

## **Políticas públicas dilemas e desafios do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de Natal**

190

## **Public policies dilemmas and challenges of the program My House My Life in the metropolitan region of Natal**

*Osmar Faustino de Oliveira<sup>1</sup>*

*Manoel Raymundo de Carvalho Neto<sup>2</sup>*

*José Geraldo Pimentel Neto<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> osmarfaustino@yahoo.com.br - Graduado em Ciências Econômicas – UFRN, Especialista em Mercado de Capitais – UFRN, Especialista em Projetos Sociais e Políticas públicas (ESUDA), Mestre em Desenvolvimento Urbano – UFPE.

<sup>2</sup> manoelneto.ufpe@gmail.com - Graduado em Administração - Escola Superior de Marketing (ESM/FAMA), Especialista (MPA) em Gestão Pública e Gerência de Cidades - (FACINTER), Mestre em Gestão e Economia da Saúde – UFPE.

<sup>3</sup> gerageo@gmail.com - Professor titular I da Faculdade de Imperatriz (FACIMP-WYDEN) Doutor em Desenvolvimento Urbano (MDU) da Universidade Federal de Pernambuco. Pós-doutorado em Desenvolvimento Urbano – UFPE.

**Resumo:** O desempenho da política habitacional em Natal é um campo importante para vários estudos, porque existe algumas especificidades, tais como: a expansão urbana sucedida da construção dos conjuntos que é expressiva. Então, O Programa Minha Casa Minha Vida vem exercendo um papel de ordem social de razoável importância em relação ao binômio emprego e renda e no tocante a redução do déficit habitacional do país. O presente estudo tem como objetivo trazer dados e uma discussão do PMCMV na Região Metropolitana de Natal, para isso foi necessária uma revisão bibliográfica de autores que trabalharam com a temática abordada. Com os resultados, foi possível identificar que o programa não atende toda a população e que não cobre o déficit habitacional, atende as faixas de renda 2 e 3. A faixa de renda 1 é excluída, e a política pública não vem eliminado o déficit habitacional.

**Palavras-chave:** Política Habitacional; Faixa Salarial; Déficit Habitacional.

**Abstract:** The performance of the housing policy in Natal is an important field for several studies, because there are some specificities, such as: the successful urban expansion of the construction of the sets that is expressive. So, Minha Casa Minha Vida Program has been playing a social role of reasonable importance in relation to the employment and income binomial and in terms of reducing the country's housing deficit. The present study aims to bring data and a discussion of the PMCMV in the Metropolitan Region of Natal, for this it was necessary a bibliographical review of authors that worked with the thematic approach. With the results, it was possible to identify that the program does not serve the entire population and does not cover the housing deficit, it attends income brackets 2 and 3. The income range 1 is excluded, and public policy does not eliminate the housing deficit.

**Keywords:** Housing Policy; Salary range; Housing deficit.

## 1. Introdução

O desempenho da política habitacional em Natal é um campo importante para vários estudos, porque existe algumas especificidades, tais como: expansão urbana sucedida da construção dos conjuntos que é expressiva, até porque antes de 1964 (início de atuação do BNH), a cidade tinha uma pequena ocupação urbana com uma vasta área a ser explorada; elevada proporção de unidades habitacionais em conjuntos em relação às unidades habitacionais permanentes na cidade; inserção dos conjuntos habitacionais no eixo de valorização imobiliária da cidade; não-apropriação dos conjuntos habitacionais pela população de baixo poder aquisitivo, até mesmo dos conjuntos de COHAB<sup>4</sup> (Medeiros, 2018). Levados pela ideologia da casa própria, o fornecimento de moradias populares em Natal esboçou o destino dos mais pobres,

---

<sup>4</sup> Companhia de Habitação Popular, de responsabilidade dos governos municipais.

situando-os em áreas periféricas em relação ao espaço urbano já solidificado. Em Natal, os deslocamentos entre a moradia nos conjuntos habitacionais e o trabalho no centro da cidade no período da entrega das residências acarretaram caminhos bastante tardios e de alto custo. Até mesmo os conjuntos do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), que foram os primeiros a serem construídos, localizam-se em áreas precárias e de péssima acessibilidade.

O PMCMV vem exercendo um papel de ordem social de razoável importância em relação ao binômio emprego e renda e no tocante à redução do déficit habitacional do país. Sobre emprego e renda, os dados e argumentos expostos acima corroboram o importante papel do PMCMV na geração de postos de trabalho e, conseqüentemente, na manutenção dos baixos índices de desemprego no país constatados durante os últimos anos. Em 2009, por exemplo, a taxa de desemprego correspondia a 8,9% da População Economicamente Ativa (PEA). Em 2014, a taxa reduziu-se para 4,9, com marcante participação do setor da construção civil, dinamizado pelo Programa. Entretanto, deixa a desejar na questão da habitação popular.

192

DE acordo com o que foi discutido acima, o presente estudo tem como objetivo trazer dados e uma discussão do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na Região Metropolitana de Natal (RMN). A metodologia<sup>5</sup> consiste em uma revisão bibliográfica de autores que estudaram sobre a temática abordada, além de se caracterizar como analítica descritiva, sendo uma investigação para encontrar os problemas em questão, tais como a os aspectos e dilemas do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Natal e os aspectos do programa na resolução do déficit habitacional. Então, por meio de pesquisas já realizadas, foi possível identificar o déficit habitacional e a quais faixas de renda o programa atende.

A justificativa pela escolha da temática abordada concentra-se em uma problemática que vem sendo bastante discutida no meio acadêmico, sobre a Região Metropolitana de Natal, que é o déficit habitacional. Com a literatura ilustrada no texto, fica mais compreensível ao leitor, entender a dinâmica habitacional de Natal. Os

---

<sup>5</sup> O método utilizado na pesquisa é o dedutivo (MINAYO, 2001).

resultados apontam que o PMCMV não vem atendendo todas as necessidades da população, a exemplo a faixa de renda mais baixa.

## **2. Referencial teórico**

Segundo Medeiros (2018), O déficit habitacional do RN é de aproximadamente 140 mil moradias, sendo 80% na faixa de até cinco salários mínimos. Entre as famílias com renda de até três salários mínimos, o déficit supera as 80 mil unidades (Nascimento, 2017). No entanto, o PMCMV, em mais de seis anos de operação, só contratou apenas 25.7% do total necessário. Se considerarmos apenas as unidades entregues dentro do recorte temporal considerado (2009 – 2015), fica claro que o papel do PMCMV na resolução do problema do déficit habitacional na capital do estado é ainda mais fraco. O programa entregou nesse interim apenas 3.566 das unidades contratadas, número que representa somente 10.2% do déficit (Nascimento, 2017).

O volume contratado entre 2009 e 2015 foram predominantemente destinado às faixas 2 e 3 do Programa, em detrimento da faixa 1, mesmo sendo nessa faixa de renda onde se concentra a maior parte do déficit de moradias. Do total de unidades contratadas para o município, apenas 34.2% foram destinadas à primeira faixa de renda (3.064 unidades), enquanto que para as faixas 2 e 3 o Programa destinou 65.8% das unidades (foram 5.895, sendo 3.414 na faixa 2 e 2.481 na faixa 3 (Klintowitz, 2016). Esses números revelam os limites e a forma contraditória do desenvolvimento do Programa em Natal. Esses limites e contradições do PMCMV em Natal se devem às forças de ordem geral que cooptaram a presente política habitacional tanto forças políticas e econômicas, aferindo ao PMCMV um caráter eminentemente comercial, bem como às condições pré-estabelecidas do arranjo urbano local, que em função da ação de um setor imobiliário vigoroso focado em empreendimentos de médio e alto padrão, da escassez de terras disponíveis e de baixo custo e dos altos preços dos imóveis, não se mostra propício à produção de habitações de interesse social.

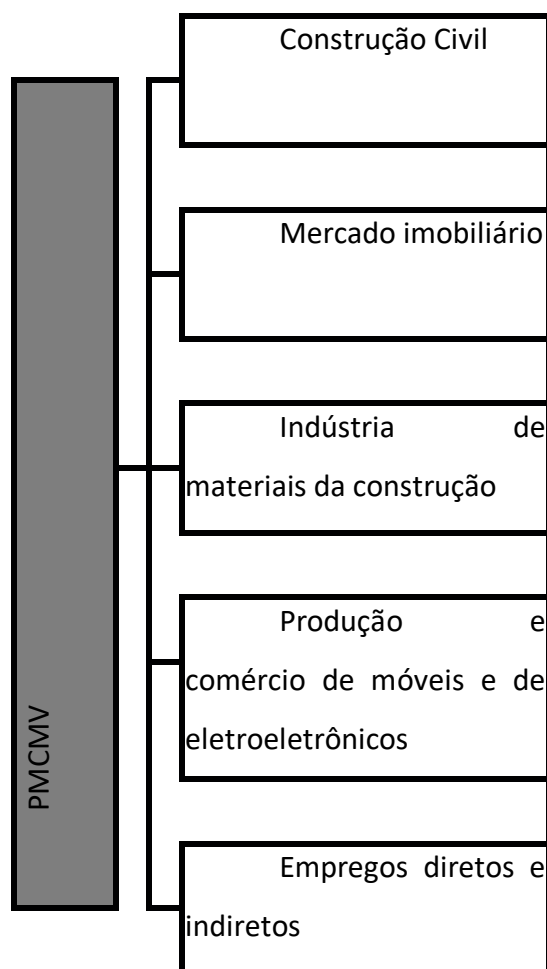
Enquanto o PMCMV encontra sérios obstáculos para avançar com sua produção de moradias populares no município de Natal, nos demais contextos da RM, sobretudo naquele formado pelos municípios de Parnamirim, São Gonçalo do

Amarante, Ceará- Mirim, Extremoz e Macaíba, a produção de moradias dentro das três faixas de renda foi bastante significativa, como demonstram os números: foram 45.050 unidades contratadas para esse conjunto de municípios da RM. Esse número representa 77.7% de das contratações para RMN e 53.5% de todas as contratações do estado. Esses dados mostram que o contexto urbano-regional formado por alguns municípios da RMN foi onde o PMCMV mais prosperou em termos de produção, se apresentando, assim, como o arranjo urbano local mais propício para a implementação do Programa no estado.

Os municípios de Parnamirim, Extremoz e São Gonçalo do amarante, devido sua proximidade com Natal. A população que não consegue morar na capital, migram para estes municípios. No entanto, é importante destacar que parte significativa do crescimento migratório desses municípios não pode ser atribuída somente às pessoas provenientes do município de Natal. O crescimento desses municípios do entorno do município polo da RMN deriva basicamente de dois movimentos: transbordamento, resultante do custo de vida em Natal, sobretudo do encarecimento da moradia, da saturação do tecido urbano; e de fluxos migratórios oriundos de outros municípios.

A importância do PMCMV consiste no incentivo à produção e à contratação de trabalhadores na construção civil e em áreas relacionadas ao setor, figurando como fator central da retomada do crescimento depois da recessão econômica de 2009. Harvey (2005) assinala que esse processo consiste numa forma particular de solução de crises capitalistas por meio do adiamento do tempo de retorno dos ativos investidos e da incorporação ao espaço de capital fixo, na forma de infraestrutura e habitação. Nessa perspectiva, o PMCMV figura como campo favorável ao desenvolvimento de condições efetivas para o investimento lucrativo, engendrando a acumulação de capitais financeiro e produtivo e a geração de postos de trabalho por meio da produção do ambiente construído urbano na forma de infraestrutura e moradia. Isto ocorre, geralmente, como resultado do efeito indutor que o Estado exerce sobre o investimento privado, sobretudo em relação à produção de espaço físico por meio da construção de infraestrutura e moradia em larga escala.

Figura 1. Programa Minha Casa Minha Vida



Fonte: Nascimento, 2017 pág. 59.

Dentre as políticas e programas de maior relevância social, criados ao longo dos governos Lula e Dilma (2003 – 2014), podemos destacar um conjunto com abrangência significativa em campos diversos da sociedade, como o combate à fome e a miséria, educação técnica e de nível superior, saúde e agricultura familiar; Programa Bolsa Família (PBF); Programa Universidade para Todos (ProUni); Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); f) Luz para todos; Programa Mais Médicos.

A gestão do Partido dos Trabalhadores em âmbito federal, além de desenvolver políticas sociais nas áreas da educação, saúde e segurança alimentar, também agiu no sentido de atacar problemas urbanos, especialmente os relacionados à moradia.

O PMCMV direcionou as ações do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), além dos recursos do Fundo nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e de fundos locais voltados para habitação de interesse social quase que exclusivamente para ações de urbanização de assentamentos precários, enquanto passou a deter o quase monopólio da provisão habitacional para as camadas sociais de rendas média e baixa (Nascimento, 2017).

O PMCMV desempenha um papel sobremodo importante em relação às famílias com baixo orçamento mensal que enfrentam dificuldades com o ônus excessivo do aluguel. Os imóveis reservados à faixa 1, que apresentam prestações módicas entre R\$ 25,00 e R\$ 180,00, podem diminuir significativamente os custos com moradia para famílias de baixa renda que vivem em habitações alugadas, sobretudo no presente contexto, caracterizado pela elevação do custo da moradia nos grandes centros urbanos e nas cidades de porte médio do país.

Mesmo tendo apresentado poucos resultados quanto ao ônus excessivo com aluguel um dos componentes do déficit habitacional definido segundo a FJP, como apresentado acima, no universo de milhares de unidades construídas e entregues dentro dessa faixa (512.148 unidades entre 2009 e 2014). Centenas de famílias que tinham parte importante de seu orçamento mensal consumido pelos alugueis de imóveis superaram esse problema quando contempladas pelo Programa dentro da modalidade FAR<sup>6</sup> integral dos imóveis. Além, de ter contratos de financiamento menos burocratizados para contemplar famílias com mais dificuldade de acesso ao crédito.

O acesso às moradias do Programa para grupos familiares de baixa renda ocorre predominantemente por meio da modalidade Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que contempla, conforme visto, a população com renda de até R\$ 1.600,00. Apesar dos problemas estruturais e de localização da maior parte dos assentamentos destinados a essa faixa de renda, tal modalidade consiste na parte do Programa que reúne características que denotam um esforço efetivo no sentido de promover o acesso de grupos familiares carentes a moradia popular sem gerar

---

<sup>6</sup> Caixa Econômica Federal. Ver: <[http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx/saiba\\_mais.asp](http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx/saiba_mais.asp)> . Acesso em: 05/09/2019.

endividamentos perpétuos e pesar excessivamente sobre o orçamento familiar. Essa modalidade confere subsídios que se aproximam do valor.

O déficit habitacional configura como um dos principais problemas das cidades brasileiras, sobretudo as de grande e médio porte. Portanto, esse problema abarca, desde meados do século XIX, um numeroso contingente populacional do Brasil urbano. Quatro importantes fatores históricos concorreram simultaneamente para a formação desse grande déficit habitacional, ainda vigente: o fim do escravismo institucionalizado; o intenso crescimento vegetativo; os processos migratórios, especialmente no sentido campo-cidades; e o consequente processo de urbanização acelerado.

Os processos de urbanização, promovidos sobretudo a partir de políticas públicas implementadas pelo Estado. Acrescentaram mais densidade e expandem o tecido urbano por meio do acréscimo ao ambiente construído das cidades. Como também, de objetos espaciais na forma de imóveis e infraestrutura, que consiste numa exemplificação precisa da superação de crises por meio do fomento aos circuitos secundário e terciário da economia capitalista.

À luz dos três exemplos supracitados por Harvey e de sua teoria dos ajustes espaciais é possível analisar o PMCMV, em conjunto com outros programas, estratégias e políticas fomentadas pelo governo federal do país a partir de 2003, necessariamente como parte essencial de um amplo processo de ordenação espaço-temporal com vistas a promover o desenvolvimento de condições efetivas para acumulação de capitais no país. A construção de grandes obras de infraestrutura de transporte e produção de energia, realizadas dentro do PAC e somadas aos investimentos sociais, sobretudo na distribuição de renda e na expansão dos ensinos técnico e superior mais o PMCMV, constituem um pacote de medidas importantes para absorção de capitais imobilizados e mão-de-obra ociosa por meio dos circuitos secundários e terciários da economia nacional. Tal pacote de medidas e ações, implementado pelo Estado Nacional, constitui parte de uma política anticíclica, um importante mecanismo de indução de crescimento econômico, lucros e geração de postos de trabalho e renda na esfera da economia capitalista (Nascimento, 2017).



O PMCMV coaduna com as estratégias espaciais de mercado, que abarcam a produção de infraestrutura e moradia impondo às cidades “um modelo de política de habitação baseado na promoção do mercado e do crédito habitacional para a aquisição da casa própria, que se espalhou pelo mundo” (Rolnik, 2015, p. 13).

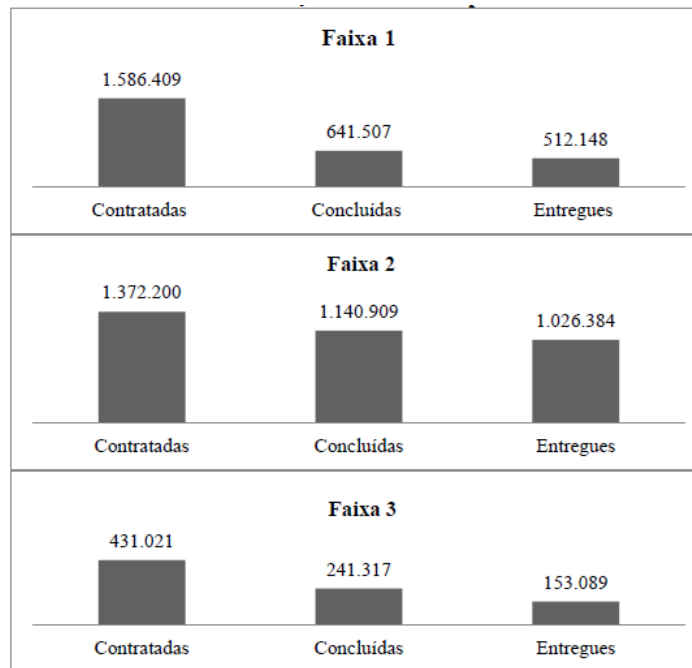
O desenho do PMCMV, em termos normativo-legais e quanto ao modelo de elaboração e execução dos projetos de assentamento, contempla tanto o empresariado, ligado à indústria da construção e ao mercado imobiliário, quanto às camadas de baixa renda da população brasileira (embora que de forma insuficiente), objetivando, de um lado, captar recursos para financiar campanhas eleitorais junto ao setor privado da economia e, do outro, assegurar a fidelidade eleitoral de uma massa populacional carente e altamente dependente das provisões do poder público. É necessário destacar que a camada social contemplada com os subsídios do PMCMV coincide precisamente com o estrato da população que perfaz o grosso da base eleitoral do governo do PT.

198

### **3. Resultados**

Sobre a distribuição e concentração das unidades habitacionais do PMCMV, é possível constatar, por meio dos dados da Figura 5, que a faixa 1, que concentra em torno de 80% do déficit habitacional do país, tem um número menor de unidades contratadas em relação as faixas 2 e 3, que concentram cerca de 20% do déficit total de moradias. Além do menor número de unidades contratadas em relação às demais faixas de renda somadas, os dados revelam que até o final de 2014, das 1.586.409 contratadas para a faixa 1, apenas 641.507 foram construídas e 512.148 entregues. Em contrapartida, as faixas 2 e 3, mesmo concentrando menor déficit de habitações, se beneficiam com o maior número de unidades contratadas e com maior agilidade na conclusão e entrega dos empreendimentos: das 1.802.221 unidades contratadas para essas faixas de renda, 1.382.226 já foram concluídas e 1.179.473 entregues no período (ver figura 2).

Figura 2. Distribuição da produção de unidades habitacionais do PMCMV por faixa de renda na RMN até 2014.



Fonte: Nascimento, 2017, pág. 150.

199

Uma parcela importante da população do país, sobretudo os contingentes urbanos de menor renda, vivencia em seu cotidiano um conjunto de problemas ligados à moradia: periferação e afastamento dos locais de trabalho e de serviços básicos, o que exige maiores gastos de tempo e de recursos nos deslocamentos diários em direção a esses espaços; habitações precárias e improvisadas, localizadas em áreas de risco socioambiental e irregulares do ponto de vista legal, sujeitas ao despejo, à violência das milícias e do tráfico e a desastres naturais, como deslizamentos, enchentes e doenças infecciosas. Ainda são comuns, nessas áreas, problemas de coabitação familiar e adensamento excessivo dos domicílios, além do ônus demasiado com aluguel, fato que onera sobremaneira o orçamento mensal.

Quadro 1 Distribuição do Programa Minha Casa Minha Vida (unidades) na RMN.

MUNICIPIOS	2009 – 2015			TOTAL
	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	
<b>RM DE NATAL</b>	<b>23.486</b>	<b>28.392</b>	<b>6.033</b>	<b>57.911</b>
NATAL	3.064	3.414	2.481	8.959
PARNAMIRIM	10.976	8.340	3.409	22.725
SÃO GONÇALO DO AMARANTE	2.993	6.558	81	9.632
CEARÁ-MIRIM	1.530	3.531	17	5.078
EXTREMOZ	790	3.542	13	4.345
MACAÍBA	1.530	1.719	21	3.270
SÃO JOSÉ DE MIPIBU	321	1.163	07	1.421
NÍSIA FLORESTA	1.001	08	01	1.010
MONTE ALEGRE	735	16	01	752
VERA CRUZ	130	17	*	147
GOLANINHA	100	64	01	165
ARÊS	120	06	01	127
MAXARANGUAPE	81	11	*	92
IELMO MARINHO	115	03	*	118
* SEM DADOS				

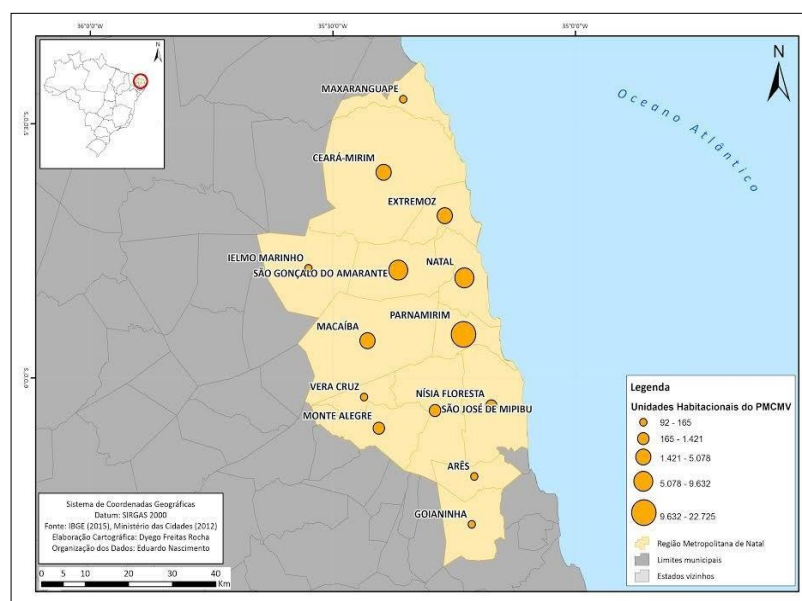
Fonte: Nascimento, 2017, pág. 250.

Além das dificuldades que o PMCMV encontrou para proliferar sua produção no município de Natal, representada na insuficiência das contratações e construções de moradias em relação ao déficit habitacional, o volume contratado, entre 2009 e 2015, foram predominantemente destinadas as faixas 2 e 3 do Programa, em detrimento da faixa 1, mesmo sendo nessa faixa de renda, na qual se concentra a maior parte do déficit de moradias. Do total de unidades contratadas para o município, apenas 34.2% foram destinados à primeira faixa de renda (foram 3.064 unidades), enquanto que para as faixas 2 e 3 o Programa destinou 65.8% das unidades (foram 5.895, sendo 3.414 na faixa 2 e 2.481 na faixa 3).

Esses números revelam os limites e a forma contraditória do desenvolvimento do Programa em Natal. Esses limites e contradições do PMCMV em Natal se devem às forças de ordem geral (lógica do mercado) que cooptaram a presente política habitacional (forças políticas e econômicas), conferindo ao PMCMV um caráter eminentemente comercial, bem como às condições pré-estabelecidas do arranjo urbano local, que em função da ação de um setor imobiliário vigoroso focado em empreendimentos de médio e alto padrão, da escassez de terras disponíveis e de baixo custo e dos altos preços dos imóveis, não se mostra propício à produção de habitações de interesse social.

O crescimento demográfico recente desses municípios, em função dos fluxos migratórios de outras cidades ou do transbordamento populacional do município polo da RMN, representa a formação de um grande contingente populacional em busca de moradia própria acessível e de baixo custo (lógica centro-periferia<sup>7</sup>) como alternativa aos preços de aluguéis, imóveis e terrenos, praticados em Natal. Para esses espaços migraram um contingente importante de famílias com renda média, conforme demonstram os dados sobre renda per capita do quadro 1 Parnamirim, R\$ 13.001,84; São Gonçalo do Amarante, R\$ 16.440,35; Extremoz, R\$ 10.876,34 que constitui uma ampla demanda efetiva por imóveis do padrão construído dentro das três faixas de renda do PMCMV. A formação dessa ampla demanda consiste num fator local que, combinado a outros fatores, atraiu e justificou o grande volume de investimentos empregados e de unidades contratadas nesse arranjo urbano da RMN.

Mapa 1 – Distribuição das unidades do PMCMV na RMN



Fonte: Nascimento, 2017, pág. 254.

<sup>7</sup> A lógica centro-periferia como colocada economista Raul Prebisch indica que a dinâmica gerada na economia capitalista promove países retardatários que dependem, em alguma medida, dos países desenvolvidos. Essa relação de dependência A esta relação é comparada como a lógica imperialista metrópole-colônia. Atualmente na dinâmica urbana centro-periferia significa a saída das áreas centrais de determinados agentes e de parte da sociedade civil, os menos favorecidos, e eles vão para outras localidades, as periferias, que possuem uma realidade menos custosa de moradia.

A expansão do mercado imobiliário, em função do estímulo à especulação e em virtude dos efeitos sobre o preço da terra urbana, acarretou transformações importantes no cenário urbano-regional da RMN nos últimos anos, especialmente no que concerne à questão da moradia e de aspectos correlatos: mobilidade; localização, fragmentação e segregação; risco, vulnerabilidade e condições de habitabilidade; endividamento e comprometimento do orçamento familiar com alugueis e financiamentos de imóveis e terrenos.

Os efeitos negativos decorrentes da expansão do setor imobiliário rebateram principalmente sobre as camadas mais carentes da população da RMN. Sem opções, a não ser ocupar áreas menos valorizadas, resta, sobretudo à população mais pobre, a ocupação de periferias urbanas do município polo, precárias em termos de infraestrutura, oferta de bens de consumo e serviços, onde a moradia apresenta valores relativamente baixos.

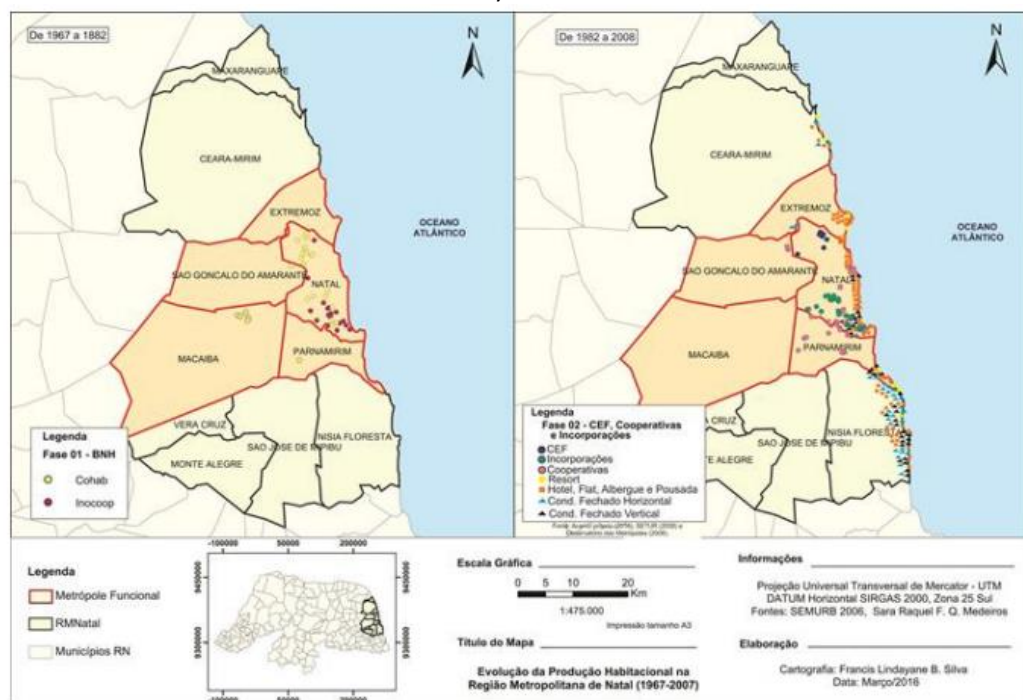
Outra opção é a lógica de mudança do centro (centros urbanos estratégicos) para periferia (unidades com certa distância dos centros urbanos), ou seja, a população migrar para os municípios mais afastados do centro da RM. Essa opção se justifica pelos menores custos que essas áreas afastadas apresentam em termos de moradia, pois apresentam um metro quadrado de solo urbano mais acessível e aluguéis módicos em relação a Natal a algumas áreas de Parnamirim. As consequências desse distanciamento para a população mais carente podem ser muitas: segregação, isolamento, acesso limitado a diversos serviços e aos espaços de lazer, elevação dos custos com transporte, dentre outras.

A dinâmica imobiliária na Região Metropolitana indicou a essência de uma integração no processo de produção do espaço, entre Natal na zona sul e Parnamirim no bairro de Nova Parnamirim houve um boom no setor habitacional. Com o transbordamento da moradia popular de Natal para os municípios de São Gonçalo do Amarante e Extremoz na zona Norte e Parnamirim na zona Sul também houve esse crescimento (ver mapa 1). A construção de loteamentos e conjuntos habitacionais às margens das principais rodovias (BR-101 e 406; e RN-106; 226 e 303-304) foram bastantes expressivas.

A solidificação dos processos de urbanização de bordas de transbordamento e conurbação, conexos aos direcionamentos dos investimentos do setor imobiliário, contribuíram para a concretização dos processos de ocupação extensiva e intensiva na Região Metropolitana de Natal na década de 1990 e início dos anos 2000 (Ferreira, 2016).

Na dinâmica imobiliária tem-se uma metrópole em formação quando se considera a dimensão físico-territorial, desigual na dimensão social e frágil na dimensão político institucional (Clementino; Ferreira, 2015). Em verdade, esse território se constitui enquanto uma metrópole em formação, a qual se encontra marcada por problemas de precariedade urbanística e sócio habitacional, mas que, ao mesmo tempo, vem passando por importantes transformações na organização socioespacial do seu território (Ferreira, 2016).

Mapa 2. Evolução da Produção Habitacional urbana na MetrÓpole RMN (1967-2008)

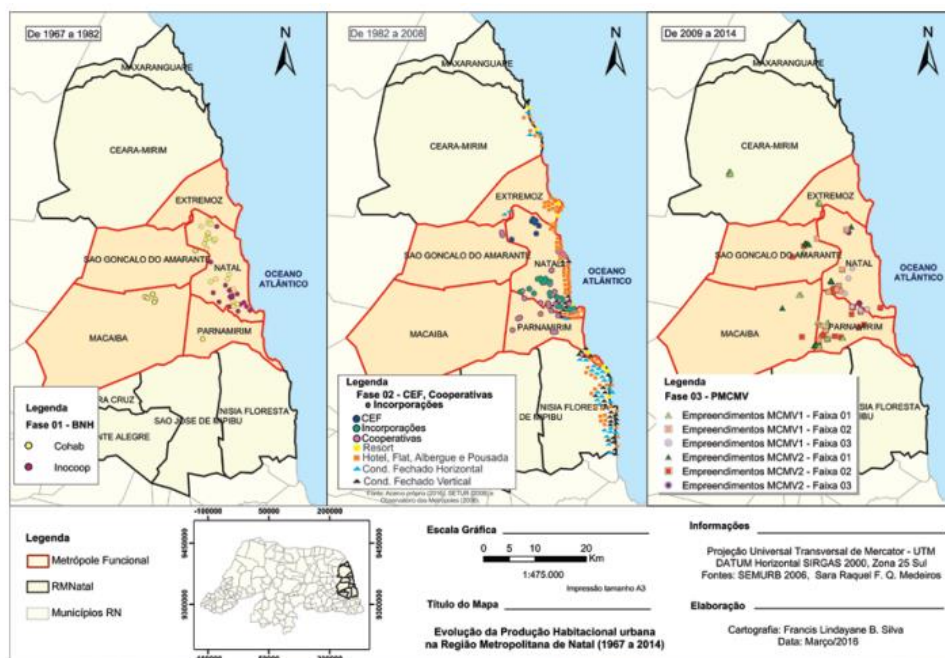


Fonte: Ferreira, 2016 pág. 9.

Mesmo o PMCMV cumprindo um papel importante na diminuição do déficit habitacional nos municípios da RMN, por meio da produção de milhares de unidades habitacionais, ele não conseguiu prover moradias sem contornar os problemas da

periferização e segregação da população de baixa renda. São notórios seus limites no sentido de produzir assentamentos integrados as áreas centrais e mais dinâmicas das cidades da RMN repercutindo a lógica centro-periferia para uma parcela da população. O papel do Programa na reprodução desses problemas relatados, em que os incorporadores buscam diminuir seus custos de produção construindo nas franjas urbanas, sem nenhuma interferência do poder público, onde a terra tem um custo menor, consolidam e até aprofundam a segregação de parte da população dos municípios da RMN. O PMCMV estimula a dispersão urbana e um modo de vida fragmentado, demonstrando nesse sentido um caráter negativo.

Mapa 3. Evolução da Produção Habitacional urbana na Região Metropolitana de Natal



Fonte: Ferreira, 2016, pág. 6.

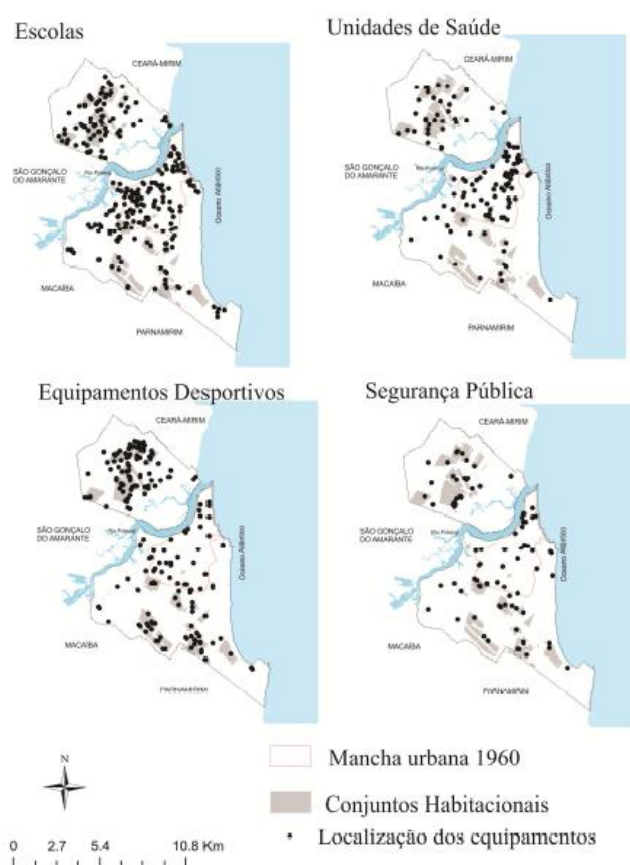
Para um melhor entendimento da produção habitacional de interesse social e a sua evolução no território metropolitano, o mapa 3 ilustra a espacialização dessa produção, avaliando dois ciclos: BNH-COHA e PMCMV. Com relação ao primeiro, verificou-se uma forte concentração da produção de interesse social em Natal com a presença de 63 empreendimentos, e nos demais municípios da Metrópole foram produzidos apenas 7 (Ferreira, 2016). Com isso, após um longo período sem significativos investimentos em habitação do interesse social, principalmente pós



extinção do Banco Nacional de Habitação, os investimentos do PMCMV causaram movimentos de desconcentração e de interiorização periférica dessa produção. O mapa 2, ao apresentar a evolução da produção habitacional na RMN, demonstra, espacialmente, a ocorrência desses movimentos.

Portanto, é possível identificar que o Programa Minha Casa, Minha Vida operou como um catalisador de um processo em andamento, dado que a atuação do imobiliário no período ao referido programa, deu sinais de que se deslocaria para novas áreas com potencial de ocupação, sobretudo áreas localizadas nos municípios vizinhos à Natal. No que se refere aos padrões de urbanização e inserção na dinâmica imobiliária, o PMCMV favoreceu a expansão na área metropolitana.

Mapa 4. Espacialização dos equipamentos coletivos na cidade de Natal



Fonte: Medeiros, 2018, pág. 172.

Conforme mostra o mapa 4, é possível identificar a Mancha Urbana no ano 1960, os conjuntos habitacionais e a localização dos equipamentos em Natal. Algumas



informações geográficas como também econômicas que estão diretamente ligadas a setores de serviços podem ser melhor estudadas para uma compreensão mais clara das especificidades de cada conjunto da cidade do Natal, pois influencia na valorização de determinada localidade na mesma Região Administrativa. Então, o bairro de Ponta Negra, que possui uma grande valorização imobiliária, é uma área que sofreu forte valorização e influência turística. O mesmo ocorreu com os conjuntos habitacionais Candelária e Lagoa Nova que estão localizados na proximidade do Centro Administrativo do Estado, como também com o conjunto dos Professores Universitários e a relação de acessibilidade à Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

No que se refere à segregação, se deu de forma involuntária, pelos adquirentes da casa e programada e pelas ações do Estado que, ao estabelecer dois agentes promotores, dividiu as atuações por faixas salariais. Com isso, o Estado age com as mesmas leis do mercado, ofertando a casa com os mesmos parâmetros de localização X preço. Como produto desse posicionamento, procedeu o transbordo imediato da área ocupada até os anos 1960, como é possível observar nos mapas 5 e 6, com prioridade para a implementação de conjuntos habitacionais em Neópolis, Boa Vista e Mirassol, os primeiros a serem construídos. Com o passar dos anos, devido à valorização dos terrenos nessa região, passou a ser mais significativa a atuação do INOCOOP para população com renda acima de 5 salários mínimos.

Mapa 5. Espacialização dos conjuntos por agente operacional



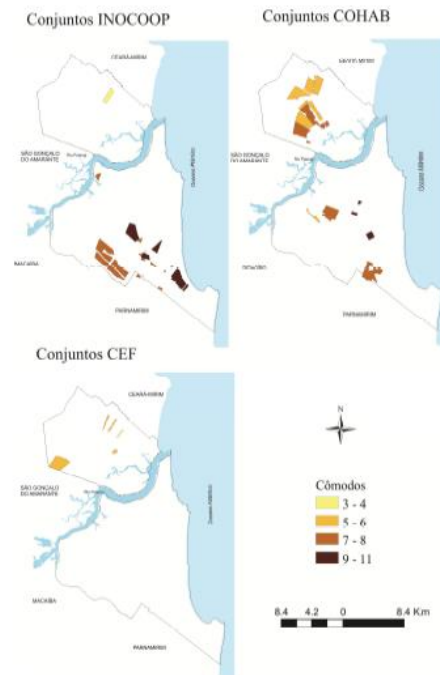
Fonte: Medeiros, 2018, pág. 168.

Na Zona Norte há predominantemente conjuntos da COHAB, de população de 1 a 5 salários mínimos, e os conjuntos da Caixa Econômica Federal (CEF), que foram construídos após a extinção do BNH. É um bairro onde residem pessoas de baixo poder aquisitivo. A exceção é o Conjunto Parque das Dunas, construído em 1990, pelo INOCOOP, na Região Norte.

A ocupação da Região Sul com os conjuntos dos INOCOOP's responde a quatro imperativos locais de mercado: a Região Leste não dispunha de terrenos grandes para a implantação de conjuntos; a Região Oeste já era ocupada por uma população de baixo poder aquisitivo; a Região Sul era a via de acesso de entrada e saída da cidade para as demais capitais nordestinas e de acesso para a base militar (Parnamirim); e a ocupação da Região Norte tinha a barreira geográfica do Rio Potengi, que divide a cidade em Norte e Sul, com acessos ainda precários. Esses são alguns imperativos geográficos que foram apropriados pelo mercado, traçando um quadro de valorização e desvalorização na cidade, sendo, também determinante nas escolhas para a

localização dos conjuntos de COHAB e INOCOOP. A Região Administrativa Norte passou a ser denominada como o “outro lado do rio”. Essa dicotomia, de certa forma, valorizou simbólica e materialmente a Região Sul da cidade, que passou a receber mais investimentos em infraestrutura (ver figura 6).

Mapa 6. Espacialização dos cômodos.



Fonte: Medeiros, 2018, pág. 168.

Em Natal, haviam 39 favelas em 1984. Em 2010, a SEMURB contabilizou 67 favelas na cidade. O censo de 2010 (IBGE) aponta que mais de 10% da população vive em habitações subnormais. Essas ocupações subnormais encontram-se, em sua maioria, em as áreas de risco (dunas, deslizamentos, alagamentos etc., conforme vê-se no mapa 7.

Mapa 7. Favelas e áreas de risco em Natal/RN



Fonte: Medeiros, 2018, pág. 185.

A ocupação pela população menos provida de recursos dos espaços residuais (áreas ambientalmente frágeis), é desprezada pelo mercado imobiliário formal devido aos altos custos de urbanização e/ou impossibilidades legais previstas no Plano Diretor.

Mapa 8. Conjuntos habitacionais com população de rendimento superior à média do bairro



Fonte: Medeiros, 2018, pág. 191.

A demanda por moradia foi uma situação real que justificou o imperativo de uma política pública de habitação e de desenvolvimento urbano. Verifica-se, na reconstrução da trajetória dessa política, que o mercado imobiliário foi impulsionado pelas ações do BNH, a partir das quais ampliou-se o loteamento da cidade como forma de investimento. Algumas peculiaridades da geografia urbana de cada cidade resultaram numa apropriação diferenciada dos produtos do BNH em Natal (Medeiros, 2018). O pioneirismo de alguns projetos colocou Natal na frente da política habitacional e de desenvolvimento urbano pautada pelo Banco Nacional da Habitação. A inserção dos conjuntos nos eixos de crescimento e valorização imobiliária viabilizou sua ocupação por uma população de maior poder aquisitivo. Os padrões construtivos, principalmente no que diz respeito ao tamanho das áreas construídas, tanto pela

COHAB como pelo INOCOOP, afastaram o estigma de pobreza dos conjuntos habitacionais do BNH em Natal (ver mapa 8).

#### **4. Considerações finais**

As dificuldades que o PMCMV encontrou para proliferar sua produção no município de Natal, representada na insuficiência das contrações e construções de moradias em relação ao déficit habitacional, o volume contratado, entre 2009 e 2015, foram predominantemente destinadas as faixas 2 e 3 do Programa, em detrimento da faixa 1, mesmo sendo nessa faixa de renda, onde se concentra a maior parte do déficit de moradias.

Do total de unidades contratadas para o município, apenas 34.2% foram destinados a primeira faixa de renda (foram 3.064 unidades), enquanto que para as faixas 2 e 3 o Programa destinou 65.8% das unidades (foram 5.895, sendo 3.414 na faixa 2 e 2.481 na faixa 3). Esses números revelam os limites e a forma contraditória do desenvolvimento do Programa em Natal.

Esses limites e contradições do PMCMV em Natal se devem às forças de ordem geral que cooptaram a presente política habitacional – tanto forças políticas e econômicas, conferindo ao PMCMV um caráter eminentemente comercial, bem como às condições pré-estabelecidas do arranjo urbano local, que em função da ação de um setor imobiliário vigoroso focado em empreendimentos de médio e alto padrão, da escassez de terras disponíveis e de baixo custo e dos altos preços dos imóveis, não se mostra propício à produção de habitações de interesse social.

A dinâmica imobiliária na Região Metropolitana indicou, a essência de uma integração no processo de produção e reprodução do espaço capitalista: entre Natal na zona sul e Parnamirim no bairro de Nova Parnamirim houve um boom no setor habitacional. Parte dessa lógica está relacionada ao processo de saída da população para localidades menos custosas, gerando o processo centro-periferia na RMN.

Além disso, o crescimento demográfico recente desses municípios, em função dos fluxos migratórios de outros municípios ou do transbordamento populacional do município polo da RMN, representa a formação de um grande contingente populacional em busca de moradia própria acessível e de baixo custo nesses

municípios, como alternativa aos preços de aluguéis, imóveis e terrenos, praticados em Natal. Outra situação complexa é que o PMCMV não atende às populações mais carentes, mas sim as faixas 2 e 3, enquanto a faixa 1 é excluída. Esse é o ponto negativo: a política pública não acaba com o déficit habitacional, apesar de gerar emprego na construção civil.

Portanto, de forma geral, o PMCMV gerou dinamismo econômico para a região, proporcionando uma reprodução do espaço na RMN com novas formas e usos do solo urbano. Porém, esse mesmo processo gerou uma certa segregação, pois parte da população, a menos favorecida ou a classe média com menos recursos, efetuou uma saída do centro e uma ida para periferia. Em muitos dos casos, essa população, após essa reprodução do espaço capitalista, não tinha mais condições de permanecer nas centralidades da RMN.

## Referências

AMARAL, Carmem Cristina Fernandes. *Dinâmica Imobiliária (Informal) num bairro popular de Natal/RN*. Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia – UFRN, Natal, 2009.

CLEMENTINO, Maria do Livramento; et. al. Natal: *Transformações na ordem urbana*. Letra Capital Editora. Observatório das Metrópoles, Natal, 2015.

CLEMENTINO, Maria do Livramento; et.al. Região Metropolitana De Natal Cartilhas Produto 5. Núcleo RMNatal Observatório das Metrópoles. Natal/RN, 2007.

CLEMENTINO, Maria do Livramento. “Regiões Metropolitanas no Brasil: Visões do presente e do futuro. ” *XIV Coloquio Internacional de Geocrítica Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro Barcelona*, 2-7 de mayo de 2016.

FERREIRA, Paulo Emilio Buarque. *Apropriação do Espaço Urbano e as Políticas de Intervenção Urbana e Habitacional no centro de São Paulo*. Dissertação apresentada à FAUUSP. São Paulo, 2007.

FERREIRA, Glenda Dantas. *Produção Habitacional, Agentes e Território: uma análise do PMCMV na Região Metropolitana de Natal*. 2016. 294f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

FERREIRA, Angela Lúcia; SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso. “Novas Dinâmicas Imobiliárias e Redefinição da Estrutura Territorial: o caso da área metropolitana de

Natal/RN. " In: *ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*, 12, 2007, Belém. Anais eletrônicos... Belém: ANPUR, 2007. p.1-20.

HARVEY, David. *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution* (2012). Nova York: Verso, 2012.

KLINTOWITZ, Danielle. "Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista?" *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 165-190, abr 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2236-99962016000100165&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962016000100165&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 17/03/2019.

MARICATO, Erminia. *O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. (2006). IPEA. Políticas sociais – acompanhamento e análise | 12 | fev. 2006.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de (2018). *Segregação e gentrificação: os conjuntos habitacionais em Natal* - Natal, RN: EDUFRRN, 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (2001). *Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade*. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

213

NASCIMENTO, Alexandre Sabino do. "A metrópole e as perfídias do capital: uma análise da relação entre Estado, megaeventos esportivos e grandes projetos de desenvolvimento urbano na (re)produção do capital e da cidade contemporânea." *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* V.16, N.2, p.27-44, / novembro 2014.

RONIK, Raquel; KLINK, Jeroen. "Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano: Por que nossas cidades continuam tão precárias?" *XIV Encontro nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro - RJ - Brasil Maio de 2011.

Recebido em 19 de agosto de 2019  
Aprovado em 20 de setembro de 2019  
<https://doi.org/10.31990/agenda.2019.2.8>