ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **dwyXz73wNinL** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

MINHA CASA, MINHA VIDA NA RMNATAL: A difícil e necessária concertação entre habitação, território e famílias

Autores:
Glenda Dantas Ferreira - Universidade Federal da Paraíba - glenda.dgp@hotmail.com
Raquel Maria da Costa Silveira - Universidade Federal do Rio Grande do No - raquelmcsilveira@hotmail.com

Resumo:

O presente artigo objetiva problematizar acerca da relação entre habitação, território e famílias no contexto da produção habitacional de interesse social do PMCMV na Região Metropolitana de Natal. Discute-se como as funções sociais da cidade se expressam nas escalas urbana e metropolitana, e os resultados disso na configuração daquela relação, tendo em vista a importância de se efetivar uma habitação adequada. As análises baseiam-se em banco de dados da pesquisa Avaliação do PMCMV na RMNatal: qualidade de projetos e impactos urbanos e ambientais (2015), conformando um universo de pesquisa formado por 05 municípios, 13 empreendimentos e 453 famílias. Conclui-se que a concertação entre habitação, território e famílias pressupõe a efetivação das funções sociais da cidade para além do espaço urbano, e no sentido da construção da cidade metropolitana. Envolve, portanto, uma melhor combinação entre necessidades e aspirações expressas na procura individual e social pela habitação adequada.

MINHA CASA, MINHA VIDA NA RMNATAL:

A difícil e necessária concertação entre habitação, território e famílias.

INTRODUÇÃO

Na década de 1980, a extinção do Banco Nacional de Habitação resultou na retração de investimentos para a produção e o consumo da habitação, principalmente para as famílias de interesse social (0 a 3 salários mínimos), faixa de renda que, historicamente, concentrou (e ainda concentra) o déficit habitacional. Esse quadro desfavorável começou a sofrer inflexões nos anos de 1990, sobretudo a partir da criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Tal sistema representou a abertura de novas possibilidades para a captação de recursos financeiros para a área de habitação, de um lado. De outro, aquela criação buscou responder ao movimento mais ampliado de aproximação entre os capitais (imobiliário e financeiro) e o Estado, no bojo do processo de financeirização da economia. De uma forma geral, esse momento explicitou o crescente nexo entre Estado-finanças (HARVEY, 2011; SHIMBO, 2010).

Nesse contexto, constata-se maior imbricação entre os capitais (financeiro e imobiliário) na esteira do crescente processo de abertura de capitais de empresas do setor imobiliário na bolsa de valores, conferindo maior complexidade à arquitetura desse setor e aos capitais nele investidos e impondo novos desafios à relação entre acumulação contemporânea e desenvolvimento urbano (SHIMBO, 2010; ROYER, 2009). Como evidência disso, constata-se, sobretudo a partir de 2005, que o mercado imobiliário ampliou sua atividade produtiva diretamente associada à própria reestruturação do setor. Nesse cenário, empresas passaram a realizar operações em Bolsa de Valores, e os recursos captados foram canalizados para ampliação da sua atuação, seja em termos regionais, seja em termos de produtos ofertados e faixas de renda atendidas (CARDOSO E ARAGÃO, 2013; SHIMBO, 2010).

Em grande medida, o cenário descrito serviu de referência para a formatação de novo programa habitacional, ocorrida no contexto da crise internacional de 2008 e tendo a participação de representantes do imobiliário na definição das principais daquele. Em 2009, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) objetivando enfrentar o déficit a partir de ações incentivadoras da produção habitacional pelo setor imobiliário e do consumo por parte das famílias. O outro objetivo do programa, e talvez o principal, era o de criar condições efetivas para a retomada do crescimento econômico diante da referida crise (FIX, 2011).

Com relação ao PMCMV, tem-se identificado na literatura[1] críticas e indagações sobre a sua efetividade, eficácia e a eficiência no enfrentamento de problemáticas que historicamente expressam a dissociação entre habitação, território e famílias. De modo particular, destaca-se a falta de articulação entre a política habitacional e a política urbana, tendo como resultante a não efetivação da inclusão socioespacial via combate ao aumento especulativo do preço da terra urbanizada.

No que se refere à articulação entre as políticas, importa destacar que a habitação é uma matéria de competência concorrente, conforme a Constituição Federal de 1988, enquanto que a política urbana (planejamento e gestão do uso do solo) é de competência dos governos municipais. Se essa articulação se faz necessária na escala municipal, torna-se ainda mais relevante quando se pensa a habitação na escala metropolitana. Isso porque, entre outros fatores, as ações de um município podem impactar negativamente em outro, em particular quando o planejamento municipal desconsidera o urbano mais amplo, ou seja, aquele que se releva funcional e cotidianamente para além dos limites geográficos do município.

Na realidade, o desafio que se impõe é o de conciliar programas desenhados pelo governo federal para serem implementados pelos governos locais com a dinâmica supralocal de reprodução das famílias e de organização socioespacial do território, fenômenos que cada vez mais se expressam fortemente na escala metropolitana.

Em face do exposto, entende-se que abordar o contexto metropolitano se justifica pela crescente relevância que essa escala vem adquirindo, sobretudo no período recente. Isso porque os espaços metropolitanos têm vivenciado mudanças importantes nas suas estruturas econômicas, sociais e laborais em um marco imposto por processos globalizantes e na esteira do neoliberalismo, o que tem provocado significativas trocas na sua estruturação territorial e na organização das atividades produtivas e dos grupos sociais, gerando, assim, novas formas de fragmentação e desigualdade nas escalas urbana e metropolitana.

Como destaca Borges (2017, p. 158), o "metropolitano como matriz do urbano e do processo de urbanização supera, pois, as formas espaciais, envolvendo dinamismo socioeconômico, força expansiva da riqueza material, padrão de consumo e modo de vida típicos, mas também, diferenciação", expressa por meio da segmentação social, periferização, marginalização e outras formas de segregação socioespacial. Nesse contexto, urge discutir o acesso não apenas à moradia digna, mas à cidade em uma perspectiva metropolitana (ROLNIK; KLINK, 2011).

A despeito das especificidades existentes nos diversos espaços metropolitanos ainda é possível se constatar tendências gerais derivadas da lógica da estrutura produtiva e do conjunto de regulações impostas pela globalização e neoliberalismo. Na verdade, esses dois

[1] Para uma discussão mais aprofundada ver coletânea sobre o PMCMV organizada por SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z. e 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.

fenômenos são marcos referenciais importantes à compreensão das diversas transformações (econômicas, funcionais, socioespaciais e culturais, por exemplo) verificadas nos espaços metropolitanos na contemporaneidade.

Na esteira disso, observa-se que a crise econômica do período recente coloca em questão alguns elementos substantivos (centrais/essenciais) desses fenômenos e de suas lógicas, justificando, de certo modo, a necessidade de análises acerca da influência dessa crise sobre processos e dinâmicas estruturantes que incidem sobre as diferentes espacialidades. Nesse sentido, destaca-se que as inversões imobiliárias se apresentam como um dos principais componentes das metamorfoses dessas espacialidades, nas quais é possível identificar uma crescente e aguda mercantilização do desenvolvimento urbano e da terra.

No caso da habitação que é uma mercadoria especial - detentora de valor de uso e valor de troca -, comumente não se constata a ocorrência de convergências entre preferências habitacionais e estratégias mercantis quando se trata de habitação de interesse social, na maioria das vezes reforçada pela atuação do poder público. Esse tem procurado tornar cada vez mais flexíveis um conjunto de normas relacionadas aos empreendimentos do setor imobiliário sob o argumento de que oportunidades concretas de desenvolvimento são criadas em decorrência dessa flexibilização. No limite, o que se verifica são práticas que favorecem o referido setor, de modo que ele leve a efeito suas estratégias de maior e mais rápida acumulação de capital associada ao solo urbano, auferindo, inclusive, maior renda da terra (PINTOS, 2014).

Considerando o exposto, o presente artigo visa problematizar acerca da relação entre habitação, território e famílias no contexto da produção habitacional de interesse social do PMCMV na Região Metropolitana de Natal, tendo como pano de fundo as transformações dos espaços metropolitanos em um contexto de crescente mercantilização da terra e do habitar.

Para efeito de análise, adotam-se no presente artigo três categorias que se relacionam de maneira dialética na construção social da oferta e da demanda habitacional, assim como na organização socioterritorial do espaço metropolitano: a metrópole, o município e o empreendimento. Importa destacar que foge ao escopo do presente artigo discutir acerca das tipologias e dos padrões arquitetônicos resultantes da produção habitacional do PMCMV para as famílias de interesse social. Nos interessa, de modo particular, discutir como determinadas funções sociais da cidade se expressam nas escalas urbana e metropolitana, e os resultados disso na configuração da relação habitação, território e famílias tendo em vista a importância de se efetivar uma habitação adequada.

A Agenda Habitat define habitação adequada como “uma moradia sadia, segura, acessível no aspecto físico, dotada de infraestrutura básica como suprimento de água, energia e saneamento, e com disponibilidade de uso dos serviços públicos como saúde, educação, transporte coletivo, coleta de lixo” (SAULE JR., UEMURA, 1997, ficha 5, p. 1). Além da presença desses componentes, a Agenda Habitat ainda considera que seus custos devem ser acessíveis para todos, entendendo que essa definição engloba aspectos relacionados à

edificação e ao acesso à cidade, sobretudo no que se refere ao trabalho e aos equipamentos e serviços de uso coletivo.

Considerando o exposto, o presente artigo se encontra estruturado em quatro partes, além da introdução. Na primeira parte, faz-se uma compilação da literatura a respeito da relação entre habitação e espaço metropolitano, entendendo que nele ocorre parte significativa das necessidades de reprodução econômica, de circulação, de consumo, de transporte, de fabricação e de moradia, e que esta, para as famílias de rendimentos inferiores, vem sendo fortemente produzida nos espaços metropolitanos periféricos. Já na segunda, é realizada uma síntese do Programa Minha Casa, Minha Vida, complementada por uma abordagem do programa na Região Metropolitana de Natal.

A terceira parte é dedicada a conhecer as famílias beneficiárias do PMCMV e a descortinar as funções da cidade na escala metropolitana. Para tanto, foram definidas as seguintes categorias analíticas: (a) Condições socioeconômicas e inserção no mundo do trabalho; (b) direito à cidade e inserção urbana; e (c) Satisfação e Necessidades do Morador. Essa parte se apoia em um banco de dados resultante de pesquisa Avaliação do PMCMV na RMNatal: qualidade de projetos e impactos urbanos e ambientais (2015), o qual contém informações sobre 453 famílias de 13 empreendimentos Faixa 01 do Minha Casa, Minha Vida, conforme detalhado a seguir: municípios de Extremoz (Residencial Jardins de Extremoz I, II, III e IV), Natal (Residencial Vivendas do Planalto I, II, III e IV), Parnamirim (América II e Vida Nova), São Gonçalo do Amarante (Jomar Alecrim) e Macaíba (Lucia Marques e Francisco Alípio). A última parte do artigo contém as considerações finais.

HABITAÇÃO E FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE NA METRÓPOLE: PARA ALÉM DO ESPAÇO URBANO

Na contemporaneidade, os espaços metropolitanos vêm ganhando cada vez mais relevância em uma sociedade que se transforma de maneira progressiva e continuada. Nesse contexto, observam-se mudanças profundas nas organizações espacial, funcional e física das metrópoles, as quais podem ser apontadas como faces de transformações mais gerais nas condições de acumulação do capital, essa fortemente movida pelas inovações tecnológicas em âmbito global. A metrópole se revela como lócus privilegiado da acumulação de capital, ao mesmo tempo em que nela se concentram os efeitos mais dramáticos da questão social.

É na metrópole, portanto, que ocorre parte significativa das necessidades de reprodução econômica, de circulação, de consumo, de transporte, de fabricação e de moradia. Ao reter essas características, pode-se dizer que os espaços metropolitanos acabam se configurando como um "espaço urbano duplamente mais tensionado pelo universo de tais demandas: primeiramente, por ser espaço urbano superdimensionado e, além disso, por se objeto de fortes modificações na sua atualidade" (HEIDRICH; CASTELLO e SOARES, 2014, p. 21).

Em sendo a metrópole um "espaço urbano duplamente tensionado" pode-se supor que a efetivação das funções da cidade deve levar em conta uma perspectiva multiescalar no

que tange ao planejamento e à gestão dessas. De modo concreto, a Constituição Federal brasileira de 1988, no artigo 182 afirma que "a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade". Na Carta de Atenas de 1933, afirma-se que são 04 funções: recrear, trabalhar, circular e morar. São, portanto, funções do espaço urbano. A Nova Carta de Atenas de 1988, reconhecendo que as cidades eram diferentes daquelas de décadas passadas e que era fundamental orientar o planejamento e a gestão do espaço urbano nesse novo contexto e lançar luz sobre as cidades do século XXI, fez um conjunto de propostas para o futuro das cidades (BERNARDI, 2011). Em 2003 houve a primeira revisão da nova Carta de Atenas, que tem a visão de uma cidade contemporânea:

> conectada, instantânea, porém acentua que não se trata de "uma visão utópica e nem uma inadequada projeção das inovações tecnológicas". Também observam que esta conexão se dará através do tempo, interligando pequenas a grandes cidades e zonas rurais, criando-se um contínuo urbano. Propõe o equilíbrio social envolvendo não apenas as pessoas, mas também as comunidades, para solucionar os problemas de acessibilidade a educação, saúde e outros bens sociais. Prega novas estruturas sociais e econômicas que possibilitem reduzir a ruptura social causada pela exclusão, pobreza, desemprego e criminalidade (BERNARDI; GARCIAS, 2008, p. 08).

As conexões necessariamente deverão abranger a dimensão econômica, inclusive formado um tecido produtivo e financeiro que assegure altos níveis de emprego e competividade, e que se encontre interligado de maneira multiescalar (economias locais, regionais, nacionais, internacionais, por exemplo) de modo a garantir a prosperidade e o bem estar dos cidadãos. A Carta de 2003 prevê ainda que para aumentar as vantagens competividades será necessário que as cidades formem:

> redes urbanas policêntricas de vários tipos, que chamam de redes de sinergia de cidades com as mesmas especializações. Redes de complementaridades onde as cidades se conectam para proporcionar diferentes especializações e redes flexíveis, sendo que o objetivo das cidades é a troca de bens e serviços (BERNARDI; GARCIAS, 2008, p. 08).

Diante desse novo conjunto de "atribuições" e de possibilidades abertas à cidade contemporânea, a qual não deve ser reduzida e nem limitada ao seu espaço físico-territorial, sobretudo porque agora se conecta de maneira cada vez mais constante e intensa, as funções sociais definidas pela primeira Carta de Atenas se relevam insuficientes para refletir e agir na cidade contemporânea. Diante disso, a Nova Carta de 2003 estabeleceu 10 funções[2] que são tratadas como conceitos, uma vez que se pressupõe que a ideia basilar de cidade conectada precisa reter funções capazes de ler características locais históricas e

[2] A Cidade para Todos, A Cidade Participativa, A Cidade Inovadora, A Cidade Refúgio, A Cidade Saudável, A Cidade Ecológica e Sustentável, A Cidade Produtiva, A Cidade dos Movimentos Racionais e da Acessibilidade, A Cidade Cultural, A Cidade de Caráter Contínuo (BERNARDI, 2009).

culturais diversas. Essa nova abordagem retoma e reforça uma ideia central na discussão sobre o espaço, qual seja: a de que o espaço é social.

Com relação ao espaço urbano, Lefebvre (2008) entende que o mesmo é o locus das relações sociais de produção, assim como da reprodução da força de trabalho, evidenciando que é no território onde são estabelecidas as relações sociais e espaciais de produção e consumo. A perspectiva teórica lefebvriana representa um avanço importante na compreensão do espaço, em particular porque transcende a ideia de espaço tão somente como materialidade (físico). Na realidade, Lefebvre atribui um sentido social a construção do espaço urbano, conformando, portanto, uma relação dialética associada ao processo de organização espacial. Nesse sentido, pode-se concluir que explicações acerca do espaço demandam a inclusão de outras dimensões além da econômica, como por exemplo, a social, a cultural e a política (FERREIRA, 2016).

Voltando ao artigo 182 da CF de 1988, observou-se que ele trata do pleno ordenamento das funções sociais da cidade, o qual é abordado de maneira mais ampliada por meio do Estatuto da Cidade (EC). Esse estabelece um conjunto de princípios norteadores da política de desenvolvimento urbano. De acordo com o EC, algumas funções sociais da cidade seriam: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental e à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, cabendo ao município a organização desse processo.

Para Bernadi (2011), ainda se encontra em aberto a definição do que abarca as funções sociais da cidade, cabendo à doutrina avançar nesse debate a partir de marcos legais e da própria questão urbana. Em reconhecendo esse vazio relativo, o autor considera que “Numa abordagem funcional, o ordenamento das funções da cidade constitui-se na materialização dos direitos fundamentais através de uma política de desenvolvimento urbano com o objetivo de proporcionar o bem-estar de seus habitantes por meio da melhoria da qualidade de vida a todos que nela habitam ou dela usufruem” (BERNARDI, 2011, p. 293).

Nessa perspectiva, e considerando as transformações nas cidades, nas sociedades e nos direitos ao longo das décadas, Bernardi (2011) faz um exercício de classificação das funções em grupos, de modo a contribuir para a reflexão sobre as funções da cidade. Como resultado primário desse exercício tem-se os seguintes grandes grupos: funções urbanísticas funções de cidadania e funções de gestão. No primeiro grupo estão a habitação, o trabalho, o lazer e a mobilidade, definidas pelos membros do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), as quais influenciam a legislação urbanística, a política e o planejamento. O segundo grupo contempla a educação, a saúde, a segurança e a proteção, que se constituem enquanto direitos socais. Por fim, no grupo funções de gestão estão a prestação de serviços, o planejamento, a preservação do patrimônio cultural e natural e a sustentabilidade urbana. Tais funções envolvem, de modo mais particular, um conjunto de práticas da administração pública direcionadas à consecução do bem-estar dos cidadãos no espaço urbano.

Voltando à ideia exposta anteriormente de que a metrópole é um “espaço urbano duplamente tensionado”, parece cada vez mais evidente que o pleno desenvolvimento

urbano requer instrumentos e estratégias de ação que possibilitem efetivar o direito à cidades sustentáveis, conforme preconiza o Estatuto da Cidade, levando em consideração um padrão de atuação por parte do Estado que consiga articular os espaços urbano e metropolitano.

No entanto, as experiências recentes em política habitacional têm revelado a baixa capacidade estatal dos municípios de implementarem programas, a exemplo do Minha Casa, Minha Vida, de forma a garantir condições mínimas do pleno desenvolvimento das funções da cidade por meio da política de desenvolvimento urbano.

Na parte seguinte, pretende-se lançar luz sobre o Programa Minha Casa Minha na Região Metropolitana de Natal, de modo a apresentar suas principais características e resultantes. Essa discussão servirá de elo entre a realizada na presente parte e a que tratará da relação entre habitação, território e família, onde constarão reflexões sobre como algumas funções sociais da cidade se expressam no contexto do "duplo urbano", tendo como referência a classificação feita por Bernadi (2011).

O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL: UMA SÍNTESE

A partir do início dos anos 2000, no Brasil, a temática do desenvolvimento urbano ganhou relevo em virtude da criação de um arcabouço jurídico institucional que deu origem, por exemplo, ao Ministério das Cidades e à Lei 10.257/2001. Em 2003, por sua vez, o Projeto Moradia foi tomado como referência principal.

Nesse contexto, as ações direcionadas para o fortalecimento do planejamento e da gestão da política habitacional avançaram com rapidez, destacando-se a elaboração da Política Nacional de Habitação entre 2003 e 2004. Em 2005, por sua vez, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)56 foram instituídos, redefinindo as relações entre os entes federativos no que se refere ao planejamento e à gestão da política habitacional. Tal sistema deveria centralizar todos os programas e projetos de habitação de interesse social que fossem constituídos por vários órgãos e entidades dos três níveis de governo (União, Estados e Municípios). "Nesse contexto, os municípios passaram a desempenhar um papel de relevo na consecução da política de habitação e, diferentemente do período anterior, dispunham de instrumentos e recursos financeiros" (FERREIRA, 2016, p. 83).

Esses elementos representaram a retomada dos investimentos em habitação, depois de um longo período. Ferreira (2016), contudo, destaca que esse contexto foi marcado, igualmente, pela atuação do Estado visando criar condições para a retomada do crescimento em virtude dos efeitos negativos da crise financeira de 2008. Dessa forma, de um conjunto de medidas adotadas pelo Governo Federal, a mais expressiva se relaciona com o setor imobiliário, importante ramo da economia em termos de desenvolvimento de produtividade e lucratividade. Dentre as medidas, destaca-se a criação do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 e que contou com a participação direta do setor privado no desenvolvimento da sua concepção, conferindo a ele um caráter

econômico. Tal objetivo, por sua vez, estava aliado ao enfrentamento da problemática habitacional com foco na redução do déficit.

Deve-se observar que a decisão do governo federal favoreceu a destinação de recursos para a área de habitação. No contexto do lançamento do PMCMV, havia a intenção do governo federal de produzir, na sua primeira fase, um milhão de novas moradias, sendo 40% destinado às famílias na faixa de interesse social (FERREIRA, 2016). O programa em análise estabelecia "um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, visando impactar na economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção". Assim, foram estabelecidas condições para a oferta e o consumo da mercadoria habitação (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 35).

Como destacou Ferreira, (2016, p. 87), "o estímulo à produção habitacional em massa e ao consumo ocorreu mediante a expansão do crédito para o setor imobiliário e para as famílias, mais especificamente a partir de subsídio público (FGTS e Orçamento Geral da União) para construtoras privadas", contemplando ainda entidades sem fins lucrativos, movimentos sociais, cooperativas e famílias.

Desse modo, com o PMCMV, "o Estado proporcionou uma quantidade maior de habitações a que o capital imobiliário colocaria em circulação, produzindo um processo de consumo diferenciado daquele determinado exclusivamente pela oferta privada de habitação". A despeito deste desenho atribuído ao programa, ao longo dos anos, diversas críticas foram realizadas. Segundo Ferreira (2012, p.56), por exemplo:

> ainda existem grandes obstáculos que precisam ser enfrentados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, e neste sentido observa que: O maior deles, sem dúvida, está relacionado ao acesso a terra bem localizada que se reflete em duas situações: o já citado processo de valorização fundiária que o programa promove, mesmo involuntariamente, que drena os subsídios públicos ao pagamento dessa valorização, beneficiando o proprietário da terra, e não o morador; e a implementação dos empreendimentos habitacionais em áreas cada vez mais distantes, com péssima inserção urbana.

O fato é que a implementação do PMCMV não tem sido capaz de produzir habitações adequadas e bem localizadas, inserindo a população beneficiária em áreas periféricas e com condições precárias de acesso à cidade e a um conjunto de bens e serviços (FERREIRA, 2016; SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO, 2015). Nesse contexto, como destacou Ferreira (2016), um dos efeitos relacionados ao PMCMV foi, justamente, o aprofundamento da periferização do espaço urbano metropolitano, visto que os terrenos com capacidade para recepcionar uma produção em larga escala – grandes e mais baratos – praticamente inexistem nas áreas centrais, normalmente urbanizadas e consolidadas. Dessa forma, afirmou Ferreira (2016, p. 90) "o MCMV tem produzido casas e não cidades, o que tem provocado a precarização dos espaços formais de moradia".

Na realidade, o referido programa foi importante para a criação de condições para a acumulação de capital. Porém, tal anseio alcançado pelo PMCMV conduz à conclusão de que o implementação do programa habitacional se insere em uma política, porém não dialoga com a mesma, em particular quando se considera importante marcos regulatórios como o Plano Nacional de Habitacional e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Além disso, pode-se destacar a comprovada ausência de articulação entre a política urbana e a habitacional.

Tomando-se esse contexto como pano de fundo, o estudo da implementação do PMCMV na Região Metropolitana de Natal pode ser adequadamente apreendido a partir das dinâmicas e dos processos relacionados à atuação do mercado imobiliário que, ao longo das décadas, foram moldados pela relação entre Estado e capitais na produção da habitação no contexto metropolitano.

A Região Metropolitana de Natal (RMNatal) foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 152 de 1997. Inicialmente, era composta por cinco municípios, sendo eles: Macaíba, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Ceará-Mirim, Parnamirim e Natal. É constituída, atualmente, por 15 municípios (Natal, Parnamirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Ceará-Mirim, Monte Alegre, Nísia Floresta, São José do Mipibu, Vera Cruz, Maxaranguape, Ielmo Marinho, Arês, Goianinha e Bom Jesus).

Caracteriza-se por dinâmica demográfica com grandes desequilíbrios; grande fragilidade ambiental; dinâmica socio-habitacional sob pressão pela ocupação no entorno do polo; no geral, com indícios de conurbação mais acentuada ao longo da orla marítima e também com o município de Parnamirim; ocorrência de áreas com grande vulnerabilidade social; e notáveis diferenças no grau de integração dos municípios (CLEMENTINO e PESSOA, 2009).

Quanto ao crescimento da mancha urbana, a RMN apresentou significativas mudanças (espaciais e funcionais) no final do século XX, especificamente no período 1980-2000. França (2017) destaca movimentos distintos de uma cidade polo concentrada em sua porção leste e das sedes municipais isoladas dos demais municípios que compõem a RMNatal. A autora ressalta que nos anos de 1990/2000, a expansão da mancha urbana foi intensificada pela desconcentração industrial para os municípios de Macaíba, Extremoz, Parnamirim e São Gonçalo e, mais recentemente, para Monte Alegre, São José de Mipibu. Além disso, o espraiamento da mancha urbana também foi resultado das políticas de turismo e do turismo imobiliário entre 2013/2014, da expansão residencial e da instalação de um novo aeroporto no município de São Gonçalo do Amarante. Entretanto, a capital ainda exerce maior dinamicidade e atratividade, pois nela estão concentrados os equipamentos urbanos, os serviços e os centros de ensino (FRANÇA, 2017).

Para Clementino (2018, p. 368), “os investimentos públicos ocorridos, principalmente na esfera da infraestrutura, provocaram transformações expressivas na dinâmica econômica e territorial do estado do Rio Grande do Norte e da RM de Natal”, citando como exemplo a duplicação da BR-101, entre Natal e Recife; a construção da Ponte Newton Navarros – denominada Ponte de Todos – sobre o rio Potengi, que liga o litoral sul ao litoral norte de Natal; a construção e os melhoramentos da rede viária de abastecimento d’água e de

esgotamento sanitário em algumas cidades do estado. Contudo, Clementino (2018, p. 369) evidencia que na RM de Natal, o polo metropolitano ainda concentra fortemente a população e as funções urbanas, não sendo observados níveis de integração mais sólidos com os municípios do entorno. Para a autora, a RMN não se enquadra como uma região metropolitana no sentido pleno.

No mesmo sentido das análises realizadas acerca do programa, Ferreira (2016, p.137) revelou que o padrão de localização predominante no processo de implementação do PMCMV na RMNatal, assim como em outras regiões metropolitanas, demonstra a pouca capacidade que os municípios possuem para interferir na decisão locacional, apesar da existência dos instrumentos. De acordo com a autora, a pesquisa realizada na RMNatal evidenciou "que não houve qualquer interferência por parte das prefeituras na localização dos empreendimentos, a qual foi guiada, exclusivamente, por fatores privados, com destaque para a dinâmica do mercado fundiário e imobiliário".

No que se refere aos processos e aos produtos imobiliários, a pesquisa realizada por Ferreira (2016) permitiu concluir que, em Parnamirim e Natal, predomina o reforço ao desenvolvimento de produtos imobiliários cuja tipologia padrão é o condomínio. Nesses dois municípios, a atuação do imobiliário se revelou mais consolidada e diversificada.

Em seu estudo, Ferreira (2016) ainda demonstrou que os três principais municípios (Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Natal) que estavam melhor inseridos na dinâmica do imobiliário nos ciclos anteriores ao Programa Minha Casa, Minha Vida foram justamente os que criaram instrumentos para favorecer a realização de novos investimentos em seu território. Nesse sentido, as empresas que atuaram nesses municípios foram favorecidas pelas legislações tributárias municipais criadas para estimular a produção.

Destaca-se, assim, que, se de um lado a implementação do PMCMV na RMNatal pode ser caracterizada pelo uso de incentivos tributários para incentivar a realização de investimentos na área de habitação, de outro, o trabalho social não foi executado em empreendimento algum da RMNatal, embora o referido trabalho seja uma exigência dos normativos do PMCMV. Desse modo, evidencia-se o peso do interesse do capital em detrimento das necessidades do público beneficiário. Entende-se que a execução do TS não é, apenas, mais uma exigência do rol daqueles que compõem as diversas atribuições dos municípios na implementação do MCMV. Na verdade, o trabalho social se revela essencial no estabelecimento de condições concretas para garantir a sustentabilidade dos empreendimentos. Desse modo, concluiu a autora que os critérios de localização da produção de interesse social "não resultaram de um planejamento urbano orientado para garantir melhores condições de moradia para as famílias beneficiárias, mas derivou principalmente de estratégias capitalistas orientadas a partir do custo do fator terra" (FERREIRA, 2016, p. 169).

Para as empresas, por sua vez, o PMCMV e os incentivos concedidos pelas Prefeituras representaram uma oportunidade para continuarem atuando no mercado em face do processo de reestruturação do imobiliário no Brasil, mas, para tanto, precisariam inovar na sua atuação mediada pela introdução de novas práticas, em grande medida diferenciadas das que elas já adotavam (FERREIRA, 2016).

Ao analisar o PMCMV, é essencial observar que o seu processo de implementação pressupõe o envolvimento direto das Prefeituras, das Instituições Financeiras e das Empresas do Setor da Construção Civil, além dos beneficiários. Para cada agente existe um conjunto de atribuições ao longo daquele processo, e nem todos os agentes participam ao mesmo tempo de todas as etapas. Deve-se analisar, igualmente, os benefícios adquiridos por cada um desses agentes em cada processo de implementação da política.

De modo geral, a implementação do PMCMV na RMNatal tem sido caracterizada pelo comprometimento do acesso das famílias à cidade em virtude da inserção dos empreendimentos em áreas pouco urbanizadas e consolidadas, o que se combina com a ausência de uma política fundiária, a qual possa orientar a produção habitacional de interesse social, bem como por fragilidades nos cadastros, assim como no trabalho social.

O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA, O TERRITÓRIO E AS FAMÍLIAS: CONHECENDO AS FAMÍLIAS E DESCORTINANDO AS FUNÇÕES DA CIDADE

O objetivo desta parte é conhecer as famílias de interesse social beneficiárias do Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal, suas percepções e necessidades relacionadas à habitação e ao espaço social. Para tanto, foram definidas três categorias analíticas a partir das quais se opera o referido objetivo, quais sejam: (a) Condições socioeconômicas e Inserção no mundo do trabalho; (b) Direito à Cidade e Inserção Urbana; e (c) Satisfação e Necessidades do Morador. Mais do que conhecer as famílias, buscou-se, ainda, descortinar, a partir da leitura de dados primários e secundários, como as funções urbanísticas da cidade se expressam na escala metropolitana.

Para tanto, partiu-se da premissa de que as formas de consumo, apropriação e produção do espaço se relevam de maneira diferenciada e desigual, em face de estruturas socioespaciais preexistentes e das condições concretas de integração à dinâmica da metropolização. Entende-se que tal integração (e os seus níveis) se relacionam com dinâmicas econômicas, políticas, institucionais e sociais que se expressam em diferentes escalas geográficas, sob o manto do capitalismo contemporâneo que, cada vez mais, toma o espaço como mercadoria. Nesse sentido, a efetivação das funções da cidade no contexto metropolitano, em particular aquelas referentes à habitação, ao trabalho, ao lazer e à mobilidade, permanecem como um desafio para o Estado nos seus diferentes níveis. Tal desafio tem relação direta com as tensões existentes entre os limites institucionais de atuação estatal no planejamento e na gestão do uso do solo urbano e metropolitano, e a produção do espaço urbano, em um quadro de crescente metropolização (ROYER, 2013).

Com relação às Condições **Socieconômicas e a Inserção no Mundo do Trabalho**, primeira categoria analítica a ser abordada, verificou-se que os 13 empreendimentos estudados reúnem um quantitativo de aproximadamente 12.700 pessoas, o que corresponde a uma média de 3,64 moradores por domicílio, superior à média da Região Metropolitana de Natal que é de 3,47. É nos municípios de São Gonçalo do Amarante e Extremoz que se encontram as maiores médias, respectivamente 3,87 e 3,86.

Estima-se que a população desses empreendimentos, tomados em seu conjunto, é superior a existente em cerca de 119 municípios do Rio Grande do Norte, sendo que alguns empreendimentos isoladamente possuem quantitativos populacionais superiores a muitas cidades potiguares. Tal dado nos informa acerca da necessidade de o poder público ofertar um conjunto de bens e serviços para a população que reside nos empreendimentos, e no seu entorno imediato. Se se considera a ausência desse conjunto de equipamentos, a chegada de novos moradores tende a tornar mais grave e complexo o quadro preexistente, tendo em conta que alguns empreendimentos parecem uma cidade dentro de outra, sobretudo em razão do porte e da densidade que possuem, e por assim serem tendem a demandar uma quantidade significativa de ações por parte do Estado, conforme observado.

Com relação ao sexo, estima-se que 45,87% são do sexo masculino e 54,13% feminino quando se considera a amostra formada pelos entrevistados e por sua composição familiar, o que alcança um total de 1.648 pessoas. Uma análise desagregada por município mostra que em todos eles o percentual de mulher é superior ao de homem, sendo o maior encontrado em Natal (56,27%). Já considerando apenas o percentual referente aos entrevistados (453), tem-se que 73,95% do total é do sexo feminino. Outro dado importante: do total de mulheres entrevistadas (335), 53,57% são chefes de família, dado este que revela a aderência local às Disposições Complementares do PMCMV[3] nos municípios pesquisados. Neste caso específico vem predominando a formalização de contratos e registros em nome das mulheres. Mais do que aderência à legislação, é fundamental observar que cada vez mais tem ocorrido o estabelecimento de ações dentro de programas que se encontram direcionadas prioritariamente para populações vulneráveis e minorias.

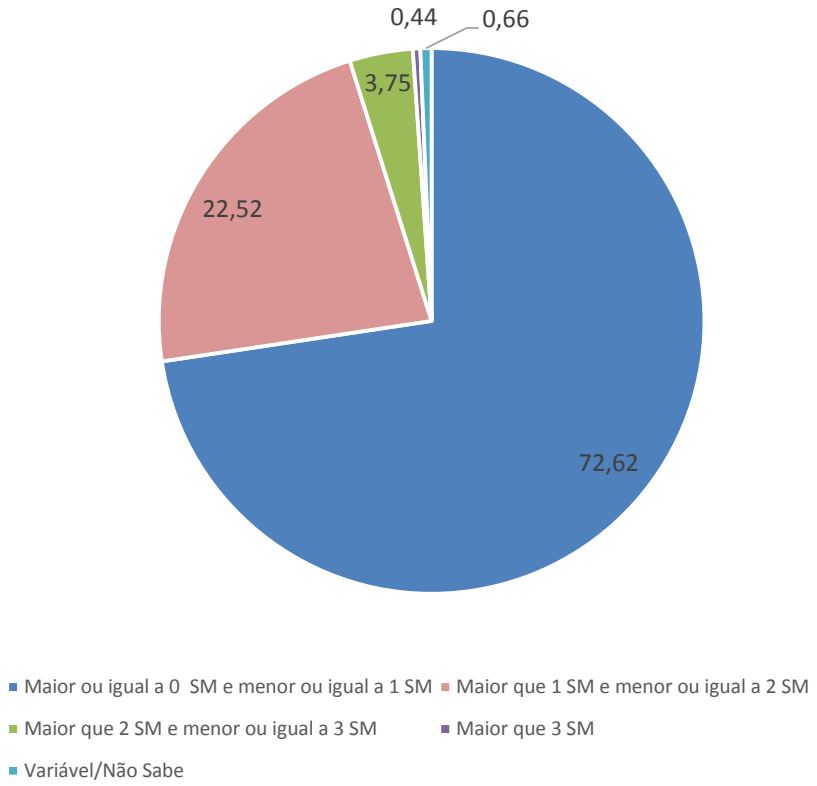
Além disso, é importante reter que a participação das mulheres como chefes de família vem crescendo no Brasil nas últimas décadas, e dados do IBGE[4] apontam que houve um aumento de 13,7 pontos percentuais no comparativo entre os Censos 2000 e 2010, cujos percentuais de mulheres que comandavam os domicílios particulares eram respectivamente, 24,9% e 38,7%. Em linhas gerais, verifica-se que nos empreendimentos há uma tendência que corrobora uma observada nacionalmente, qual seja: que o percentual de mulheres chefes de família, em particular nas áreas urbanas, aumente.

No que se refere à renda das famílias, constatou-se que 72,62% dos chefes de famílias possuem rendimentos entre 0 e 1 salário mínimo (Gráfico 01).

[3] Lei 11.977 de 07 de Julho de 2009.

[4] Fonte: http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/10/mais-mulheres-sao-chefes-de-familia-e-jovens-optam-por-ser-mae-mais-tarde.html. Acesso em 12.10.2018.

Gráfico 01: Renda Mensal dos Chefes de Domicílios por classe de rendimento (%)



Fonte: Pesquisa PMCMV na RMNatal (2015). Dados extraídos da Pesquisa com Moradores.

Desse universo de 0 a 1 salário mínimo, mais do que aderência às regras do Programa Minha Casa, Minha Vida, verifica-se um quadro caracterizado por famílias de rendimentos muito baixos que apresentam condições de vida precárias, por vezes havendo o comprometimento da reprodução social das famílias no novo espaço de moradia, em particular daquelas que passaram a residir em condomínios e tiveram que arcar com novas despesas, como por exemplo, a taxa de condomínio, necessária à manutenção daquele novo espaço. Em outros casos, as famílias que foram beneficiadas passaram a residir em empreendimentos localizados em áreas distantes dos seus locais de trabalho e/ou estudo, obrigando as famílias a arcarem com despesas adicionais relacionadas ao deslocamento. Em outros, as despesas se relacionam com o próprio pagamento da prestação – além de outras taxas -, uma vez que a condição de ocupação anterior era de imóveis cedidos, sendo que 114 (25,16%) entrevistados residiam nessa condição.

Outras famílias beneficiadas possuíam imóveis próprios (12,14%), o que revela uma distorção na implementação do PMCMV, uma vez que não se enquadravam em critérios definidos para a Faixa 01 como, por exemplo, não ser proprietário de imóvel residencial e não possuir renda familiar superior a 03 salários mínimos[5]. Essas distorções evidenciam a

[5] Na Fase 1 do PMCMV, as faixas eram definidas em função do salário mínimo, de modo que a Faixa 1 destinava-se ao atendimento de famílias com renda mensal entre 0 e 3 s.m., a Faixa 2 entre 3 e 6 s.m., e a Faixa 3 entre 6 e 10 s.m. A partir de 2011, passou-se a definir as faixas com base em valores nominais. Assim, a Faixa 1 destina-se ao atendimento de famílias

necessidade de aperfeiçoamento por parte dos municípios dos seus instrumentos básicos de seleção (cadastros) e das ações de monitoramento e avaliação do programa em exame, de modo a torná-los mais eficazes e efetivos. Segundo França (2016, p. 59):

> A tomada de decisão do poder público para o enfrentamento da realidade tem sido marcada, nos últimos anos, por uma gestão por demanda para responder aos problemas mais urgentes, que são muitos nas cidades brasileiras. [...] a gestão por demanda busca responder aos problemas emergenciais, para amenizar situações cotidianas e cujos efeitos positivos possuem um prazo curto. Isto é, não se enfrentam os problemas, buscam-se soluções, em certa medida imediatistas, a fim de evitar ou reduzir as tensões, como, por exemplo, o caos no transporte urbano, a dificuldade no acesso ao direito à moradia digna, pela população de baixa renda.

No caso específico da habitação no espaço metropolitano, França (2016, p. 60) observa que:

> A compreensão das respostas do Estado diante da problemática da habitação não pode se dar de forma isolada, mas como expressão das relações com a sociedade, considerando as conjunturas históricas do espaço-tempo. [...] a implementação de uma política social, neste caso a política habitacional, representa uma ação do Estado em articulação aos interesses conflitantes da sociedade e de seus atores integrados ao processo social.

Na realidade, é necessário reconhecer que o planejamento e a gestão da política de habitação requerem a concertação entre distintos atores que deverão ter seus conflitos e interesses, assim como a existência de escalas diversas de intervenção da política. Nesse caso específico, há que se considerar vários planos de articulação, os quais nem sempre apresentam resultados efetivos, que envolvem o governo federal – responsável pelo estabelecimento de diretrizes da política e muitas vezes pelo seu financiamento – e os atores econômicos que jogam um jogo eminentemente direcionado para a criação de melhores condições para a reprodução ampliada do capital, o qual se encontra cada vez mais voltado à produção do espaço metropolitano. No plano local, onde a política de habitação se concretiza e se territorializa, de maneira articulada ou não, com a política urbana e a gestão local, tem-se como resultante, na maioria das vezes, a emergência de ônus para a estrutura da metrópole.

França (2016) retoma Nabil Bonduki (2013) para refletir acerca das políticas habitacionais na escala metropolitana. Como síntese, a autora destaca a necessidade de implementação de estratégias permeadas por práticas de articulação e de gestão

---

com renda mensal de até R$1.600,00; a Faixa 2 a famílias com renda mensal entre R$1.600,00 e R$3.100,00; e a Faixa 3 a famílias com renda entre R$3.100,00 e R$5.000,00.

institucional, e pelo controle da regulação fundiária. Nesse contexto, não fica de fora o desenho do financiamento daquela política, o que pressupõe a integração e a articulação horizontal e vertical entre os entes federativos que compõem a região metropolitana. Também se faz presente a participação da sociedade civil, como um dos atores importantes no planejamento e na gestão da política habitacional. Aqui vale chamar a atenção para o fato de que a maioria das gestões locais no Brasil ainda se encontra permeada por lógicas clientelistas, assistencialistas e eleitoreiras no processo de planejamento e gestão de suas políticas públicas, resultando, no caso específico do PMCMV, no atendimento de famílias que não se enquadravam nos normativos de programas, por exemplo.

Uma análise complementar a partir dos dados acerca da Situação de Trabalho dos Chefes dos domicílios indica que cerca de 282 chefes trabalham (entrevistados e da composição familiar), de um universo de 453 entrevistas realizadas, o que corresponde a um percentual de 62,25%, dos quais 127 (45,03%) possuem registro. Observa-se, portanto, um elevado grau de informalidade, assim como percentuais significativos de desemprego. Esse quadro denota, portanto, a dificuldade das famílias em garantir condições mínimas de reprodução social, a despeito de terem obtido acesso à propriedade imobiliária.

No caso da função urbanística da cidade referente ao trabalho, a dissociação com a função urbanística habitação se revelou mais explicita em duas situações: (a) conflito entre a natureza da atividade produtiva desenvolvimento pelo morador e a tipologia do empreendimento; e (b) o beneficiário recebeu imóvel em município diferente de onde residia ou em bairro muito distante do local de moradia anterior. O primeiro caso pode ser ilustrado com o exemplo de um beneficiário que trabalhava na atividade da catação de materiais recicláveis, possuindo para o desenvolvimento dessa uma carroça e um cavalo. Em virtude do fato de ter sido contemplado em um empreendimento tipo condomínio fechado, ele ficou impossibilitado de ter dentro da sua moradia a sua carroça e o seu animal. Nesse caso, e em tantos outros, impôs-se uma verdadeira escolha de Sofia: a habitação ou o trabalho?

Ainda concernente à função urbanística da cidade, a “trabalho”, embora se reconheça que na sociedade informacional a presença do trabalhador no local de trabalho se configura como um detalhe, pois ele pode desenvolver suas tarefas fora desse local, as profissões que predominam no universo dos entrevistados são aquelas de baixa complexidade, sobretudo nos setores de comércio e serviços. Como exemplo de profissões pode-se citar: manicure, auxiliar de serviços gerais, pedreiro, recepcionista, garçom, vendedor, diarista, etc. Logo, fala-se de um universo de profissionais que desenvolvem suas atividades no local de trabalho, em sua maioria. Há, portanto, a necessidade do deslocamento, o que se exige um adequado desempenho da função urbanística da cidade “mobilidade”.

Considerando o exposto, pode-se dizer que embora o PMCMV atenda ao seu público-alvo prioritário, este se encontra inserido em um território precário no que se refere à oferta de bens e serviços, e os baixos rendimentos se tornam um obstáculo a mais a ser transposto para garantir acesso à educação, à saúde, à cultura e ao lazer para as famílias. Isso ocorre porque o referido programa reproduz um padrão precário de inserção urbana que geralmente se encontra guiado por estratégias de acumulação urbanas. Essas, por sua vez,

tendem a secundarizar aspectos essenciais à garantia de condições adequadas de vida e de acesso à cidade. Para Bernardi (2011), o planejamento e a gestão de municípios situados em regiões metropolitanas devem comportar uma visão global de todo o espaço urbano, o que, em geral, extrapola os limites municipais. Segundo o autor:

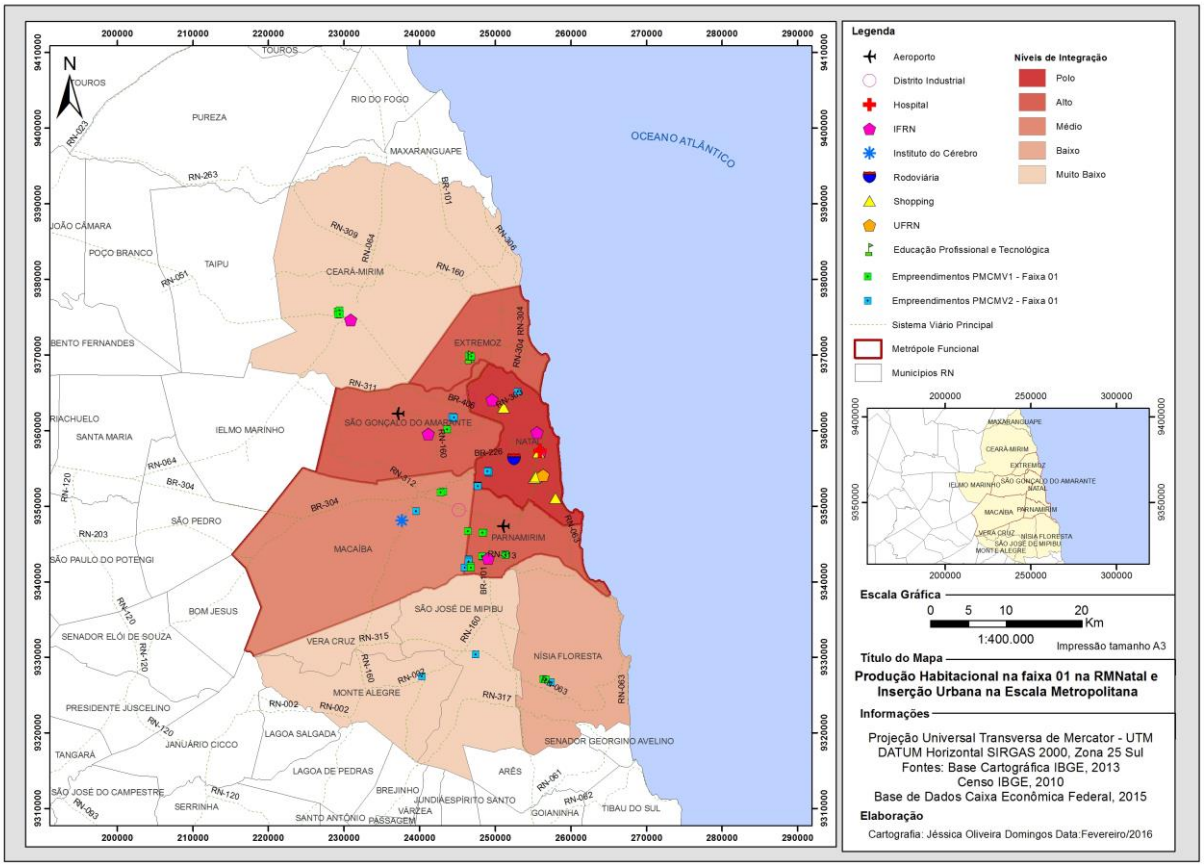
> Dessa forma, as funções sociais, para serem contempladas nesse plano, devem estar conectadas com o planejamento dos demais municípios de seu entorno. Ao cidadão da metrópole não importa muito o organismo estatal que esteja realizando os serviços públicos, o saneamento, a habitação, a saúde, a educação, o lazer, etc. Para eles, o fundamental é que esses serviços estejam disponíveis, acessíveis e com qualidade. Essa questão, em particular, independe do arranjo institucional, convênio, consórcio e parceria, desde que sejam cumpridos com princípios, como o da moralidade, da eficiência e da eficácia, e proporcionem o bem-estar para a população (BERNARDI, 2011, p. 276).

Nessa linha, Rolnik e Klink (2011, p. 101-102) destacam que:

> num sistema de acumulação que não reproduz os custos da força de trabalho, e com um Estado que apresenta capacidade de investimento em urbanização limitada e quase inexistente regulação do mercado imobiliário e da terra urbana, o mercado não acompanha o crescimento econômico da cidade, produzindo cidades sem urbanidade.

Esse quadro de cidades sem urbanidade é, também, reflexo direto de um padrão de produção habitacional que responde às necessidades de acumulação ampliada do capital, em detrimento de uma aproximação funcional e harmônica entre a casa, o território e a família. Como evidência disso tem-se as precárias condições de inserção urbana dos empreendimentos Faixa 01 produzidos pelo PMCMV, embora, diga-se de passagem, não seja uma exclusividade do mesmo. Tais condições concorrem para precarizar a qualidade da habitação, em particular com relação ao seu entorno e aos espaço públicos e de convivência coletiva. Importa reter que a questão da qualidade envolve a satisfação de necessidades em duas dimensões: individual e coletiva. A primeira informa o alojamento (casa, residência, lar), enquanto que a segunda compreende o ambiente em que a casa se encontra, conferindo-lhe significados de diversas ordens (social, físico e funcional).

Figura 01: Produção Habitacional do PMCMV (Faixa 01) e Inserção Urbana na Escala Metropolitana

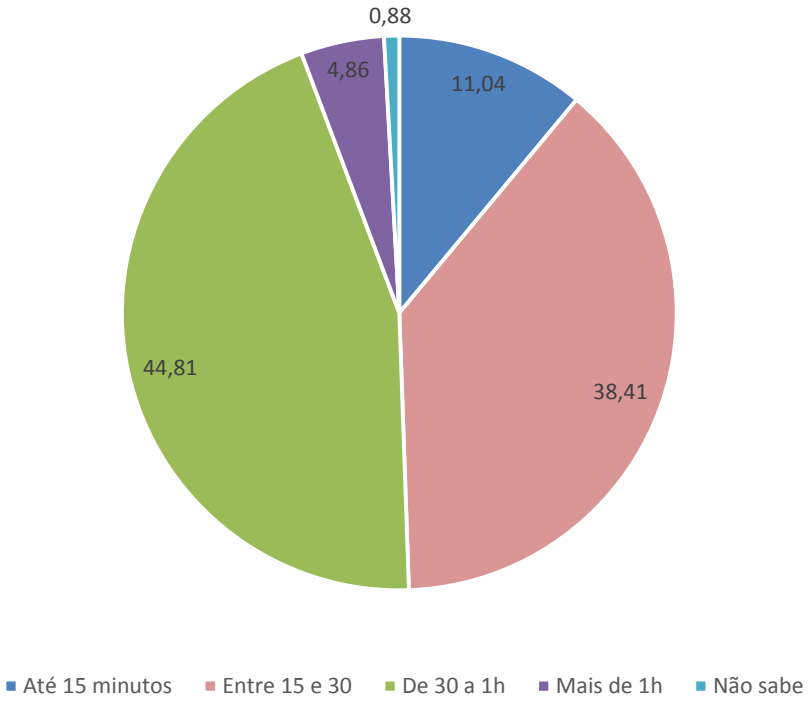


Fonte: Acervo próprio (2016).

Ainda no tocante à segunda categoria analítica, **Direito à Cidade e Inserção Urbana**, a figura 01 explicita, com clareza, as precárias condições de inserção urbana na escala da metrópole dos empreendimentos Faixa 01 do PMCMV. Observa-se uma concentração de equipamentos de médio e grande porte na cidade-polo (Natal) da RMNatal o que, frequentemente, obriga as famílias a se deslocarem a fim de acessar um conjunto de bens e serviços. Nesse sentido, Ferreira (2016) apontou que nas escalas intraurbana e do empreendimento a localização dos novos espaços formais de moradia, em sua maioria, se relevam precárias no que se refere à inserção urbana, tornando difícil a efetivação da habitação adequada.

Com relação ao deslocamento, pode-se dizer que ele é condicionado pela oferta de transporte para as famílias no entorno dos empreendimentos. No que tange à questão da mobilidade, 89,4% dos entrevistados responderam que levam menos de 15 minutos para chegar ao ponto de ônibus mais próximo, considerando um deslocamento a pé. Embora não represente uma grande distância percorrida, a questão da mobilidade precisa ser também pensada avaliando o tempo de espera pelo transporte coletivo, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 02: Tempo de Espera do Transporte Coletivo (%)



Fonte: Pesquisa PMCMV na RMNatal (2015). Dados extraídos da Pesquisa com Moradores.

O que se constata é que mais de 44% dos entrevistados esperam cerca de 30min a 01h pelo transporte coletivo. Tendo em vista a necessidade de deslocamentos diários, e na ausência de oferta mais regular de transporte, se gasta, em média, quase quatro horas diárias com deslocamentos, isso porque dessas, 2h e 30min correspondem à saída-retorno de casa para o ponto de ônibus e a volta, mais o tempo de espera. Obviamente que esse quadro concorre para fragilizar as condições de reprodução social do indivíduo. Em muitos casos, os entrevistados apontaram o problema da mobilidade como justificativa para o seu desejo de mudar do empreendimento.

Tal problemática, no entanto, não é exclusiva de moradores dos empreendimentos do PMCMV. Ou seja, ela se encontra relacionada com a baixa cobertura espacial dos modais (rodoviário e ferroviário), a qual atinge apenas 45,8% do território metropolitano, conforme destaca Silva (2014). A autora também ressalta que diversas linhas de transporte trafegam apenas nas principais avenidas, favorecendo mais a integração entre os municípios, e menos uma integração intramunicípio. Em síntese, a problemática relacionada ao transporte observada nos empreendimentos do PMCMV acaba sendo uma reprodução, em menor escala, do que se observa na RMNatal. A dependência do transporte motorizado, a baixa integração entre os modais, a oferta insuficiente de linhas e o comprometimento mensal da renda concorrem para precarizar ainda mais as condições de vida das famílias.

Nesse sentido, destaca-se que as famílias, ao se deslocarem de vários pontos da cidade – e eventualmente entre municípios – para os novos locais de moradia, carregam consigo um conjunto de demandas de proximidade com relação a diversos aspectos, como por exemplo, oferta de infraestruturas, transporte, equipamentos de uso coletivo e

oportunidades de emprego. Ademais, nem sempre o território que as recepciona consegue absorver carências advindas de proximidades desfeitas. Com relação a isso, Ferreira (2016) ao discutir acerca da relação entre Demanda Habitacional e a oferta do Programa destaca que essa necessidade de deslocamento se relaciona diretamente com a implementação de empreendimentos habitacionais em áreas mais periféricas.

Do ponto de vista do setor privado, essas localizações favorecem a obtenção de maiores sobrelucros de localizações, pois as terras adquiridas para a construção de empreendimentos são mais baratas em razão de estarem situadas em áreas mais distantes daquelas onde se concentram os equipamentos urbanos e as ofertas de serviços e que apresentam infraestrutura urbana. Tem-se, portanto, um quadro de descompasso entre a demanda e a oferta que favorece o setor privado em detrimento da efetivação do direito à cidade e à habitação de qualidade.

Além da mobilidade, outra função urbanística da cidade que é apontada como justificativa para o desejo de mudar por parte das famílias, é o lazer. Ou melhor, a ausência de espaços de lazer que possibilitem a integração e o convívio, bem como o estabelecimento e o fortalecimento de laços de sociabilidade.

Essas situações revelam não apenas o desalinho entre as funções urbanísticas da cidade no desenho e na implementação de programas habitacionais para famílias de interesse social, mas também a quase inexistente associação entre a oferta e o perfil da demanda. Com relação a isso, estudos[6] sobre o PMCMV tem procurado explicitar essa ausência a partir do debate acerca do protagonismo do setor privado na consecução de programa em exame. Ainda no que se refere à discussão acerca da demanda habitacional e da oferta do MCMV, mais especificamente no que se refere à padronização, Ferreira (2016, p. 93) destaca que:

> De forma geral, há pouca correspondência entre esses produtos e o perfil da demanda, sobretudo quando se considera diferentes necessidades habitacionais oriundas de grupos com características sociais, econômicas e culturais diversas. Nesse contexto, predominam tipologias habitacionais, com destaque para os condomínios, que reforçam a lógica capitalista da produção da habitação.

Na esteira desse debate, cabe lançar luz sobre questões relacionadas à **Satisfação e Necessidades dos Moradores**, nossa terceira categoria analítica. Com relação à satisfação dos moradores, foi perguntado aos entrevistados se em algum momento eles desejaram mudar do empreendimento. Do universo pesquisado, 70,11% disseram que NÃO e 84,02% afirmaram que preferem a **MORADIA ATUAL**. Supõe-se, nesse caso, que tais percentuais sejam melhor explicados por questões que envolvem a propriedade imobiliária, e menos

[6] Ver coletânea organizada por SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (2015) e FERREIRA, Glenda Dantas (2016).

pela qualidade da habitação haja visto as precárias condições de inserção urbana verificadas na maioria dos empreendimentos.

Considerando o exposto, entende-se que problematizar acerca das formas de uso e de apropriação e sobre a satisfação das famílias beneficiárias pode contribuir para iluminar aspectos mais qualitativos relacionados às condições e à qualidade da moradia. No entanto, não se pode deixar de reconhecer que aquelas formas e a satisfação derivam de um processo no qual as famílias não participam, processo esse que envolve agentes públicos e privados, os quais põem em prática um conjunto operações (aquisição – promotores; regulação e planejamento – poder público; concepção de projeto – arquitetos e/ou engenheiros; e o próprio processo de construção – empresas) que configuram, ao final do processo, tanto a relação entre Oferta e Demanda, quanto a relação entre essa e o território.

Desse modo, deve-se ter em conta que esses agentes de forma individual ou associadas tomam decisões a partir de um conjunto de interesses que afetam as condições de moradia, sendo que as famílias beneficiárias ficam fora do processo de tomada de decisão sobre: localização dos empreendimentos, tipologia, tamanho das unidades, grupos de vizinhança, etc. Essa ausência de participação evidencia a preponderância da dimensão econômica privada em detrimento de outras (social, histórica e cultural), revelando que na prática o PMCMV se encontra formatado para a consecução de interesses dos agentes do imobiliário.

Como evidência disso tem-se a não ocorrência de significativas transformações na base pré-existente em termos de oferta de serviços, equipamentos e condições de mobilidade e transporte que proporcionem uma habitação adequada às famílias. Ou seja, as funções sociais da cidade, essenciais para a qualidade da habitação, não foram efetivadas a contento, nem nas escalas urbana/intraurbana, menos ainda na metropolitana. Vale destacar que enquanto os municípios, de maneira frágil e insuficiente, implementaram o PMCMV a partir de uma perspectiva local, sendo que a tônica dado ao programa pelos agentes do imobiliário se pautou em diretrizes supralocais relacionadas à própria atuação desses no contexto metropolitano, iniciada em etapa anterior ao lançamento do programa. Em complemento, destaca-se que o PMCMV contribuiu para a valorização fundiária e imobiliária, bem como para o reforço do processo de metropolização, de um lado. De outro, o programa provocou uma sobrecarga, nos territórios onde os empreendimentos foram construídos, relacionada ao aumento da demanda por equipamentos, infraestrutura e serviços (FERREIRA, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao refletir sobre a relação entre habitação, território e famílias no contexto da produção habitacional de interesse social do PMCMV na Região Metropolitana de Natal, tomou-se como ponto de partida o reconhecimento da centralidade que a metrópole tem na contemporaneidade. Ela tem passado por importantes transformações nas suas estruturas resultando em novas formas de organização sócioterritorial, funcional e dos grupos sociais, assim como de organização e distribuição das atividades produtivas. Não obstante, é fundamental reconhecer o papel que a habitação vem tendo naquelas transformações, em

grande medida porque os processos de acumulação contemporâneos têm relação estreita com o circuito secundário da economia, no qual a habitação e a terra se encontram inseridas.

Assim, ao se examinar a relação entre habitação, território e famílias na RMNatal verificou-se que a produção habitacional de interesse social vem ocorrendo, predominantemente, em porções do território onde há uma precária oferta de bens e serviços, de oportunidades e de condições de acesso à cidade para as famílias. Embora não se possa dizer que, nesse sentido, o MCMV seja totalmente diferente de outros programas ou projetos habitacionais implementados anteriormente, não se pode deixar de destacar que a sua implementação, em tese, deveria ter seguido bases distintas. Fala-se, de modo particular, de doutrinas como o Estatuto das Cidades que trata da efetivação das funções sociais da cidade, o que pressupõe o direito à cidades saudáveis, conceito da Nova Carta de Atenas, conforme exposto anteriormente.

Na prática, o PMCMV se revelou um programa convencional na medida em que não conseguiu enfrentar o modelo de distribuição socioterritorial. Na realidade, o MCMV favoreceu, e complexificou, a reprodução da dissociação entre habitação, território e famílias. Ou seja, a implementação do programa não garantiu condições mínimas para a efetivação da habitação adequada, algo que se encontra diretamente relacionado ao cumprimento das funções da cidade, o qual envolve a consecução de um política habitacional articulada à política urbana.

Importa destacar que a demanda por habitação, e sua crescente relevância no processo de acumulação de capital, evidencia uma crise urbana que não é local, mas que tem características supralocais. Essa crise acaba exacerbando processos de degradação ambiental, fragmentação territorial e diferenciação social, e, por fim, coloca a questão do desenvolvimento urbano e da efetivação do direito à cidade como um desafio a ser superado, mas não pelos municípios isoladamente. Muito porque a experiência recente de implementação do PMCMV, sob a responsabilidade desses entes federativos, pôs em evidência a sua limitada capacidade de estruturar uma política que é multisetorial e multiescalar.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a concertação entre habitação, território e famílias no contexto metropolitano pressupõe a efetivação das funções da cidade para além do espaço urbano, e no sentido da construção da cidade metropolitana. Envolve, portanto, uma melhor combinação entre as necessidades e as aspirações expressas na procura individual e social pela habitação adequada. Essa pressupõe a contemplação de estilos de vida e de características socioeconômicas, territoriais e demográficas distintas, além de uma oferta de bens e serviços compatível com a demanda.

O alcance dessa habitação adequada requer a efetivação das funções sociais da cidade (urbanística, cidadania e gestão) de maneira harmoniosa, pois o que está em apreço não é apenas o alojamento/abrigo, mas a qualidade do habitar. Desse modo, o enquadramento da questão da qualidade da habitação no desenvolvimento do espaço urbano-metropolitano é um objetivo a ser buscando incessantemente na perspectiva de melhoramento na qualidade de vida urbana. O alcance desse objetivo requer, portanto,

mudanças no comportamento do Estado enquanto agente produtor do espaço, a fim de que sejam desenvolvidas ações de natureza compartilhada. Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole (lei Federal nº 13.089/2015) pode ser tomado como uma referência para orientar as ações estatais no tocante ao planejamento, à gestão e à execução de funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas, na medida em que a norma estabelece um conjunto de diretrizes relacionadas ao desenvolvimento urbano integrado e aos seus instrumentos.

REFERÊNCIAS

BERNARDI, Jorge. *A questão urbana*. In: A organização municipal e a política urbana. 3ed. Curitiba: Ibpex, 2011. Série Gestão Pública.

_____; GARCIAS, Carlos Mello. As Funções Sociais da Cidade. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*. Vol. 4, 2008. ISSN 1982-0496

BORGES, Elcileni de Melo. *Habitação e Metrópole: transformações recentes na dinâmica urbana de Goiânia*. 374f. Tese de Doutorado (Programa de Pós-graduação em Geografia), Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017. 374f.

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis Amorim. *Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 nos da política habitacional no Brasil*. In CARDOSO, Adauto Lúcio (Org). O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013. Cap. 2, p. 17-65.

CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. *Natal: uma metrópole em formação*. São Paulo, EDUC, 2009.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. *Inovando no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial*. Anais. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra. 2004.

_____. *A (não) implementação do estatuto da metrópole na região metropolitana de Natal*. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno. Brasil Metropolitano em foco: Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018.

FERREIRA, João Sette Whitaker. *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo urbano no Brasil*: Parâmetros de qualidade para a implantação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: FUPAM, 2012.

FERREIRA, Glenda Dantas. *Produção habitacional, agentes e território: uma análise do programa minha casa, minha vida na região metropolitana de Natal (2009-2014)*. 2016. 294f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

FIX, Mariana de A. Barreto. *Financeirização e Transformações recentes no Circuito Imobiliário no Brasil.* 2011. 273 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FRANÇA, Rosana Silva de. *Para onde vai a RMNATAL?* Expansão urbana e os principais objetos e ações limitantes e atrativos ao espraiamento urbano. In: Regimes Urbanos e Governança Metropolitana. Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrópoles. Anais. Natal. Observatório das Metrópoles, 2017.

FRANÇA, Karla C. B. *Cadê a Governança Metropolitana na Política Habitacional Brasileira?* Desafios, Resistências e Potencialidades no Território Metropolitano de Brasília. Jundiaí/SP: Paco Editorial, 2016.

HEIDRICH, Álvaro Luiz; CASTELLO, Iara Regina; SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. *Metrópole, disputa por espaço, ideais e moradia*. In: Habitação e Metrópole: representações e produção da cidade em disputa. Álvaro Luiz Heidrich e Rosetta Mammarella (org.). Porto Alegre: Imprensa Livre, 2014.

HARVEY, D. *O Enigma do Capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

LEFEBVRE, Henri. *Espaço e Política*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

PINTOS, Patricia. *El mercado manda, reflexiones acerca de las relaciones entre Estado y mercado inmobiliario, y su incidencia en la transformación de humedales metropolitanos*. In MICHELINI, Juan Jose (ed.). Desafíos metropolitanos: un diálogo entre Europa y América Latina. Madri/Espanha: Catarata (Los Libros de la Catarata), 2014. Cap. 5, p. 105 -123.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos Estudos CEBRAP*, 89(89), 89-109. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002011000100006, 2011.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Municípios "Autárquicos" e Região Metropolitana. A Questão Habitacional e os Limites Administrativos.* In: Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano / editores: Bernardo Alves Furtado, Cleandro Krause, Karla Christina Batista de França.- Brasília: Ipea, 2013. 338 p.

_____. *Financeirização da Política Habitacional:* limites e perspectivas. 2009. 193 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANTO AMORE, Caio. *"Minha Casa Minha Vida" para iniciantes*. In SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). Minha casa... e a cidade? avaliação do Programa Minha, Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap.01, p. 11-27.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UEMURA, Margareth M. *Agenda Habitat*. Org. FASE – SP Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; Instituto Pólis. 1997.

SHIMBO, L. *Habitação Social e Habitação de Mercado*: a confluência Estados, empresas construtoras e capital financeiro. 361 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SILVA, Analúcia de Azevedo. *Um Sonho Distante*: Reflexões Sobre Acessibilidade nos Conjuntos Habitacionais do PMCMV Faixa 1 na Região Metropolitana de Natal.