



O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM UMA METRÓPOLE EM FORMAÇÃO: A REINVENÇÃO DA PERIFERIA DA RMNATAL COMO PRODUTO DE MERCADO

Glenda Dantas Ferreira

glenda.dpp@gmail.com

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

RESUMO

O presente trabalho busca discutir a produção habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) na Região Metropolitana de Natal (RMNatal), com destaque para a análise da inserção urbana dos empreendimentos Faixa 01 (0 a 3 salários mínimos), particularmente no que se refere à infraestrutura e à oferta de equipamentos e serviços de uso coletivo, os quais concorrem para conferir uma moradia adequada para as famílias beneficiárias do programa. O argumento central é que, nos espaços metropolitanos, as inversões imobiliárias se destacam como um dos principais componentes das metamorfoses ocorridas nesses espaços, em que pese a crescente e aguda mercantilização do processo de desenvolvimento urbano. Tal processo, por sua vez, se insere em uma dinâmica mais ampliada de financeirização da economia. Para a realização do presente estudo adotou-se como procedimento a identificação, a análise e a espacialização produção de interesse social, relacionando-a com o déficit habitacional. Em seguida, analisou-se a inserção urbana dos empreendimentos. Para a realização do presente estudo, utilizou-se como referência dados produzidos pela Fundação João Pinheiro (2013) e Caixa Econômica Federal (2015). Para a elaboração dos mapas, utilizou-se a ferramenta ArcGis. Concluiu-se que o PMCMV promoveu um processo de interiorização periférica da produção habitacional de interesse social na escala metropolitana, ao passo em que desconcentrou a produção de interesse social em relação à Natal (cidade Polo), tendo como comparativo a produção habitacional do período do BNH.

Palavras-chave: Habitação - PMCMV – Região Metropolitana

INTRODUÇÃO

Depois da extinção do Banco Nacional de Habitação na década de 1980, houve uma significativa retração dos investimentos para produção e consumo da habitação,



principalmente para as famílias de interesse social, faixa que historicamente concentrou as maiores necessidades de reposição e incremento do estoque de moradias.

Nesse contexto, a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), em 1997, representou a abertura de novas possibilidades para a captação de recursos financeiros para a produção habitacional. Na realidade, a criação do SFI e desses marcos regulatórios responde ao movimento mais ampliado de aproximação entre os capitais (imobiliário e financeiro) e o Estado, no bojo do processo de financeirização da economia. Refletem, portanto, o nexos entre Estado-finanças (HARVEY, 2011; SHIMBO, 2010; 2011).

Observa-se, assim, uma maior imbricação entre os capitais (financeiro e imobiliário), com destaque para o crescente processo de abertura de capitais de empresas do setor imobiliário na bolsa de valores. Esse movimento tende a conferir maior complexidade à arquitetura desse setor e aos capitais investidos no mesmo, colocando consequentemente novos desafios para a relação entre acumulação contemporânea e desenvolvimento urbano (SHIMBO, 2010; 2011; CARDOSO, 2011; ROYER, 2009).

Como evidência disso, tem-se que a partir de 2005 o mercado imobiliário ampliou sua atividade produtiva diretamente associada à própria reestruturação do setor. Nesse período, 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)

Essas transformações, em alguma medida, deram a tônica para parte do desenho do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Ou seja, havia uma lógica de atuação do setor imobiliário que foi norteadora do processo de formatação do referido programa, inclusive com a participação de representantes do imobiliário nas discussões acerca do novo pacote habitacional do governo federal pensando em meio à crise internacional de 2008. Em 2009, o governo federal lançou o PMCV, objetivando enfrentar o déficit habitacional através de um conjunto de estratégias e procedimentos de incentivo ao setor da construção civil e ao consumo das famílias. O outro objetivo do programa, e talvez o principal, era o de criar condições efetivas para a retomada do crescimento econômico frente à referida crise. (CARDOSO, 2009; FIX, 2011)



Sendo assim, o presente trabalho busca discutir a produção habitacional do PMCMV na Região Metropolitana de Natal, com destaque para a análise da inserção urbana dos empreendimentos Faixa 01 (0 a 3 salários mínimos), particularmente no que se refere à infraestrutura e à oferta de equipamentos e serviços de uso coletivo, os quais concorrem para conferir uma moradia adequada para as famílias beneficiárias do programa.

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 em seu processo de organização territorial, na organização das atividades produtivas e dos grupos sociais, gerando, assim, novas formas de fragmentação e desigualdade nas escala metropolitana e intraurbana.

A despeito das especificidades existentes nos diversos espaços metropolitanos, o que se têm observado são tendências derivadas da lógica da estrutura produtiva e do conjunto de regulações impostas pelos fenômenos da globalização e do neoliberalismo. Entende-se, assim, que estes fenômenos e suas lógicas são marcos referenciais importantes para se compreender partes significativas das transformações produzidas nos espaços metropolitanos, sobretudo em decorrência das alterações sofridas nas suas bases econômicas.

Em outro sentido, observa-se que a crise econômica do período recente (2008) coloca em questão alguns elementos substantivos (centrais/essenciais) desses fenômenos e de suas lógicas, justificando a necessidade de análises acerca da influência da mesma sobre processos e dinâmicas estruturantes que acabam por afetar espacialidades de formas distintas. Nesse contexto de crise, as inversões imobiliárias, sobretudo nos espaços metropolitanos, se destacam como um dos principais componentes das metamorfoses desses espaços, nos quais é possível identificar uma crescente e aguda mercantilização do processo de desenvolvimento urbano.

No caso da habitação, mercadoria especial, sobretudo porque é detentora de valor de uso e valor de troca, pode-se destacar que, de forma geral, não há convergência entre as preferências habitacionais com as estratégias mercantis quando se trata de habitação social. Nesse contexto, há uma explícita manifestação do poder público em tornar cada vez mais flexíveis normas e regras direcionadas para a aprovação de empreendimentos imobiliários sob



o argumento de que oportunidades concretas de desenvolvimento são criadas. No limite, o que se verifica é o favorecimento do capital financeiro imobiliário que passa a concretizar projetos que possibilitam a rápida capitalização da renda associada ao solo urbano, ou seja, ocorre uma valorização cada vez maior da renda da terra. (PINTO, 2014)

Com base no exposto, o presente trabalho inicia apresentando a trajetória dos ciclos do imobiliário em Natal, desde a emergência do mercado de terras até o PMCMV. Nessa trajetória são discutidos aspectos relacionados à produção e aos elementos explicativos de características e resultantes espaciais desses ciclos. Em seguida, é descrito, em linhas gerais, o contexto de reestruturação do setor imobiliário do país, como fator essencial à compreensão das características do PMCMV no que se refere à produção da mercadoria habitação. Por fim, é feita uma análise dessa produção, inclusive relacionando-a com o déficit habitacional e com a localização dos empreendimentos, de maneira que seja possível compreender eventuais alterações no padrão locacional da habitação quando se compara com os ciclos anteriores à implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida.

OS CICLOS DO IMOBILIÁRIO NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL: ALGUMAS NOTAS

A análise da trajetória do imobiliário na Região Metropolitana de Natal revela a ocorrência de cinco ciclos que se relacionam com períodos de crescimento, seguidos por períodos de estagnação da economia brasileira. O primeiro deles é denominado por Queiroz (2012) de Emergência do Mercado de Terras (1940-1964), caracterizado pela ocorrência de importantes transformações nas dinâmicas urbana e territorial na cidade do Natal associadas à Segunda Guerra Mundial, particularmente à instalação de uma base militar no município de Parnamirim, vizinho à Natal. Nesse contexto, houve o crescimento da demanda por habitação, porém a oferta era insuficiente para atendê-la. Assim, o imobiliário passou a produzir moradias, sobretudo nos bairros centrais da cidade do Natal. Nesse período, o mercado da habitação continha elementos eminentemente privados na definição das suas características, sendo que os recursos à produção habitacional tinham origem no capital mercantil, não havendo a separação entre propriedade fundiária e capital imobiliário. (QUEIROZ, 2012; FERREIRA, 1996)



No que se refere à ampliação dos investimentos, destaca-se que ela ocorreu em direção, sobretudo às áreas periféricas da cidade, e orientada pela abertura de novos loteamentos. Tal ampliação foi essencial para o processo de estruturação do segundo ciclo do imobiliário, neste caso, a Produção Estatal através do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), ocorrida no período de 1964 a 1982. A principal característica desse ciclo foi a implantação de diversos conjuntos habitacionais que acabaram por orientar o processo de expansão física da cidade em direção às regiões Norte e Sul. Segundo Ferreira (1996), a política habitacional fomentada pelo BNH exerceu transformações importantes nas formas de uso e ocupação do solo na cidade do Natal, particularmente nas décadas de 1970 e 1980, em que pese o fato de que foram produzidas aproximadamente 41 mil novas unidades habitacionais distribuídas em 63 conjuntos.

Em decorrência dessa produção formaram-se dois padrões de ocupação sócioespacial de Natal, sendo o primeiro deles relacionado à produção da Companhia de Habitação Popular, COHAB, concentrada na Região Norte, que acabou impondo às famílias a necessidade de realizar grandes deslocamentos para acessar as áreas com infraestrutura e serviços. Já o segundo padrão diz respeito à produção dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais, INOCOOPs, direcionada para famílias de rendimentos altos, a qual se concentrou na Região Sul, onde existia uma melhor oferta de infraestrutura, assim como de equipamentos de uso coletivo, resultando em uma melhor qualidade dos espaços formais de moradia para a população. Todavia, a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, redefiniu a trajetória dos investimentos em habitação, sobretudo de interesse social. Em decorrência desse cenário, verificou-se o arrefecimento da produção habitacional via COHAB's, implicando, no caso de Natal, na transformação de construtores em promotores imobiliários, os quais passaram à condição de principal agente privado na constituição de espacialidades.

O terceiro ciclo do mercado imobiliário em Natal, o das Incorporações Imobiliárias, perdurou de 1982 a 1990. Entre as principais características desse ciclo destacam-se: i) a presença de uma demanda de maior poder aquisitivo, constituída em decorrência da industrialização, das atividades turísticas, assim como da instalação da Petrobrás e da transferência de bases militares; ii) a existência de terrenos bem localizados, resultantes do processo de expansão urbana, que não foram ocupados, sendo destinados para a produção



habitacional; iii) a vigência de uma legislação e de financiamento que favoreciam a consecução de investimentos para uma demanda solvável.

Ao considerar que essa produção foi sustentada na década de 1980 por fundos paraestatais, sublinha-se que a desestruturação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) provocou uma profunda retração na dinâmica do mercado imobiliário na maioria das cidades brasileiras; e Natal não foi uma exceção. Foi, portanto, na década de 1990 que emergiu o quarto ciclo: Condomínios Fechados/Autofinanciamentos, conforme denomina Queiroz (2012). Tal ciclo perdurou entre os anos de 1990 e 2000, e essas modalidades de produção se basearam no financiamento do empreendimento a partir de recursos provenientes diretos dos consumidores finais. Esse é o quinto ciclo, turismo imobiliário, diferentemente dos três anteriores, marcaram a transição de um modelo de produção capitalista privada da habitação fortemente concentrado no Polo, Natal, para um modelo com incidência espacial metropolitana, conforme será discutido a seguir.

Foi no somente no final da década de 1990 que a atuação do imobiliário ultrapassou os limites de Natal, quando do lançamento de projetos imobiliários nos principais eixos de expansão da RMNatal, particularmente nas áreas contíguas entre Natal-Parnamirim e no filamento litorâneo. Nesse contexto, introduziram-se novas formas de produção do espaço metropolitano, resultando em um maior adensamento, assim como na valorização de áreas periféricas, particularmente no município de Parnamirim, na parte fronteira com Natal, favorecendo o processo de ocupação intensiva. Com relação ao processo de ocupação intensiva, pode-se afirmar:

Já em meados da década de 1990, o mercado imobiliário considerava como sendo bairros de “interesse imobiliário” bairros da Região Sul de Natal como Candelária, Neópolis, Ponta Negra e Capim Macio. Entretanto, a falta de grandes glebas em Natal, os altos preços do solo e a inexistência de uma legislação mais restritiva em Parnamirim fez com que os investimentos também “descobrissem” uma área até então pouco ocupada que é o atual bairro de Nova Parnamirim; rapidamente este bairro tornou-se um bairro conectado com Natal, inclusive do ponto de vista viário; um segundo eixo imobiliário se formou às margens da Av. Ayrton Senna e Av. Maria Lacerda, sentido sul da RMN, integrando-se com a Rota do Sol, via de acesso às praias do litoral sul. Condomínios horizontais e verticais e pouca presença de loteamentos demonstram a rapidez da dinâmica imobiliária dos últimos 10 anos de ocupação intensiva (CLEMENTINO; ARAÚJO, 2007, p. 86).



Além da parte fronteiriça de Natal e do filamento litorâneo, o imobiliário expandiu sua atuação em direção aos municípios de Macaíba, Extremoz e São Gonçalo do Amarante, possibilitando o processo de ocupação extensiva. Com relação à organização sociespacial do território, destaca-se que ela foi guiada por uma dinâmica imobiliária baseada em estratégias privadas de acumulação, que constituíram um espaço urbano marcado pela periferização e pela formação de zonas de interesse estratégico para o setor imobiliário, a exemplo da Região Sul da capital, de um lado. Por outro, destaca-se a emergência de novas áreas com potencial para ocupação, sobretudo nos municípios que fazem fronteira com Natal, as quais receberam diversos empreendimentos imobiliários na década de 2000.

Diante do exposto, pode-se dizer que, entre os anos de 2000 e 2007, mesmo diante do quadro nacional de retração dos investimentos federais, o mercado imobiliário na RMNatal passou a se expandir a partir da articulação entre turismo e mercado de imóveis, gerando, consequentemente, uma nova onda de urbanização no litoral com efeitos significativos na metrópole. Nesse contexto, ganham destaque os investimentos realizados pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste¹ - PRODETUR/NE (SILVA, 2010).

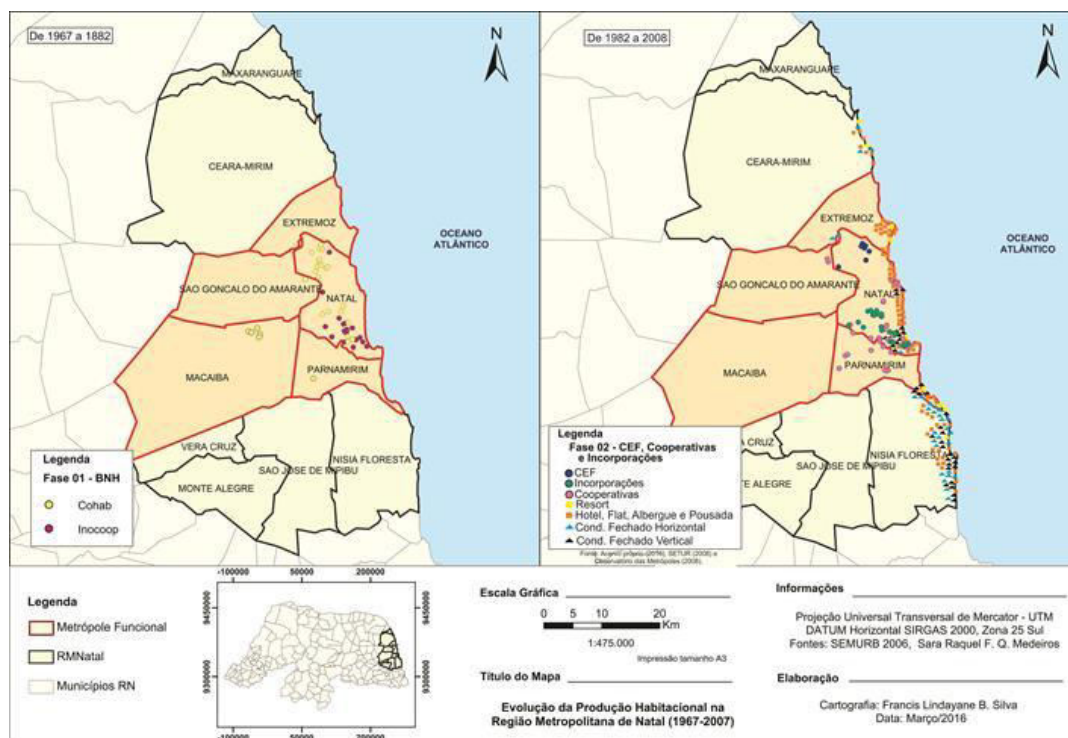
Em linhas gerais, o setor imobiliário-turístico começou a ganhar em intensidade e expressividade devido aos diversos produtos imobiliários que passaram a ser ofertados, possibilitando, dessa forma, que a produção transitasse de um padrão familiar (individual) para um padrão empresarial, caracterizado também por possuir uma abrangência mais metropolitana.

Em resumo, a dinâmica imobiliária na Região Metropolitana indicou, em primeiro lugar, a existência de uma integração no processo de produção do espaço, entre Natal, porção Sul, e Parnamirim, bairro de Nova Parnamirim; em segundo, um movimento de transbordamento da moradia popular de Natal para os municípios de São Gonçalo do Amarante e Extremoz, na porção Norte, e Parnamirim, Sul; em terceiro, a constituição de loteamentos e conjuntos habitacionais às margens das principais rodovias, BR-101 e 406; e RN-106; 226 e 303-304. A figura 01 a seguir apresenta a produção imobiliária na Região Metropolitana de Natal nos ciclos abordados.

¹ O PRODETUR-NE, mediante investimentos em infraestrutura e acessibilidade, possibilitou que a atividade turística fosse estendida a outros municípios, desconcentrando-a de Natal.



Figura 01: Evolução da Produção Habitacional urbana na Metrôpole. RMNatal, 1967-2008.



Fonte: FERREIRA, 2016.

Como um das resultantes da 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). Na realidade, esse território se constitui enquanto uma metrópole em formação, a qual se encontra marcada por problemas de precariedade urbanística e sociohabitacional, mas que, ao mesmo tempo, vem passando por importantes transformações na organização socioespacial do seu território (FERREIRA, 2016). Portanto, foi nessa dinâmica territorial que o Programa Minha Casa, Minha Vida começou a ser implantado na Região Metropolitana de Natal.

O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL: A PERIFERIA COMO PRODUTO DO MERCADO

O objetivo dessa seção é conhecer a produção do PMCMV relacionada ao déficit habitacional e à inserção urbana dos empreendimentos. Com relação ao déficit habitacional,



dados da Fundação João Pinheiro indicavam em 2013 uma necessidade de reposição e o incremento do estoque habitacional de 53.501 unidades na Região Metropolitana de Natal. Dos componentes do déficit, verificou-se que Família Convivente e Ônus Excessivo com Aluguel² foram os que apresentaram uma maior participação na composição do déficit total, respectivamente 50,16% (26.837 unidades habitacionais) e 38,16% (20.416 unidades habitacionais). Ao analisar a faixa de interesse social, 0 a 3 salários mínimos, verificou-se a existência de um déficit de 35.519 unidades na RMNatal e, desse total, 82,45% refere-se aos componentes Família Convivente e Ônus Excessivo com Aluguel.

A maior concentração do déficit na faixa de interesse social pode ser explicada pela relativa ausência de investimentos na provisão habitacional direcionados para famílias de rendimentos inferiores; não apenas no período mais recente, mas essa questão pode ser observada em diversos momentos da trajetória da política habitacional brasileira, sobretudo a partir da extinção do BNH. Assim, a concentração do déficit na referida faixa não é exclusiva da RMNatal, sendo observada também em outras regiões metropolitanas brasileiras.

No que se refere à produção habitacional do PMCMV na RMNatal, dados da Caixa Econômica Federal (2015) indicaram que, no período de 2009 a 2014, Fases 01 e 02 do PMCMV, foram contratados 370 empreendimentos nessa região. Ao analisar a distribuição espacial desses, verificou-se uma maior concentração da produção nos municípios de Natal e Parnamirim, justamente onde estão os maiores déficits habitacionais, assim como um mercado imobiliário mais dinâmico. Ainda com relação à produção do PMCMV na RMNatal, Bentes Sobrinha et al (2015, p. 347) afirmam que:

a produção do PMCMV na RMNatal, representou, entre outros, um aumento de intensidade na produção da moradia social (Faixa 1) e o reposicionamento do mercado imobiliário para os segmentos médios (Faixa 2 e 3), atuantes na escala metropolitana, com efeitos na escala intraurbana. Tais efeitos de escala representam, ao mesmo tempo, a continuidade e o acirramento das tendências de ocupação do solo urbano (extensiva e intensivamente) pré-existent, em especial nas áreas contíguas ao Polo (Natal). Em primeiro plano, tais características, podem sugerir inovação originada pelo PMCMV nas características socioespaciais da RMNatal; entretanto, a presente pesquisa permitiu compreender que, de fato, há dois sentidos

² De acordo com o Déficit Habitacional no Brasil “a soma das famílias conviventes secundárias que viviam junto com a família principal, no mesmo domicílio, e das que viviam em cômodos” compreende a coabitação. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013, p.15). Já o componente Ônus Excessivo com Aluguel “corresponde ao número de famílias urbanas com renda de até três salários mínimos que moram em casa ou no apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel”. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013, p. 18)



aparentemente contraditórios dessa produção – por um lado, a intensidade referente à Faixa 1, em municípios metropolitanos, responde aos interesses de uma estrutura fundiária herdada das etapas da urbanização da RMNatal, ou seja, reproduz, em curto tempo, os efeitos da segregação e da desigualdade, historicamente desenvolvidos na metrópole; por outro lado, aproximou o tema da moradia social dos grupos sociais mais vulneráveis, em especial daqueles que estavam fora do mercado.

O exame da dinâmica engendrada pelo PMCMV no contexto metropolitano revela que houve, em parte, inovações na base dos interesses econômicos dos capitais imobiliários, tendo ocorrido mudanças nas práticas da rede empresarial pré-existente. Nesse contexto, ocorreu o acionamento do mercado de terras para além dos limites de Natal, cidade polo, com uma intensiva valorização desse mercado nas áreas periféricas, assim como uma diversificação da distribuição espacial dos grupos mediada pela renda, fatores esses que catalisaram uma nova etapa do processo de metropolização. É sintomático que o referido programa tenha representado uma nova oportunidade para o imobiliário da RMNatal, em um contexto de arrefecimento dos investimentos decorrentes da crise internacional de 2008. Sendo assim, o PMCMV contribuiu para desconcentrar espacialmente a produção em relação aos ciclos imobiliários anteriores, assim como para ampliar o espaço metropolitano periférico, abrindo novas frentes de expansão. (FERREIRA, 2016)

Com relação à produção Faixa 01 do PMCMV, dados da Caixa Econômica Federal (2015) indicam que foram produzidos 51 empreendimentos na RMNatal. Na análise comparativa entre as duas fases do PMCMV, tendo como variável de referência a quantidade de empreendimentos, verificou-se que houve uma variação positiva nesse quantitativo, sendo de 42% na RMNatal. Ao analisar o déficit habitacional de 0 a 3 salários mínimos, verificou-se que os municípios de Parnamirim e Natal concentram, aproximadamente, 86,86% desse déficit. Embora ambos também tenham apresentado a maior produção na Faixa 01, respectivamente 5.488 (43,24%) e 2.864 (22,56%) unidades habitacionais, ainda persiste o desafio de incrementar o estoque habitacional de interesse social, sobretudo no Polo. O município de Macaíba apresentou uma produção igual o seu déficit (1.443), já Extremoz produziu 790 unidades, 28,66% superior ao seu déficit (614).

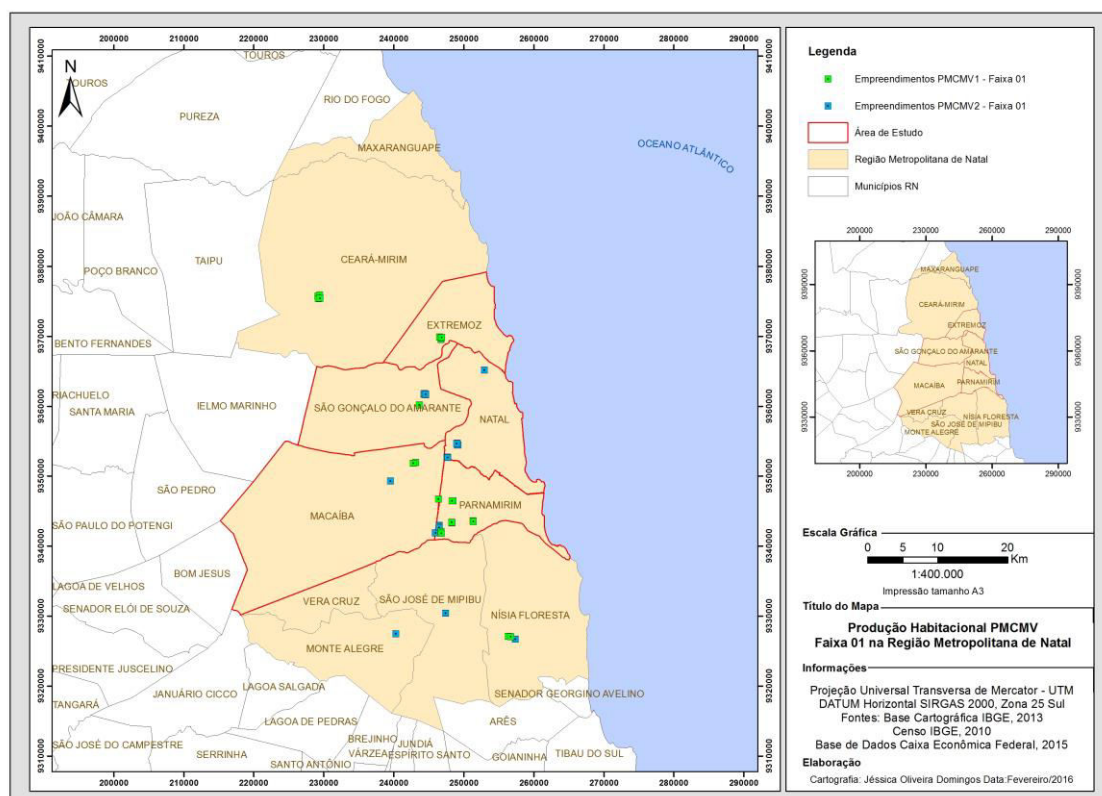
Em Natal, sublinha-se que, apesar de a necessidade de reposição e o incremento do estoque de moradias serem os mais expressivos de todo o estado do Rio Grande do Norte, o



alto preço do solo urbano na capital, quando comparado a outros municípios da Metrópole Funcional, vem reduzindo o interesse das empresas de produzirem empreendimentos Faixa 01, mormente porque há uma tendência delas obterem um menor sobrelucro de localização e de promoção, ainda mais quando se considera a existência de um valor limite máximo de repasse por unidade. (FERREIRA, 2016)

Nesse sentido, destaca-se que os municípios que apresentam os maiores déficits foram atendidos com uma produção aquém das suas necessidades de reposição e incremento do estoque de moradias. De certa forma, esse quadro reflete a fragilidade do planejamento urbano nos municípios, assim como o vazio institucional na escala metropolitana no que se refere à gestão da política habitacional, conforme demonstram Pequeno e Rosa (2015).

Figura 02: Produção Habitacional Urbana do PMCMV Faixa 1 na Região Metropolitana de Natal



Fonte: FERREIRA, 2016.



Ao analisar a inserção urbana dos empreendimentos, verificou-se que a mesma vem ocorrendo em áreas com potencial para expansão urbana, como é o caso de Natal (região oeste) e São Gonçalo do Amarante (porção central do município). Tal inserção também tem ocorrido em novas áreas, com destaque para a abertura de fronteiras pioneiras, seguindo lógica semelhante a períodos anteriores, marcados pela ocupação de áreas próximas a eixos viários importantes, como é o caso de Parnamirim, (margem da BR-101 no sentido Natal-Parnamirim, deslocando-se no sentido leste em direção à estrada de Japacanga). Por fim, a inserção tem levado à reocupação de áreas próximas ao centro (sede municipal), como é o caso de Extremoz. No caso de Macaíba, a inserção dos empreendimentos tem se dado em áreas que, anteriormente, não foram indicadas com potencial para expansão urbana, a exemplo de Macaíba. (CLEMENTINO; ARAÚJO, 2007; FERREIRA, 2016)

Ainda com relação à inserção, a pesquisa de Avaliação do PMCMV na RMNatal: qualidade do projeto e impactos urbanos e ambientais (2015), constatou que o padrão de qualidade do PMCMV na escala metropolitana se encontra associado ao nível de integração à dinâmica da metropolização e, neste caso, os municípios que compõem a Metrópole Funcional possuem um melhor qualidade no que se refere aos níveis de inserção urbana. Além disso, verificou-se, ainda, que a precariedade dessa inserção aumenta em decorrência do grau de fragmentação do tecido urbano da periferia imediata da Metrópole Funcional, o qual se encontra diretamente relacionado com a qualidade do território pré-existente (BENTES SOBRINHA et al, 2015; FERREIRA, 2016).

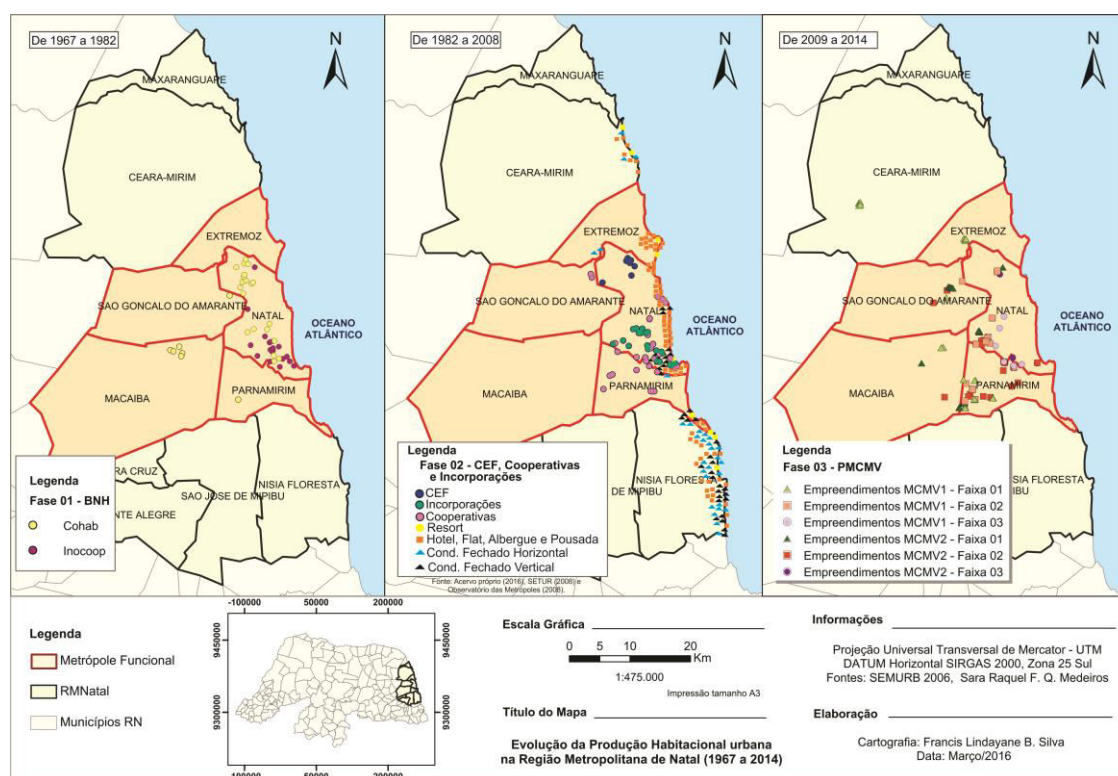
Em síntese, ao analisar a produção de interesse social do PMCMV na RMNatal, verificou-se que, dado o quadro de expansão da mancha metropolitana, a mesma ocupa os espaços intersticiais da Metrópole Funcional, não configurando uma forma aleatória ou dispersa. Esse movimento tem possibilitado a abertura de novas fronteiras de expansão periférica nos municípios fora da metrópole, assim como a ocupação de áreas precárias e periféricas dentro da Metrópole Funcional. Verificou-se, ainda, que a inserção urbana dos empreendimentos demonstra que o PMCMV acabou não confrontando as estruturas territoriais preexistentes; tampouco superou as contradições socioespaciais instaladas; e, de certa forma, acabou reforçando o quadro de precariedade no que se refere ao acesso à cidade e a um conjunto de bens e serviços que ela oferece.



Para melhor compreender a produção habitacional e a sua inserção no território metropolitano, procedeu-se à espacialização dos empreendimentos, considerando três fases principais: (i) Fase 1, vista pela atuação do BNH, através de COHAB e INOCOOP (1967-1982); (ii) Fase 2, representada pela atuação da CEF, dos incorporadores imobiliários e de cooperativas habitacionais (1982-2008); (iii) Fase 3 (2009-2014), em que se destaca a produção do PMCMV. (Figura 03).

Com relação à primeira fase, verificou-se a uma forte concentração da produção habitacional de interesse social em Natal, inclusive com a presença de 63 empreendimentos, enquanto que nos demais municípios da Metrópole Funcional foram produzidos apenas 7. Na segunda fase, observou-se um movimento de deslocamento da produção em direção ao litoral metropolitano, ganhando destaque os investimentos imobiliários para famílias com rendimentos médios e superiores. Em Natal, ocorreu o reforço da produção habitacional nos bairros da Região Sul, notadamente no de Ponta Negra. Nessa fase, os investimentos em habitação para as famílias de rendimentos entre 0 e 03 salários mínimos foram praticamente extintos, fato este que esteve diretamente relacionado com a extinção do Banco Nacional de Habitação.

Figura 03: Evolução da Produção Habitacional urbana na Região Metropolitana de Natal





Fonte: FERREIRA, 2016.

Ainda com relação aos investimentos para a referida faixa, foi somente com o PMCMV – Fase 3 da Produção (2009-2014)- , que foi possível observar uma retomada mais intensa e sistemática da produção habitacional para as famílias de interesse social.

Em linhas gerais, verificou-se que o PMCMV atuou como um catalisador de um processo que já estava em andamento, dado que a atuação do imobiliário no período que antecedeu à implementação do referido programa na RMNatal, já apontava para um deslocamento em direção às novas áreas com potencial de ocupação, principalmente aquelas localizadas nos municípios limítrofes à Natal. Portanto, no que se refere aos padrões de urbanização e inserção na dinâmica imobiliária, o PMCMV favoreceu a manutenção de frentes de expansão na escala metropolitana, em sua maioria abertas pela dinâmica do imobiliário no período anterior. O referido programa promoveu, portanto, os movimentos de movimentos de desconcentração e de interiorização periférica da produção habitacional de interesse social na Região Metropolitana de Natal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção habitacional resultante dos investimentos realizados pelo Banco Nacional de Habitação se concentrou na cidade Polo da RMNatal, expressando, no território, o segundo ciclo do imobiliário em Natal, conforme discutido na seção anterior. Com a extinção do BNH, o setor privado passou a ter um protagonismo maior na produção habitacional, expresso pelas incorporações imobiliárias e pelas cooperativas, que avançaram no território metropolitano em um movimento centrífugo em direção aos municípios de Parnamirim e de São Gonçalo do Amarante, embora neste último tenha apresentado pouca expressividade. Essa dinâmica imobiliária reforçou os processos de ocupação intensiva e extensiva da RMNatal, influenciando, assim, o processo de organização socioespacial do território.



Atualmente, a dinâmica imobiliária se revela mais metropolitana quando comparada aos ciclos anteriores. Inegavelmente, tal dinâmica se relaciona fortemente com os investimentos do PMCMV, os quais favoreceram a ampliação da atuação do imobiliário em direção aos municípios com médio, baixo e muito baixo nível de integração à dinâmica de metropolização. Além disso, favoreceu a ocupação de novas áreas de territórios que já se encontravam inseridos nos ciclos anteriores, a exemplo de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante. Desse modo, verificou-se que o PMCMV favoreceu o fortalecimento do jogo especulativo da terra urbana nas escala metropolitana e intraurbana, em particular porque possibilitou o aumento do estoque de novas áreas abertas para e pela dispersão territorial. Como resultado primário, ocorreu a reprodução da clássica parceria entre ausência de infraestrutura e baixo preço da terra urbana.

No que tange à habitação de interesse social, destaca-se que as formas de produção, mediadas pelo Capital em articulação com o Estado, foram predominantemente reguladas pelas condições capitalistas de produção. Logo, a localização dos empreendimentos ocorreu, sobretudo em áreas onde a terra para construção não é rara, o que tende a favorecer a produção em larga escala, compatível com o porte dos empreendimentos que foram produzidos.

A produção de interesse social do PMCMV expressa um processo de urbanização periférica com interiorização relacionada à produção capitalista da habitação. No caso da RMNatal, assim como em outras regiões, a localização daquela produção tem imposto um distanciamento cada vez maior, sobretudo para as famílias que residem em empreendimentos situados em áreas periféricas, daquilo que Rufino (2015) descreve como cidade completa. Ou seja, a cidade que se encontra dotada de infraestrutura plena, assim como de equipamentos urbanos, comércio e serviços diversos que atendem à demanda da população, inclusive com relação às oportunidades de emprego e de estudo. Vale destacar que esse não acesso à cidade completa se encontra, diretamente, relacionado com a fragilidade do planejamento urbano regional no processo de estruturação da política habitacional.

Por fim, carente de investimentos habitacionais, o PMCMV surgiu como uma oportunidade para os municípios enfrentarem o problema do déficit habitacional. Para além disso, a implementação do referido programa, em diversas cidades e regiões metropolitanas, tem revelado um conjunto amplo de efeitos negativos decorrentes da qualidade dos projetos e



das formas de atuação dos agentes, em que pese o protagonismo do setor privado. Ademais, os produtos imobiliários ofertados, além de não dialogarem com o perfil da demanda, estão sendo localizados, predominantemente, em áreas periféricas. Constatou-se, portanto, que o PMCMV não enfrentou, em nenhuma escala, problemáticas clássicas relacionadas à ausência de articulação entre a política habitacional e a urbana. (FERREIRA, 2016).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Thêmis Amorim. A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa, Minha Vida. In: MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloísa Soares de Moura. (Orgs) **Estado e Capital Imobiliário. Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte/ C/Arte, 2011.

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/SP, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. 2013.

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

MICHELINI, Juan Jose. Metrôpolis europeas y latinoamericanas en la encrucijada: nuevas realidades, nuevas aproximaciones y oportunidades para el cambio. In: Juan Jose Michelini. **Desafíos metropolitanos: un diálogo entre Europa y América latina**. Ed Catarata (los libros de la catarata), 2014.

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

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financerização da Política Habitacional: limites e perspectivas**. 193 f. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Mudanças na produção imobiliária do setor e seus significados. In: **O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**. (Orgs). CARDOSO, Adauto Lúcio. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013.



SHIMBO, Lúcia Zanin. Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado. In: MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloísa Soares de Moura. (Orgs). **Estado e Capital Imobiliário. Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte/ C/Arte, 2011.

_____. **Habitação Social e Habitação de Mercado: a confluência Estados, empresas construtoras e capital financeiro**. 361 f. Tese de Doutorado. Escola de Engenharia da USP, São Carlos/SP, 2010.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. **O litoral e a metrópole: dinâmica imobiliária, turismo e expansão da Região Metropolitana de Natal-RN**. 2010. 414f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN. 2010.