" (e, portanto, múltipla, nunca indiferenciada) de espaço geográfico, o território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural (HAESBAERT, 2011, p. 79).

Na discussão sobre o território evidenciada no texto, a prática do “poder” se manifesta em diferentes dimensões, transcendente à esfera meramente política. Esse poder se expressa tanto de forma concreta, vinculada ao conceito de “dominação”, quanto de maneira simbólica, ligada à “apropriação”. Haesbaert (2011) citando Lefebvre (1986) analisa essas duas formas de relação com o espaço geográfico, destacando suas diferenças fundamentais. A “apropriação” é caracterizada pelo valor simbólico, impregnado pelas experiências vividas e pela conexão emocional, enquanto a “dominação” assume um caráter mais objetivo e funcional, relacionado ao valor de troca do espaço. Essa dualidade reflete como as relações de poder moldam, de forma complexa, o uso e a percepção do território, revelando o entrelaçamento do material e do simbólico na construção do espaço geográfico (HAESBARET, 2011).

De acordo com a análise da nossa pesquisa, o exercício do poder realizado pela Comunidade do Maruim se atrela a apropriação do território através do valor simbólico. Nesse sentido, para Haesbaert (1997, 2011) a dimensão simbólico-cultural voltada ao território tem caráter subjetivo e dá centralidade ao debate da "Identidade

Territorial". Aqui, o território transcende sua forma física e ganha significado por meio de processos de apropriação simbólica. Ele é sentido, interpretado e valorizado de acordo com memórias, práticas culturais e pertencimentos identitários. Assim,

Encarar o espaço geográfico em sentido amplo [...] dentro de um processo de simbolização significa então concebê-lo num processo de apropriação social não apenas enquanto objeto material, instrumento concreto de controle e ação, mas também como **símbolo** que tem sua própria eficácia, ou seja, um "poder simbólico" que, em parte, acaba forjando as **identidades territoriais**. HAESBAERT, 1997, p. 49, grifo nosso).

Dessa forma, entende-se que o processo de simbolização transforma o espaço geográfico – e conseqüentemente o território – em mais do que um recurso de controle e ação, conferindo-lhe significados sociais e culturais que o tornam um "símbolo" com poder próprio. Esse "poder simbólico" é crucial, pois desempenha um papel ativo na construção de identidades territoriais, moldando os laços que indivíduos e comunidades estabelecem com seus territórios. Essa abordagem ressalta como o território é apropriado, física e simbolicamente, sendo fundamental na criação de pertencimentos e narrativas identitárias que transcendem sua materialidade, pois conforme Araújo e Haesbaert (2007, p. 38) "não há território sem algum tipo de identificação e valoração simbólica (positiva ou negativa) do espaço pelos seus habitantes". Nessa perspectiva, para confirmar tais afirmações, é válido destacar os seguintes comentários dos moradores:

"quando morava no Maruim a gente era mais feliz, mais livre. Podíamos ver os colegas e familiares mais facilmente. Lá meu marido saía pra pescar de madrugada e o rio tava na porta de casa. Morei lá minha vida toda, é difícil de acostumar aqui, mesmo numa casa melhor" (ENTREVISTADA 15).

"eu gostava das festas com a santinha que tinha quando era no Maruim. Aqui ficam botando dificuldade de trazer pra fazer a missa [...] meus filhos gostavam de lá porque não eram presos como aqui no residencial, podiam sair pelo Maruim tranquilamente pra brincar. Aqui eu preciso descer pra ficar olhando eles na quadra ou pela rua" (ENTREVISTADA 18).

Esses comentários trazem à tona reflexões profundas sobre o impacto das mudanças na vida dos moradores da Comunidade do Maruim. No primeiro trecho, a Entrevistada 15 expressa a saudade de uma vivência mais simples e conectada com a natureza e a vida na comunidade, evidenciando que o ato de morar no Maruim não era apenas sobre o local, mas sobre a qualidade de vida. A sensação de liberdade, o convívio facilitado com colegas e familiares, e a proximidade do Rio Potengi que possibilitava atividades como a pesca, são contrastadas com a dificuldade de se

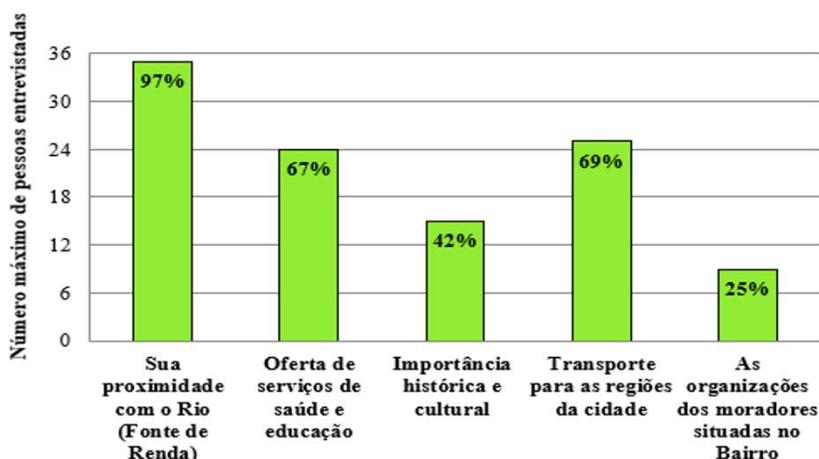
adaptar a um ambiente novo, mesmo que, aparentemente, haja melhorias nas estruturas físicas de suas casas. Isso sugere que o conceito de "melhoria" é subjetivo e muitas vezes atrelado a aspectos emocionais e culturais que nem sempre são levados em conta em processos de reassentamentos.

No segundo trecho, a Entrevistada 18 ressalta como tradições culturais e a vivência comunitária também foram afetadas. As festas religiosas com a "santinha" e o senso de liberdade para as crianças brincarem no ambiente do Maruim são apresentados como símbolos de uma vida mais rica e espontânea no local de origem. O contraste com o Residencial São Pedro reforça um senso de restrição e perda de conexões, tanto espirituais quanto sociais. A menção à necessidade de supervisão constante dos filhos também destaca as mudanças na dinâmica familiar e na autonomia das crianças.

Em suma, esses depoimentos ilustram como mudanças no espaço habitado podem provocar rupturas no estilo de vida, no senso de pertencimento e nas tradições, expondo que, muitas vezes, o "melhor" espaço físico não substitui os laços emocionais e culturais profundamente arraigados. Esses relatos são um convite à reflexão sobre como processos de deslocamento urbano e melhorias habitacionais precisam ser sensíveis a esses fatores intangíveis, mas fundamentais na criação de projetos e ações de políticas públicas que visam reassentar comunidades.

Para corroborar com as afirmações expostas pelas entrevistadas, em Lima (2015), antes do reassentamento da comunidade, os moradores foram questionados quais as principais razões pelas quais desejavam a permanência da comunidade no bairro da Ribeira. A pesquisa mostrou o seguinte resultado:

Gráfico 7 – Razões para a Comunidade do Maruim permanecer no Bairro da Ribeira.



Fonte: Lima, 2015.

O resultado do gráfico apresentado em Lima (2015) reflete as dinâmicas de conexão que os moradores têm com elementos presentes no território. O destaque para a proximidade com o rio como fonte de renda (97%) mostra que o espaço não é apenas um lugar físico, mas também uma extensão da vida cotidiana, onde o sustento e a identidade local estão enraizados. É como se o rio fosse o coração da comunidade, desempenhando um papel central na manutenção da vida econômica, social e cultural. Além disso, o rio funciona como um elo natural que conecta os moradores ao ambiente ao seu redor, representando um recurso essencial para atividades produtivas como a pesca, que fortalecem a economia local. De acordo com muitas respostas das entrevistas, a presença do Rio Potengi na comunidade também molda o cotidiano, influenciando tradições e práticas culturais que reforçam a ligação dos habitantes com o território, como na reflexão da entrevistada 47 quando diz: “tenho identidade com o rio porque toda tarde olhava o pôr do sol da minha casa”. O rio, portanto, não é apenas um meio de sobrevivência, mas também um símbolo de pertencimento e identidade que transcende gerações.

Assim, é possível inferir que o Rio Potengi, mesmo com toda ruptura provocada pelo reassentamento, ainda tem grande importância no sustento da economia local, desempenhando um papel vital na construção da identidade e do pertencimento dos moradores da comunidade. Sua presença vai além do aspecto material, conectando gerações, indivíduos e cultura, em um elo que molda a vida social, econômica e cultural da região. O rio se torna, portanto, um verdadeiro símbolo de continuidade e vínculo com o território de origem da comunidade. Para reforçar o exposto, Haesbaert (1997) discorre acerca do poder da identidade territorial, comentando que:

[...] esse poder simbólico, ao se manifestar pode fazer uso de elementos espaciais, representações ou símbolos, constituindo assim uma **identidade territorial**, ou seja, um conjunto concatenado de representações socioespaciais que dão ou reconhecem uma certa homogeneidade em relação ao espaço ao qual se referem, atribuindo coesão e força (simbólica) ao grupo que ali vive e que com ele se identifica. (HAESBAERT, 1997, p. 49, grifo nosso).

A citação destaca que a formação e consolidação da identidade de uma comunidade estão intrinsecamente ligadas às interações sociais, culturais, históricas e territoriais que ocorrem em seus espaços de vivências. O fenômeno da territorialidade, nesse sentido, desempenha um papel essencial, pois é através dela que os indivíduos e grupos estabelecem uma relação simbólica e prática com os

espaços que ocupam, atribuindo-lhe significados e valores. Esse processo pode envolver a construção de laços simbólicos compartilhados, que ajudam a criar um senso de pertencimento entre os membros da comunidade e conforme discorre Andrade (1998, p. 214), “a formação de um território dá às pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentimento da territorialidade que, de forma subjetiva, cria uma consciência de confraternização entre as mesmas”.

Ao longo do tempo, essas interações moldam tradições, valores e práticas que se tornam características singulares de uma comunidade, ao mesmo tempo em que refletem as influências externas e os possíveis desafios a serem enfrentados coletivamente. Assim, a identidade comunitária e a territorialidade se entrelaçam em uma dinâmica contínua de transformação, marcada pelas trocas entre o passado e o presente (ANDRADE, 1998). Assim:

a expressão territorialidade pode ser encarada tanto como o que se encontra no território e está sujeita à gestão do mesmo, como, ao mesmo tempo, ao processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território, de integrar ao território (ANDRADE, 1998, p. 2014).

Logo, a territorialidade reflete a relação simbólica e prática entre as pessoas e o território, sendo um processo dinâmico que abarca a apropriação material e simbólica do espaço, portanto, não se limita à administração do que está no território, mas se estende à construção de identidades coletivas e ao fortalecimento do senso de pertencimento, permitindo que os indivíduos e comunidades vivenciem o território como uma extensão de suas práticas e valores, pois, conforme aduz Haesbaert (2011, p. 20) “não há como definir o indivíduo, o grupo, a comunidade, a sociedade sem ao mesmo tempo inseri-los num determinado contexto geográfico, "territorial”.

Araújo e Haesbaert (2007) discutem a importância de distinguir território de territorialidade, dois conceitos relacionados, mas diferentes. Enquanto alguns autores entendem a territorialidade em um sentido mais restrito, associando-a à dimensão simbólico-cultural e aos processos de identificação territorial, outros abordam a territorialidade de forma mais abstrata e epistemológica. Nesse caso, territorialidade é definida como as características essenciais que conferem ao território sua identidade como tal. Essas propriedades variam conforme o conceito de território adotado, mostrando que a territorialidade transcende o aspecto simbólico e abrange aspectos fundamentais da existência e organização do espaço geográfico. Assim, a

territorialidade aparece como elemento central na compreensão do território (ARAÚJO; HAESBAERT, 2007). Assim, para Saquet (2007):

A territorialidade é o acontecer de todas as atividades cotidianas, seja no espaço do trabalho, do lazer, da igreja, da família, da escola etc., resultado e determinante do processo de produção de cada território, de cada lugar; é múltipla, e por isso, os territórios também o são, revelando a complexidade social e, ao mesmo tempo, as relações de dominação de indivíduos ou grupos sociais com uma parcela do espaço geográfico, outros indivíduos, objetos, relações [...].

Nesse sentido, a territorialidade é identificada como a expressão dinâmica de das atividades cotidianas humanas, nos mais variados contextos, destacando a intrínseca relação entre a territorialidade e o processo de produção e organização de cada território. Essa característica múltipla reflete a diversidade e a complexidade das interações sociais, ao mesmo tempo em que expõe as relações de poder e dominação estabelecidas entre indivíduos, grupos sociais, espaços geográficos e suas conexões com objetos e outras relações socioespaciais. Assim, o trecho evidencia que a territorialidade não é apenas uma manifestação espacial, mas também um reflexo das estruturas sociais e culturais subjacentes.

Nesse contexto, o debate sobre a desterritorialização surge como uma ampliação dessa compreensão, considerando os processos pelos quais os vínculos entre indivíduos e territórios são rompidos ou ressignificados, como no caso da Comunidade do Maruim. Então, a concepção de território, ao ser aplicada ao debate da desterritorialização varia conforme a concepção ou visão adotada pelo pesquisador. Com isso, é possível observar a diversificação de significados associados ao termo entre os diversos autores que o abordam. Muitos, aliás, não deixam claro qual é a noção de território que utilizam, cabendo aos leitores, inferi-la. Portanto, torna-se fundamental esclarecer, desde o início, as perspectivas teórico-conceituais em que a expressão é ou pode ser empregada em busca de evidenciar as diferenças e mudanças nos conceitos conforme as questões que são priorizadas (HAESBAERT, 2011). Complementando esse entendimento, Haesbaert (2011) infere:

Geralmente não há uma definição clara de território nos debates que focalizam a desterritorialização; o território ora aparece como algo "dado", um conceito implícito ou a priori referido a um espaço absoluto, ora ele é definido de forma negativa, isto é, a partir daquilo que ele não é (HAESBAERT, 2011, p. 31).

Quando Haesbaert diz que o território aparece como algo "dado" ou "implícito", está se referindo a uma visão mais tradicional, onde o território é tratado como uma entidade fixa, natural, associada a um espaço físico absoluto e delimitado. No entanto, essa abordagem não leva em conta as relações sociais, culturais e de poder que constroem o significado de um território. Por outro lado, definir o território de forma negativa, "pelo que ele não é", revela as dificuldades de se capturar sua verdadeira essência. Isso pode ocorrer porque o território não é apenas um espaço físico, mas também algo que envolve símbolos, identidades e relações sociais dinâmicas.

No contexto da desterritorialização, esse conceito se torna ainda mais fluido, pois trata-se da perda ou da transformação das fronteiras e das conexões tradicionais associadas ao espaço geográfico. Em vez de ser algo fixo e imutável, o território passa a ser visto como uma construção mutável, influenciada por processos dinâmicos, sejam eles econômicos, culturais e/ou políticos. Essa análise nos leva a uma visão mais ampla, em que o território é entendido como um espaço em constante transformação, não apenas limitado por fronteiras físicas, mas também moldado por relações e significados simbólicos (HAESBAERT, 1997, 2011).

A desterritorialização, conforme discutida por Haesbaert (2011), é um conceito que transcende a ideia de perda física de um território, envolvendo também a ruptura de vínculos simbólicos, culturais e identitários que ligam indivíduos e comunidades ao espaço geográfico que habitam. Para o autor, a desterritorialização não pode ser reduzida a um mero deslocamento geográfico, mas deve ser compreendida como um processo multidimensional que afeta as relações de poder, as práticas culturais e as identidades territoriais. No caso da Comunidade do Maruim, o reassentamento provocou uma desterritorialização que se manifesta não apenas na mudança de localização, mas na desestruturação de laços simbólicos e culturais profundamente enraizados no território anteriormente ocupado.

Como observado, Haesbaert (2011) chama a atenção ao papel exercido pelas relações de poder existentes nos debates sobre as dinâmicas territoriais. Em nosso caso, de um lado o Estado surge como agente desterritorializador, já a Comunidade do Maruim é o agente desterritorializado. Nesse contexto, Haesbaert diz que:

Contextualizar histórica e geograficamente estas dinâmicas de des-re-territorialização torna-se, assim, fundamental. O que podemos depreender destas reflexões sobre a ambiguidade de um papel reterritorializador ou desterritorializador do Estado é que, primeiro, o Estado é uma entidade muito genérica que deve ser historicamente situada, e, segundo, que ele carrega

sempre, indissociavelmente, o papel de destruidor de territorialidades previamente existentes, mais diversificadas, e a fundação de novas, em torno de um padrão político-administrativo mais universalizante (HAESBAERT, 2011, p. 198).

No trecho acima, Haesbaert (2011) aponta como o Estado desempenha um papel ambíguo nas dinâmicas territoriais. Além disso, destaca a complexidade do papel estatal, que simultaneamente destrói formas de organização territorial e estabelece novas territorialidades em um modelo mais universal. Esse debate é pertinente pois nos instiga a superar visões simplistas sobre o papel do Estado, mostrando como sua atuação não se reduz a uma oposição entre enfraquecimento ou fortalecimento, mas envolve processos mais complexos e interligados dentro do território. Com base nisso, Haesbaert complementa a discussão inferindo que:

[...] Se territorializar-se envolve sempre uma relação de poder, ao mesmo tempo concreto e simbólico, e uma relação de poder mediada pelo espaço, ou seja, um controlar o espaço e, através deste controle, um controlar de processos sociais, é evidente que, como toda relação de poder, a territorialização é desigualmente distribuída entre seus sujeitos e/ou classes sociais e, como tal, haverá sempre, lado a lado, ganhadores e perdedores, controladores e controlados, territorializados que desterritorializam por uma reterritorialização sob seu comando e desterritorializados em busca de uma outra reterritorialização, de resistência e, portanto, distinta daquela imposta pelos seus desterritorializadores. Esta constatação, muito mais do que um mero jogo de palavras, é extremamente importante, pois implica identificar e colocar em primeiro plano os sujeitos da des-re-territorialização, ou seja, quem des-territorializa quem e com que objetivos. Permite também perceber o sentido relacional desses processos, mergulhados em teias múltiplas onde se conjugam permanentemente distintos pontos de vista e ações que promovem aquilo que podemos chamar de territorializações desterritorializantes e desterritorializações reterritorializadoras (HAESBAERT, 2011, p. 259).

Essa citação apresenta uma visão crítica e analítica sobre os processos de territorialização, abordando a dinâmica de poder implícito à ocupação e controle do espaço. De acordo com o trecho, a territorialização não é neutra, uma vez que, ela é marcada por desigualdades sociais e por relações de controle que beneficiam determinados grupos e prejudicam outros. A ideia de desterritorialização e reterritorialização é apresentada como um movimento dialético, no qual os sujeitos que perdem o controle sobre o espaço buscam resistir e criar novas formas de apropriação, muitas vezes em contraste às imposições daqueles que os desterritorializam. Esse debate reforça o caráter político e simbólico presente no território, como algo que não apenas define os limites geográficos, mas também organiza processos sociais e molda relações de poder.

Nesse sentido, Haesbaert (2007) inclui ao debate outra força que contribui para promover processos de des-re-territorialização e transformações socioespaciais no mundo globalizado, segundo o autor:

A Desterritorialização, [...] antes de significar desmaterialização, dissolução das distâncias, deslocalização de firmas ou debilitação dos controles fronteiriços, é um processo de exclusão social, ou melhor, de exclusão socioespacial. [...] Na sociedade contemporânea, com toda sua diversidade, não resta dúvida de que o processo de “exclusão”, ou melhor, de precarização socioespacial, promovido por um sistema econômico altamente concentrador, é o principal responsável pela desterritorialização (HAESBAERT, 2007, p. 68).

O excerto apresenta a desterritorialização como um processo de exclusão socioespacial associada à precarização promovida por um sistema econômico concentrador ou globalizador econômico. Essa lógica econômica não apenas intensifica as desigualdades sociais, mas também contribui para a desterritorialização ao excluir grupos e indivíduos de espaços que antes ocupavam, configurando-se, assim, como um dos principais motores desse processo. Complementando a discussão, Medeiros (2007) argumenta que:

De certa forma, o processo de desterritorialização apresenta um viés econômico muito forte à medida que nega a reprodução de um determinado grupo em uma porção específica do território, fazendo com que ocorra seu deslocamento e a tentativa de re-territorialização (econômica, política, social, cultural) em outro lugar (MEDEIROS, 2007, p. 17).

O processo de desterritorialização é descrito como um fenômeno com um forte viés econômico, que impede a reprodução de um grupo social em uma porção específica do território, levando ao seu deslocamento forçado. Esse deslocamento resulta na tentativa de reterritorialização, ou seja, na busca de reinserção em um novo espaço. Dessa forma, a desterritorialização não apenas desestrutura a relação entre o grupo e seu território original, mas também impulsiona a reconfiguração de suas práticas e identidades em um contexto espacial diferente. Diante disso, Chelotti (2013) discute a reterritorialização como processo de mudanças significativas nas vidas dos desterritorializados, apresentando que:

O processo de reterritorialização não é um processo simples, pois implica mudança de vida, de lugar de morada, enfrentar o novo, o desconhecido. A (re)adaptação ao novo lugar tende a ser mais difícil quando se trata de um lugar totalmente diferente do de origem, tanto no que se refere à cultura quanto ao ambiente. Mas a reterritorialização não modifica apenas a vidas das pessoas que estão chegando, modifica também o novo lugar, na medida

em que novas relações necessitam de ser (re)estabelecidas, num constante processo de aprendizagem e descobertas (CHELOTTI, 2013, p. 18-19).

O processo de reterritorialização é intrinsecamente complexo, podendo envolver transformações sociais, culturais e territoriais que afetam tanto os indivíduos quanto os espaços geográficos os quais estão inseridos. Trata-se de uma reorganização espacial que implica a (re)adaptação das pessoas a um novo ambiente físico e sociocultural, muitas vezes distinto em termos de paisagens, práticas culturais, e ações de convivência, por exemplos. Este processo impacta não apenas os indivíduos que se deslocam, mas também o novo território, promovendo uma reconfiguração nas relações espaciais e sociais. A interação entre os recém-chegados e o novo ambiente pode impulsionar um processo de ressignificação territorial e estabelecimento de novas conexões. Pois, de acordo com Medeiros (2007):

O encontro com uma nova realidade certamente provocará uma desterritorialização dos processos simbólicos, quebrando muitas vezes as coleções organizadas pelos sistemas culturais com novas ressignificações e redimensionamento dos objetos, coisas e comportamentos e isso tudo, certamente, imbricado de conflitos. (MEDEIROS, 2007, p. 3).

O contato com o novo provoca transformações nos sistemas simbólicos (identidade) que estruturam práticas sociais e culturais, afetando as relações espaciais e a organização territorial. Esse processo, ao romper com padrões consolidados, favorece o aparecimento de novas (ou das mesmas) significações, redefinindo (ou mantendo) dinâmicas socioculturais no espaço. Contudo, ele ocorre sob tensões decorrentes da necessidade de adaptação ao novo ambiente e da resistência às mudanças impostas pelo processo de transição, evidenciando a interdependência entre o contexto territorial e as práticas culturais-simbólicas em constante reelaboração.

Se valendo dessa reflexão, Lopes (2018), em um estudo anterior sobre a Comunidade do Maruim vivendo no Residencial São Pedro¹⁸, analisa e compara os espaços constituídos pela comunidade no antigo e no novo local. A autora explica que espaços constituídos são “fachadas que tem máxima conexão com a rua, ou seja, se ligam a transição entre espaço público e privado feita através de porta e janela” (p.86). Essa investigação é importante para nosso trabalho, pois ajuda a compreender outras

¹⁸ Lopes (2018) denomina a antiga área que a Comunidade do Maruim ocupava como “Favela” e a atual área do Residencial São Pedro como “Conjunto”.

transformações socioespaciais na Comunidade do Maruim sob a visão da arquitetura e urbanismo, fato que corrobora com nossas discussões através de outras áreas do conhecimento e fortalece o debate científico. Em sua análise, Lopes (2018) aduz que:

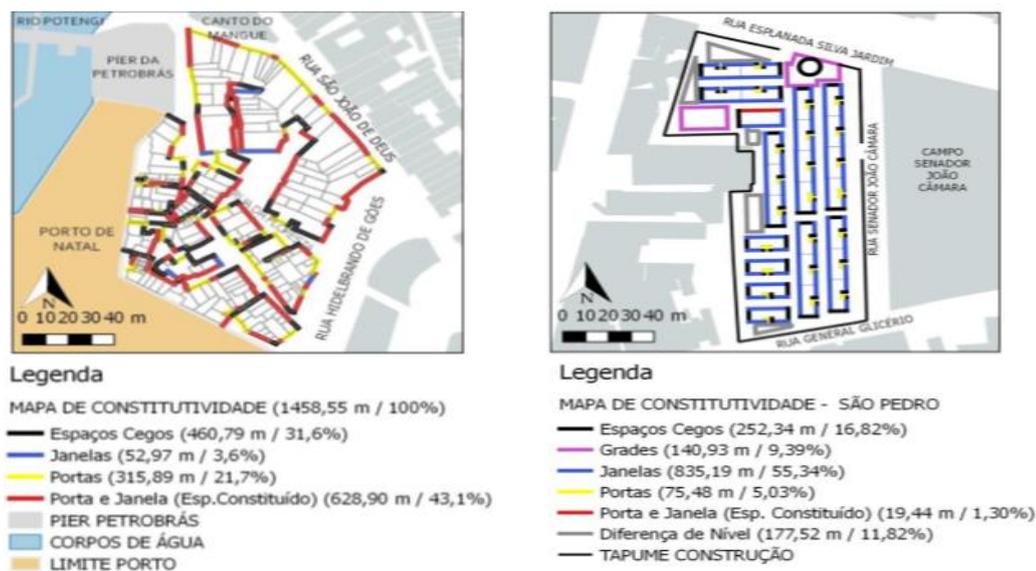
[...] a favela era um lugar mais constituído que o conjunto. Apesar da quantidade de muros cegos (31,6% da extensão de todas as fachadas), havia um número considerável de espaços constituídos (43,1% da extensão de todas as fachadas) e conexões entre os domínios público/privado que podiam ser realizadas através de portas (21,7% da extensão de todas as fachadas). O volume considerável de fachadas ativas alimentava um potencial contato físico entre moradores e os espaços abertos da favela.

E no conjunto:

[...] apesar de encontramos uma menor proporção de espaços cegos que na favela (16,8% da extensão total das fachadas), poucos espaços são constituídos (1,3% da extensão total das fachadas) ou se conectam ao espaço público através de portas (5,0% da extensão total das fachadas). O contato entre o morador e a rua se dá, principalmente, por janelas (55,3% da extensão total das fachadas). A porta dos apartamentos, nesse caso, se abre para o hall que liga o edifício com a rua; a constitutividade casa/rua e o contato físico direto entre moradores/espaços abertos é perdido, todavia, permanece o contato visual com a rua do São Pedro através das janelas.

Lopes (2018) evidencia como a morfologia espacial impacta significativamente as interações sociais e os vínculos comunitários. Na favela, apesar da presença de muros cegos, há uma configuração mais aberta e dinâmica, com fachadas ativas e conexões diretas entre o espaço público e privado, o que fomenta interações físicas frequentes e fortalece os laços entre moradores e os espaços compartilhados. No conjunto habitacional, a predominância de janelas como ponto de contato e o isolamento proporcionado pelos halls internos criam uma relação mais distanciada e visual com o ambiente externo, limitando os encontros e transformando a dinâmica social. Essa mudança reflete uma transição de um ambiente que estimulava a convivência coletiva para outro que prioriza a privacidade e a segregação espacial. O resultado é a perda ou diminuição do contato físico direto e espontâneo, fundamental na construção de laços comunitários mais evidentes. Tal transformação não apenas altera o uso do espaço local, mas também pode afetar a identidade e coesão social dos moradores, enfraquecendo o senso de pertencimento e as interações que os sustentam enquanto comunidade.

Figura 5 – Constitutividade¹⁹ no Maruim e no Residencial São Pedro



Fonte: Lopes, 2018 (adaptada).

Outro debate levantado por Lopes (2018) se refere a presença do tapume circundando o Residencial São Pedro. De acordo com a autora, conforme estabelecido oficialmente, a remoção do tapume estava prevista para o mês de julho de 2017, um ano após a consolidação do reassentamento, como estratégia de promover uma melhor permeabilidade visual²⁰ do residencial com outras áreas da cidade. Desde então, diversas ações foram realizadas pelo poder público, em parceria com a empresa responsável pela obra, para retirar a barreira, no entanto, todas as tentativas enfrentaram resistências e protestos organizados pelos moradores. Assim, Lopes (2018) reflete sobre a morfologia apresentada pela área da comunidade no espaço de origem fazendo relação com a escolha da maioria dos moradores da comunidade pela continuidade da barreira visual no residencial.

De acordo com Lopes (2018), a morfologia da comunidade na favela apresentava um caráter de autosegregação, em que se buscava “não ser notado” como forma de preservar um modo de vida presente no local. Esse modo de vida é marcado por sua complexidade, envolvendo conflitos internos e uma batalha constante pela sobrevivência em um ambiente com condições socioambientais precárias, onde os recursos básicos eram escassos. Mas também “é o lugar de

¹⁹ A constitutividade refere-se à maneira como os espaços são conectados e organizados para promover interações e funcionalidades específicas (LOPES, 2018).

²⁰ trata-se da capacidade de um espaço ou estrutura possibilitar a visibilidade parcial ou total de um outro ambiente, promovendo uma conexão visual entre eles (LOPES, 2018).

moradia, onde há uma relação de pertencimento, vivência com o espaço, com os vizinhos e existem hábitos preestabelecidos” (p. 91).

Em contrapartida, se a população fosse transferida para um conjunto habitacional sem tapumes (figura 6), a dinâmica espacial existente mudaria radicalmente. O projeto do Residencial São Pedro, com abertura para a rua, incentivaria a interação entre diferentes grupos. A estrutura uniforme e rasa, aliada à visibilidade proporcionada pela rua central e à ausência de barreiras físicas fixas como os tapumes, poderia atrair pessoas externas para os espaços internos do conjunto. Isso resultaria na dissolução do modelo de proteção e autosegregação que prevalecia anteriormente na favela (LOPES, 2018). No entanto, no ambiente real da comunidade, o tapume influencia no cotidiano e nas relações dos moradores com a sua circunvizinhança. Com base nisso, Lopes (2018) descreve:

podemos perceber que a situação do conjunto com tapume ainda intensifica a separação morador/cidade, ao criar uma barreira a mais para a visualizar ou estar na rua da cidade. Essa situação ainda cria um campo restritivo de movimento para os transeuntes das ruas adjacentes. É uma barreira contínua, cega, “sem olhos” para ela. A favela, apesar da estrutura em enclave, tinha uma borda que dialogava com a cidade através de um alto nível de constituição e permeabilidade entre espaço público/privado (LOPES, 2018, p. 86).

O residencial com a presença de tapume e a favela com sua estrutura de enclave²¹ representam formas distintas de interação entre o espaço interno da comunidade e o espaço urbano externo. No caso do residencial com tapume (figura 6), a barreira física reforça um isolamento que fragmenta a relação dos moradores com a cidade. A presença do tapume limita tanto a percepção visual quanto a circulação, criando uma separação evidente e dificultando interações fluidas entre os espaços internos e externos. É como se o conjunto “não enxergasse” o entorno, restringindo o movimento e a conexão social. Já na favela, mesmo com sua estrutura de enclave, havia uma borda mais permeável e interativa que permitia algum nível de diálogo com o espaço externo. As ruas e limites, muitas vezes improvisados, promoviam maior movimentação e encontros entre moradores e transeuntes, possibilitando trocas e conexões menos rígida entre o espaço público e privado

²¹ Refere-se a um espaço delimitado e isolado dentro de um contexto urbano ou arquitetônico. Esses enclaves podem ser físicos ou sociais e são criados intencionalmente ou surgem de forma espontânea devido a diversos fatores, como questões econômicas, culturais ou de segurança (LOPES, 2018).

(LOPES, 2018). A figura a seguir faz uma simulação do Residencial São Pedro com e sem tapume, a fim de ilustrar as diferenças existentes entre as situações.

Figura 6 – Simulação do Residencial São Pedro com e sem tapume.



Fonte: Lopes adaptado de Google Earth, 2018 (adaptada).

A partir da observação da figura, fica evidente a diferença visual entre o residencial com e sem a presença do tapume. É nítido verificar uma maior interação entre o espaço interno do residencial com o seu entorno ao analisar a área sem o tapume, por outro lado, com a barreira física do tapume é possível inferir que “o elemento ainda atua como potencial inibidor da efetivação do movimento hipotético das ruas adjacentes” (p. 91) e continua exercendo o papel de autossegregação que as barreiras físicas buscam impor em comunidades como o Maruim.

Os fatos elencados por Lopes (2018) corroboram com a discussão acerca de populações reassentadas em conjuntos habitacionais que têm suas vidas modificadas após processos de deslocamento forçado, resultando em transformações profundas em suas dinâmicas sociais, econômicas e culturais. Essas mudanças incluem adaptações às novas condições de moradia, impacto nas relações comunitárias e desafios para a manutenção de suas práticas e identidades tradicionais no novo contexto. Se atendo a esses fatos, Alves (2011) sintetiza a discussão comentado que:

[...] no caso das áreas pobres dos centros urbanos, objeto de intervenção do Estado através de políticas e programas de infraestrutura, constata-se a ação sobre territórios que passam a se fragmentar, no processo de desterritorialização. Por sua vez, a intervenção com uma proposta de

reterritorializar esse assentamento em outra base espacial, tem expectativas de que haja uma acomodação, uma aceitação por parte dos assentados. Entretanto, do lado deles há um movimento de reterritorialização.

Esses processos evidenciam como as dimensões físicas e sociais dos territórios estão entrelaçadas. Enquanto o reassentamento oferece novas possibilidades de integração urbana, mesmo que forjadas, também desafia a reconstrução de uma identidade comunitária e o equilíbrio entre a conexão com o território circundante e a manutenção de um senso de pertencimento. Assim, a desterritorialização e a reterritorialização configuram movimentos simultaneamente de perda, preservação e transformação nas vivências da Comunidade do Maruim vivendo no Residencial São Pedro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reassentamento da Comunidade do Maruim para o Residencial São Pedro em Natal/RN representou uma profunda transformação na vida dos moradores, marcada tanto por avanços materiais quanto por desafios socioespaciais complexos. Assim, esta dissertação, buscou analisar essas mudanças, destacando como as políticas públicas de habitação social, embora bem-intencionadas, frequentemente negligenciam dimensões fundamentais da vida comunitária, como identidade, economia local e dinâmicas sociais.

A transição, ou reterritorialização, para o novo local exigiu dos moradores um processo de adaptação complexo, onde cada indivíduo teve que reconfigurar seu espaço e rotina dentro do novo residencial. Esse processo de adaptação não foi homogêneo, variando de pessoa para pessoa, e muitas vezes foi acompanhado por sentimentos de nostalgia e resistência à mudança. A perda dos vínculos estabelecidos no antigo local de residência gerou um impacto emocional significativo, especialmente para aqueles que tinham uma forte conexão com “o Maruim”. Além disso, a necessidade de criar novos laços e redes de apoio no novo ambiente trouxe um desafio adicional, exigindo tempo e esforço para que os moradores se sentissem novamente integrados e seguros.

A melhoria nas condições habitacionais foi, sem dúvida, o aspecto mais positivo do reassentamento. As famílias, antes submetidas a moradias precárias, sem saneamento básico e vulneráveis a enchentes, passaram a viver em apartamentos com infraestrutura adequada e maior segurança. Essa mudança trouxe benefícios tangíveis, especialmente em termos de saúde e qualidade de vida, atendendo a um direito básico historicamente negado a populações em vulnerabilidade social presentes em comunidades de baixa renda. Além disso, a localização do residencial, próxima a serviços públicos e ao centro urbano, facilita o acesso à educação, saúde e transporte, reduzindo a segregação espacial que muitas vezes caracteriza conjuntos habitacionais populares.

No entanto, o processo de reassentamento também revelou limitações significativas no planejamento e na execução das políticas públicas. Apesar das melhorias físicas, muitas famílias enfrentaram dificuldades para se adaptar ao novo espaço, que não reproduz as dinâmicas sociais e econômicas da comunidade original. A pesca, atividade central para a identidade e subsistência de muitos moradores, foi

especialmente afetada. A distância maior do Rio Potengi e a falta de espaços adequados para armazenar redes e equipamentos dificultam o trabalho dos pescadores, enquanto a demora na entrega dos boxes comerciais deixou os comerciantes sem renda por anos. Esses problemas mostram como políticas habitacionais que ignoram as especificidades econômicas e culturais das comunidades podem, paradoxalmente, agravar vulnerabilidades sociais.

A dimensão simbólica do território também emergiu como um aspecto crucial. Para os moradores do Maruim, o antigo espaço não era apenas um local de moradia, mas um lugar de memória, pertencimento e práticas coletivas. A verticalização e a organização do residencial em blocos de apartamentos romperam parcialmente esses laços, dificultando a reprodução de costumes como as conversas nas ruas, o trabalho coletivo no descasque de camarão e as festas comunitárias. Embora a solidariedade entre os vizinhos tenha se mantido, ela precisou se adaptar a um ambiente menos propício à espontaneidade das interações. Essa transformação reforça a ideia de que o território é mais do que um espaço físico, é uma construção social carregada de significados, cuja desestruturação pode gerar sentimentos de perda e desenraizamento.

Outro desafio foi a gestão pós-reassentamento. A falta de manutenção adequada do residencial – como a coleta irregular de lixo e a ausência de reparos em áreas comuns – e o atraso nas obras de urbanização da área original do Maruim demonstram como a descontinuidade administrativa pode minar os benefícios iniciais de políticas públicas. Muitos moradores relataram sentir-se esquecidos pelo poder público após a mudança, o que alimentou frustrações e desconfiança. Esse cenário evidencia a necessidade de mecanismos de monitoramento e participação social que garantam a sustentabilidade de intervenções urbanas a longo prazo.

A experiência da Comunidade do Maruim oferece lições valiosas para futuras políticas de reassentamento. Em primeiro lugar, destaca-se a importância de diagnósticos socioculturais detalhados antes da implementação de projetos, de modo a compreender as necessidades específicas de cada grupo. Em segundo lugar, é fundamental que as intervenções incluam não apenas moradias, mas também infraestrutura para atividades econômicas, lazer e convívio, assegurando a reprodução das dinâmicas comunitárias. Por fim, a participação ativa dos moradores em todas as etapas do processo, do planejamento à gestão do novo espaço, é essencial para evitar soluções padronizadas que desconsideram particularidades

locais. No caso do Maruim, criar espaços que incentivem a interação social e a manutenção de tradições locais pode ser uma estratégia eficaz para promover um senso de pertencimento entre os moradores, a exemplo do resgate “da santinha”, do espaço para reuniões religiosas e da reativação da colônia de pescadores.

Sugere-se que futuras pesquisas aprofundem a análise dos impactos a longo prazo no local reassentado e explorem estratégias para mitigar os desafios enfrentados pelas comunidades realocadas. Políticas públicas inclusivas e participativas, que envolvam as comunidades reassentadas no processo de tomada de decisão, são essenciais para mitigar esses desafios, além disso, programas de apoio contínuo, que ofereçam recursos e oportunidades de desenvolvimento, podem facilitar a integração e promover um senso de pertencimento nas comunidades atingidas. A implementação de estratégias de monitoramento e avaliação a longo prazo pode fornecer dados valiosos para ajustar e melhorar as políticas que promovem reassentamento de populações.

Em termos acadêmicos, esta pesquisa contribui para o debate sobre reassentamentos urbanos ao integrar perspectivas multidisciplinares, mostrando como as transformações espaciais impactam dimensões simbólicas e materiais da vida social. Do ponto de vista prático, os resultados podem orientar ações mais eficazes e humanizadas por parte do poder público, reforçando a ideia de que cidades inclusivas devem priorizar não apenas a infraestrutura, mas o bem-estar coletivo em suas múltiplas dimensões.

Assim, o caso do Maruim ilustra os dilemas de políticas urbanas que, embora bem-sucedidas em melhorar as condições materiais, falham em não observar aspectos intangíveis – porém essenciais – da vida comunitária. O reassentamento trouxe progressos inegáveis, mas também mostrou que a verdadeira requalificação urbana exige mais do que concreto e tijolos: demanda sensibilidade às histórias, culturas e economias locais. Que esta pesquisa sirva como um alerta e um convite, a repensar as práticas de planejamento urbano de modo a construir cidades não apenas mais organizadas, mas verdadeiramente acolhedoras para todos os seus habitantes, onde todos tenham a oportunidade de prosperar e se desenvolver plenamente, ou, como afirma Maricato (1994) todos tenham “direito à cidade”.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, M. M. G. **A arborização urbana como uma política pública sustentável**: Um estudo do plano de arborização de Fortaleza. 2018. 127 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.
- ALIGICA, P. D.; TARKO, V. Polynentricity: from Polany to Ostrom, and beyond. **Governance**. v. 25. n. 2. abr. 2012, p. 237-202.
- ALMEIDA, C. C. O. de. **Habitação social**: origens e produção (Natal, 1889-1964). 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.
- ALVES, A. **O que eu não esqueci**: reminiscências políticas (1933-2001). Rio de Janeiro: Leo Cristiano Editorial, 2001.
- ALVES, A. M. **A questão ambiental para o idoso no habitar em conjuntos habitacionais de interesse social** - um estudo de Jacarezinho - Recife – Pernambuco. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/2959/1/arquivo1945_1.pdf. Acesso em: 28 fev. 2025.
- ANDRADE, L. S. É Possível Transformar em cidade a anticidade? Crítica ao urbanismo de empreendimentos do PMCMV. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). **Minha casa... e a cidade?**: avaliação do programa Minha Casa Minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 165-193.
- ANDRADE, M. C. de. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: Os limites do poder nacional e do poder local. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. **Território**: Globalização e fragmentação. 4. ed. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1998. p. 213-220.
- APÓS transferências, 131 casas do Maruim já foram demolidas. **Tribuna do Norte**, 10 ago. 2016. Disponível em: <https://tribunadonorte.com.br/natal/apos-transferencias-131-casas-do-maruim-ja-foram-demolidas>. Acesso em: 2 ago. 2024.
- ARAÚJO, F. G. B.; HASBAERT, R. (Orgs.). **Identidades e territórios**: questões e olhares contemporâneos. Rio de Janeiro: Access, 2007.
- ATAÍDE, R. M. da C.; SILVA, A. F. C. da; BEZERRA, E. E. P. de A. **Os (novos) rumos do Plano Diretor de Natal**: o que muda no zoneamento? - Parte 2. Observatório das Metrôpoles, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/especial-publicitario/prefeitura-do-natal/natal-a-nossa-cidade/noticia/2017/03/obras-do-centro-comercial-do-maruim-terao-inicio-em-abril.html>. Acesso em: 21 jun. 2022.

AZEVEDO, S. A Crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Org.). **A Questão da Moradia nas Grandes Cidades: da Política Habitacional à Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996.

_____. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (Coord.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 13-41. (Coleção Habitare).

AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. de. A trajetória recente da política de habitação popular. In: _____. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, p. 69-96, 2011.

BARROS, M. S. R. Controle democrático e democratização: o desmonte dos mecanismos institucionais. In: NEVES, A. V.; GHIRALDELLI, R., eds. **Trabalho, democracia e participação no Brasil** [online]. Brasília: Editora UnB, 2022, pp. 165-218.

BELLÉ, D. de P. C. et al. Reflexões do Casa Verde e Amarela a partir da avaliação do Minha Casa, Minha Vida. **Extensão em debate**, v. 12, n. 13, 2023.

BENTES SOBRINHA, M. D. P.; ANDRADE, S. de A. e.; GOMES, C. W. M. Áreas especiais de interesse social: trajetória e perspectivas para a efetivação de direitos na cidade de Natal/RN. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU**, p. 255-282, 2023.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N., PASQUINO, G. Dicionário de Política. 12. ed. v. 2. Brasília: Editora da UnB, 2002.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. **Análise social**, p. 711-732, 1994.

_____. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 2 ed. São Paulo: Estação Liberdade/ FAPESP, 2002.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq. urb**, n. 1, p. 70-104, 2008.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Diário Oficial da União, Brasília, 2005.

_____. **Decreto Nº 10.600, de 14 de janeiro de 2021**. Regulamenta a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília: 2021.

_____. Ministério das Cidades. **Governo Federal anuncia novos limites de renda do MCMV**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/governo-federal-anuncia-novos-limites-de-renda-do-mcmv>. Acesso em: 4 mar. 2025.

_____. Ministério das Cidades. **Portaria nº 786, de 1º de agosto de 2024**. Dispõe sobre a atualização anual dos limites de renda bruta familiar admitidos para famílias atendidas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 ago. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mcid-n-786-de-1-de-agosto-de-2024-577387809>. Acesso em: 44 mar. 2025.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. de Q. **A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, FASE, 1999.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In*: CARDOSO, A. L. (Org.). **O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra capital, v. 322, p. 17-65, 2013a.

_____. Minha Casa Minha Vida e os desafios da política habitacional no Brasil: uma análise crítica. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 15, n. 29, p. 37-58, 2013b.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

CARDOSO, A. L.; LAGO, L. **Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro: impactos urbanos e sociais**. Relatório final. INCT Observatório das Metrôpoles/IPPUR/UFRJ, 2015.

CHELOTTI, M. C. A dinâmica Territorialização-Desterritorialização-Reterritorialização em áreas de reforma agrária na Campanha Gaúcha. **Campo - Território**, v. 8, n. 15, p. 1-25, 2013. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/22080/12054>. Acesso em: 25 fev. 2025.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DIEHL, A. A.; TATIM, D. C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

ENTREGA de moradias será antecipada. **Tribuna do Norte**, 19 ago. 2015. Disponível em: <https://tribunadonorte.com.br/natal/entrega-de-moradias-sera-antecipada>. Acesso em: 1 ago. 2024.

FARAH, M. F. S. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 53-84, 2018.

FREDERICKSON, H. G. The repositioning of American public administration. **PS: Political Science & Politics**, Washington, DC, v. 32, n. 4, p. 701-712, Dec. 1999. Disponível em: <http://www.apsanet.org/Portals/54/files/Publications/Journal%20Files/1999RepositioningFrederickson.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2024.

GOMES, C. W. M.; BENTES SOBRINHA, M. D. P. Conflitos territoriais e resistência popular em ZEIS: Reflexões sobre a experiência da Comunidade do Maruim-Natal/RN, numa perspectiva decolonial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 20., 2023, Belém. **Anais** [...]. Belém: ANPUR, 2023. p. 1-19.

HAESBAERT, R. **Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” no Nordeste**. Niterói: EDUFF, 1997.

_____. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, M. et al. **Território, territórios: ensaios sobre ordenamento territorial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. p. 43-71.

_____. **O mito da desterritorialização: do ‘fim dos territórios’ a multiterritorialidade**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

HEIDEMANN F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: UNB, 2009. p. 23-40.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (ed.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1853). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2693/1/TD_1853.pdf. Acesso em: 1 mar. 2025.

LIMA, H. C. de S. **O processo de desapropriação da Comunidade do Maruim em Natal-RN: um embate entre a identidade territorial e o crescimento econômico**. 2015. 110 f. TCC (Graduação) - Curso de Geografia, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

LOPES, F. M. N. S. **Como era na favela? Como é no conjunto?: relações entre propriedades espaciais e modos de uso no caso do reassentamento da Favela do Maruim em Natal/RN**. 2018. 148f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

MARICATO, E. Renovação do centro e habitação, o direito à cidade. In: MEYER, R.; GRONSTEIN, M, (coord.). São Paulo, **Centro XXI: entre história e projeto**. São Paulo: Associação Viva o Centro, 1994.

_____. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual Editora, 1997. (Série Espaço e Debate).

_____. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: **Políticas Sociais** - acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, v. 12, 2006. p. 2011-220.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2017.

MASSA-ARZABE, P. H. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74.

MEDEIROS, R. M. V. Re-territorialização e identidade: o significado dos assentamentos para a economia dos municípios: os casos de Hulha Negra, Aceguá e Candiota na Campanha Gaúcha (RS). In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 9., 2007, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2007. p. 1-17. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/rosamed.htm>. Acesso em: 23 fev. 2025.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**, v. 3, p. 59-99, 1999.

MENY, I.; THOENIG, J. C. **Las Políticas Públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MOTTA, L. D. A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. **Mapa dos Conflitos Ambientais de Minas Gerais**, 2011. Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br>. Acesso em: 6 ago. 2024.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. A.; SCHUSSEL, Z. G. L. Conceitos divergentes para políticas convergentes – descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 14, n. 1, maio, 2012.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

_____. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

OBRAS do Centro Comercial do Maruim terão início em abril. **G1 portal de notícias**, 24 mar. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/obras-do-centro-comercial-do-maruim-terao-inicio-em-abril.html>. Acesso em: 2 ago. 2024.

PAULINO, H. de L.; MORAIS, L. I. B. de; OLIVEIRA, A. K. C. de. **Rio Potengi: Impactos ambientais e a percepção dos ribeirinhos da comunidade Beira Rio Natal/RN 2023**. Editora Licuri, p. 80-89, 2023.

PEREIRA, P. A. P. **Política social: temas e questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL. SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E URBANISMO – SEMURB. Vista parcial do bairro Ribeira. 2006. 1 fotografia, color. In:_____. **Natal ontem e hoje**. Natal: SEMURB, 2006. p. 32. Disponível em:

https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/semurb/publicacoes/natal_ontem_e_hoje.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL. **Ordenamento urbano de Natal: do Plano Polidrelli ao Plano Diretor 2007**. Natal: SEMURB/Departamento de Informação, Pesquisa e Estatística, 2007a.

_____. **Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2007b.

_____. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB). **Natal: história, cultura e turismo**. Natal: DIPE - SEMURB, 2008.

_____. **Prefeitura retoma obra de construção do Centro Comercial e de Descasque de Camarão do Maruim**. 2021. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/news/post2/34665>. Acesso em: 7 ago. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL. SECRETARIA DE HABITAÇÃO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PROJETOS ESTRUTURANTES (SEHARPE). **Projeto Maruim**. Natal: Departamento de desenvolvimento de programas e projetos, 2013a. No prelo.

_____. **Urbanização da Comunidade Maruim**. Minha casa minha via + OGU. Natal: Prefeitura do Natal/SEHARPE, 2013b. No prelo.

_____. **Memorial descritivo do conjunto arquitetônico e urbanístico: reassentamento Maruim**. Natal: Prefeitura Municipal do Natal, 2013c. No prelo.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, M. O Retorno do Território. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (Orgs.). **Território: Globalização e Fragmentação**. 4. ed. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1998. p. 15-20.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções sobre território**. São Paulo: Expressão popular, 2007.

SCHVASBERG, B. Atores em Movimento na Disputa Territorial do FGTS nos anos 90: Estado, espaço social e planejamento em transformação. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, V., 1993, Belo Horizonte. **Anais...**, Belo Horizonte, 1993.

SILVA, A. C. F. da; BENTES SOBRINHA, M. D. P. B.; CLEMENTINO, M. do L. M. Novas tipologias habitacionais perante a expansão do capital imobiliário-turístico em Natal, RN. **Cadernos Metr pole**, n. 16, p. 141-162, 2006.

SILVA, A. F. C. da. O parcelamento do solo e a forma o de espaços de pobreza na periferia norte de Natal-RN. **Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, n. 7, p. 130, 2003. Disponível em: [https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(130\).htm](https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(130).htm). Acesso em: 28 maio 2024.

SILVA FILHO, C. A. da. **Os mesmos moradores em novas moradias? Da comunidade do Maruim ao Residencial São Pedro**. 2020. Disserta o (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/30893/1/Mesmosmoradoresnovas_SilvaFilho_2020.pdf. Acesso em: 2 mar. 2025.

SOARES, I. O. et al. Interesses especulativos, atua o do Estado e direito   cidade: o caso do Programa Minha Casa, Minha Vida em Uberaba (MG). **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 1, p. 119-131, 2013.

SOUZA, Y. H. de.; SECCHI, L. Extin o de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 66, 2015.

TINOCO, M. B. M.; BENTES SOBRINHA, M. D. P.; TRIGUEIRO, E. B. F. (Org.). **Ribeira**: plano de reabilita o de áreas urbanas centrais – PRAC/Ribeira. Natal: EDUFRN, 2008.

UNICAMP. **Políticas, Demandas e Necessidades Habitacionais**. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Universidade de Campinas, 1991. Mimeo.

URBANIZA O do Maruim será iniciada. **Tribuna do Norte**, 5 jun. 2018. Disponível em: <https://tribunadonorte.com.br/natal/urbanizacao-do-maruim-sera-iniciada>. Acesso em: 29 jul. 2024.

W HLKE, R. **Análise de Políticas Públicas**: o papel das institui es participativas na efetividade da Política Municipal de Assistência Social de Florianópolis no período de 2011 a 2015. 2016. Disserta o (Mestrado em Sociologia Política), Programa de Pós-gradua o em Sociologia Política, UFSC, Florianópolis-SC.

ZAPELINI, M. B.; LIMA, J. G.; GUEDES, M. C. Evolu o da Política Habitacional no Brasil (1967–2014): uma análise de equilíbrio pontuado. **Revista interdisciplinar de gestão social**, v. 6, n. 3, 2017.

APÊNDICE A – FORMULÁRIO APLICADO AOS MORADORES DA COMUNIDADE DO MARUIM NO RESIDENCIAL SÃO PEDRO.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – PRPGP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL – PPGDR

Este questionário faz parte de um estudo acadêmico que investiga as transformações na Comunidade do Maruim (Residencial São Pedro) após o reassentamento. Suas respostas são essenciais para entendermos melhor as mudanças ocorridas. Suas informações serão tratadas com confidencialidade e anonimato.

1. CARACTERIZAÇÃO DO(A) PARTICIPANTE

1.1 Qual o seu nome completo?

1.2 Qual a sua idade? _____

1.3 Você se identifica com qual gênero?

() Masculino

() Feminino

() Prefiro não dizer

1.4 Qual o seu grau de instrução?

() Analfabeto

() Ensino Fundamental anos iniciais (1º ao 5º ano)

() Ensino Fundamental anos finais (6º ao 9º ano)

() Ensino médio incompleto

() Ensino médio completo

() Curso técnico completo

() Ensino superior completo

1.5 Há quanto tempo vive na comunidade?

() 01 a 10 anos

() 11 a 20 anos

() 21 a 30 anos

() Mais de 30 anos

2. CARACTERÍSTICAS DA COMUNIDADE

2.1 Nas opções abaixo indique 3 (três) características que ajudam a definir a Comunidade do Maruim?

[] Sua relação com o meio ambiente

[] A obtenção da sua renda pela Natureza (Rio Potengi)

[] Os laços de amizade com os outros moradores

[] A sua vida em família

[] A solidariedade entre os moradores

[] A proximidade dos serviços públicos na localidade

2.2 Nas opções abaixo, indique a maior importância do Rio Potengi e seu mangue para a sua vida.

[] Riqueza natural

[] Fonte de renda

[] Fonte de lazer

[] Abastecimento de água e alimentos

[] Identidade com a natureza

[] Após o reassentamento o Rio não tem mais nenhuma importância

2.3 Indique sua fonte de renda ou ganhos de dinheiro.

[] Produção pesqueira (pescador)

[] Outro serviço de pesca (ex.: descasca de crustáceos)

[] Setor de comércio

[] Setor de serviços (considerar o trabalho autônomo)

[] Artesanato

[] Aposentado(a) ou pensionista

[] Não trabalha

3. MUDANÇAS SOCIAIS E COMUNITÁRIAS

3.1 Quais as principais mudanças ocorridas após o reassentamento da Comunidade para o Residencial São Pedro?

3.2 Descreva um ponto positivo e um ponto negativo da sua vida pós-reassentamento para o Residencial São Pedro.

ANEXO A – CARTA DE APRESENTAÇÃO PARA CONCESSÃO DE PESQUISA DE CAMPO



UEPB

UNIVERSIDADE ESTADUA DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – PRPGP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL – PPGDR

Campina Grande, 08 de julho de 2024.

CARTA DE APRESENTAÇÃO PARA CONCESSÃO DE PESQUISA DE CAMPO

Prezado(a) Senhor(a),

A Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) apresenta-lhe o estudante **Haniel Carlos de Souza Lima**, matrícula **2022.0414-04**, regularmente matriculado no curso.

Solicitamos a concessão de entrevistas dos atores envolvidos com a promoção dos arranjos trabalhados no projeto de pesquisa do discente que tem como título "**A Comunidade do Maruim em Natal/RN: pós-reassentamento: construindo novas territorialidades**" sob a orientação da Profa. Dra. Valéria Raquel Porto de Lima.

Colocamo-nos à disposição de Vossa Senhoria para quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente,



COORDENADOR DO PPGDR

ANEXO B – COMPROVANTE DE ENVIO DA PESQUISA NO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA (CEP) DA PLATAFORMA BRASIL

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA
PARAÍBA - PRÓ-REITORIA DE
PÓS-GRADUAÇÃO E
PESQUISA - UEPB / PRPGP

**COMPROVANTE DE ENVIO DO PROJETO****DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

Título da Pesquisa: Transformações Socioespaciais na Comunidade do Maruim em Natal/RN pós reassentamento

Pesquisador: HANIEL CARLOS DE SOUZA LIMA

Versão: 1

CAAE: 86875725.5.0000.5187

Instituição Proponente: Universidade Estadual da Paraíba - UEPB

DADOS DO COMPROVANTE

Número do Comprovante: 022504/2025

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

Informamos que o projeto Transformações Socioespaciais na Comunidade do Maruim em Natal/RN pós reassentamento que tem como pesquisador responsável HANIEL CARLOS DE SOUZA LIMA, foi recebido para análise ética no CEP Universidade Estadual da Paraíba - Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa - UEPB / PRPGP em 10/03/2025 às 15:08.

Endereço: Av. das Baraúnas, 351- Campus Universitário

Bairro: Bodocongó

CEP: 58.109-753

UF: PB

Município: CAMPINA GRANDE

Telefone: (83)3315-3373

Fax: (83)3315-3373

E-mail: cep@setor.uepb.edu.br