

## INSERÇÃO URBANA E ORGANIZAÇÃO SOCIAL NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: **desafios e limites na escala da Metrópole**

**Alexsandro Ferreira C. Silva**

Prof. Dr. do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais do Departamento de Políticas Públicas/UFRN. E-mail: [alexsandroferreira@hotmail.com](mailto:alexsandroferreira@hotmail.com)

**Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha**

Prof. Dra. do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Departamento de Arquitetura e Urbanismo/UFRN. E-mail: [dulcebentes@uol.com.br](mailto:dulcebentes@uol.com.br)

**Glenda Dantas Ferreira**

Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo do Programa do Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – PPGAU/UFRN. E-mail: [glenda.dantas09@gmail.com](mailto:glenda.dantas09@gmail.com)

### **Introdução**

Entre os diversos desafios postos aos pesquisadores na compreensão da atual Política Habitacional no Brasil encontra-se o debate sobre as ferramentas teóricas dispostas à interpretação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e as consequências da inserção urbana dos empreendimentos nos municípios. Aos esforços acadêmicos em mensurar as dimensões qualitativas e quantitativas do Programa, soma-se a necessidade de avaliação do contexto político, econômico e social gerador das especificidades da atual Política Habitacional brasileira. Perguntas não faltam: mais do mesmo? Padrões de espacialidade inovadores ou excludentes? Segregação tradicional ou “nova” segregação? Entre outras.

Ainda mais difícil pensar sobre tais temas quando a própria ideia de um referencial teórico e metodológico unificado, em auxílio a esta tarefa, está cada vez mais distante, em parte pela crescente diversidade de métodos e técnicas de análise e, por outro lado, pela ausência de correntes acadêmicas dominantes. Entretanto, talvez aí resida a oportunidade aberta pelo PMCMV como uma “janela” sobre o quadro social de modo ampliado, permitindo aos pesquisadores diferentes olhares sobre a mesma realidade, acionando com isso chaves interpretativas diferentes. Em outro sentido, há riscos associados com a perda de conteúdo conceitual imposto pela pressa ou urgência em explicar um fenômeno – neste caso, a Política Habitacional contemporânea *versus* o contexto político-econômico nacional – levantando seus principais problemas e, ao mesmo tempo, avaliando se o quadro teórico existente é suficiente para tal tarefa.

O PMCMV tem sido cada vez mais investigado em dissertações e teses, projetos de pesquisa e artigos, envolvendo a área de Estudos Urbanos e Regionais; neste sentido, o presente artigo busca alimentar este debate por meio da reflexão sobre o modelo de inserção urbana e as formas de organização social do território relacionados aos empreendimentos construídos. Este objetivo é parte de um Projeto de Pesquisa denominado *Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida na RMNatal: Qualidade de Projetos e Impactos Urbanos e Ambientais*, realizada pelos autores em 2013 e 2014<sup>1</sup>.

Por inserção urbana compreendemos as diferentes possibilidades de arranjos físico territoriais que os empreendimentos apresentam, em face ao território já ocupado, sua forma de “diálogo” com o tecido urbano pré-existente e possíveis impactos gerados. Em síntese, observamos as relativas dificuldades de acomodação dos empreendimentos Minha Casa Minha Vida (MCMV) em diferentes escalas, partindo da micro local (empreendimento em si e seu entorno imediato) até a escala metropolitana. Como veremos, o jogo das escalas conta na própria metodologia de avaliação. Já a organização social no território é revelada pelo cruzamento de dados multivariados, alguns tradicionais (como renda ou infraestrutura), outros específicos da metodologia utilizada pelo Observatório das Metrópoles – níveis de integração e padrão sócio ocupacional. A utilização de mais de um procedimento metodológico explica-se justamente pelas diferenças escalares, sendo alguma de interesse intra urbano e outras possíveis de comparação na escala metropolitana.

Em companhia dessa metodologia, foi necessária a estruturação de um aporte teórico mínimo no sentido de subsidiar a análise final. Neste ponto as dificuldades surgem pela ausência de um marco unificado que respondesse adequadamente ao conjunto de dados gerado. Que fazer? Utilizar as premissas tradicionais, referências na explicação do anterior “padrão BNH”? Ampliar os esforços de análise tomando como base o debate sobre a financeirização e/ou a prática da gestão empresarial, questionando o Capital Imobiliário? Tais dilemas, inerentes a realização da Pesquisa, nos levaram a definir uma base de reflexão que permitisse a leitura conjunta do aporte teórico existente (Cf. Fix, 2011; Cardoso, 2013) com os resultados empíricos identificados no campo; isso não significou a resolução das questões abertas, mas permitiu iluminar algumas áreas do debate acadêmico sobre as diferentes formas assumidas pelo espaço construído no espaço social metropolitano.

---

<sup>1</sup> CHAMADA MCTI/CNPQ/MCIDADES Nº 11/2012.

Dizer isso é menos entrar na discussão sobre o conceito de socioespacial *versus* sócio-espacial, como fizeram Marcelo Lopes de Souza (2007) e Ana Fani A. Carlos (2011), e mais apontar a relevância do espaço social na sinalização de elementos capazes de identificar impactos trazidos pelo MCMV no território metropolitano. As relações sociais e a formação de dinâmicas próprias de produção do espaço urbano, neste caso, são vistas em momentos distintos, configurando uma análise espacial *sobre* dada condição social nas áreas de recepção dos empreendimentos; acomoda-se, assim, a uma visão de curto prazo (a recente construção da moradia), outras de médio e longo prazo que dão conta dos aspectos sociais (trabalho, renda, cultura, etc.).

No presente trabalho pretende abordar três eixos específicos desse debate, em uma primeira parte identificando quais premissas da inserção urbana e organização social foram relevantes à pesquisa; na sequência estabelecendo uma relação entre as formas de produção do PMCMV e a constituição de uma nova expressão metropolitana, via mercado imobiliário; e, por fim, os possíveis efeitos e desafios à RMNatal, buscando convergir análises espaciais e sociais.

### **1. De que urbano e de que social estamos falando?**

Então, como avaliar a inserção urbana dos empreendimentos, considerando as diferentes escalas e diferentes indicadores? O caminho de pesquisa escolhido revelou a necessidade de interpretar o território metropolitano considerando três variações principais: o Polo – núcleo urbano primaz; as áreas de transbordamento – contíguas ao município e com dinâmicas intensas de urbanização; e o espaço da dispersão metropolitana – a área de expansão da mancha urbana em direção aos limites externos da metrópole. O sentido de tais variações é dar maior clareza ao conceito de “segregação” não o interpretando apenas como expressão periférica do que está fora do Polo, mas em um movimento de acomodação da dinâmica de organização social na RMNatal, por meio da inserção (residencial) das famílias neste território.

Ao tratarmos da inserção urbana dos conjuntos produzidos pelo PMCMV, tanto do ponto de vista dos padrões de segregação sócio espacial vigentes quanto na expressão dos seus impactos nas vidas das famílias moradoras, procuramos estabelecer um diálogo com os temas centrais do debate das políticas habitacionais contemporâneas. Mas tal inserção urbana não é um movimento de escolhas adaptativas realizadas pelas famílias, à luz de uma Teoria Locacional de cunho neoclássica, por

exemplo. Há um sentido de Produção Social do Espaço coordenado por relações institucionais, sejam estas pelo Estado e/ou pelo mercado imobiliário. O que o PMCMV faz, neste caso, é alimentar um novo ritmo de produção da moradia que irá intensificar ou dar nova expressão a tendências pré-existentes no espaço urbano, ganhando inclusive contornos territoriais metropolitanos na medida em que avança sobre as áreas ainda não ocupadas.

Os protagonistas da ação que tomam à frente desse processo são complexos, em sua natureza, embora com diferentes (ou desiguais) capacidades de interferência na produção do espaço – Estado, Mercado e Sujeitos Sociais; Carlos explicita esse sentido múltiplo de modo mais efetivo ao dizer,

Esses níveis correspondem àqueles da prática sócio-espacial real (objetiva e subjetivamente) que ganha sentido como produtora de lugares, encerrando em sua natureza um conteúdo social dado pelas relações sociais que se realizam em um espaço tempo determinado, como um processo de produção e apropriação, reprodução da vida, da realidade do espaço em seus descompassos, portanto, fundamentalmente nas suas contradições (Carlos, 2011, p. 64).

Nos importa, neste caso, pensar que os empreendimentos construídos pelo PMCMV variam sua inserção urbana ao variar as condições de reprodução social e espacial condicionadas às contingências locais (ou municipais) e metropolitanas, atinentes a uma dinâmica de ocupação dos espaços vazios por meio da construção residencial. Isso é diferente, por exemplo, de um comando pelo capital industrial ou capital turístico do processo de urbanização; ou de um poder público interessado em uma competição fiscal. Trata-se, neste caso, do alargamento da base de expressão do mercado imobiliário na escala metropolitana e do fortalecimento do poder político na escala local – na ausência de um espaço político regional. Embora amplie seu espaço urbanizado, a metrópole fragmenta ainda mais seu processo político-decisório.

Nesse sentido, o *comando* dessa produção do espaço - para além da escala local - pelo mercado imobiliário se traduz em uma disputa permanente por instalar determinada racionalidade econômica que prevaleça sobre as demais, condicionando-as inclusive. A contradição fundamental dessa “máquina de crescimento” do espaço urbano é dada pela sua expressão social - um Programa fruto de Políticas Públicas e alimentada por Fundos Públicos – e sua apropriação individual e privatista da moradia. E mais,

A extensão do capitalismo realizou a generalização do espaço como propriedade privada, criando a contradição entre o espaço produzido enquanto valor de uso e o espaço produzido enquanto valor de troca, com a separação radical entre o espaço público e privado e aprofundamento da segregação, bem com a relação entre o

Estado que domina o espaço, produzindo-o enquanto homogêneo, e o modo de apropriação que se quer diferencial (Carlos, 2011, p.68).

Assim o urbano como *locus* dessa contradição menos se relaciona com o espaço institucional definido, por exemplo, no Plano Diretor Municipal e mais como um espaço social submetido a uma dada racionalidade política e econômica. Sua expressão física, ou melhor, sua inserção urbana é, portanto, *indicador* e *efeito* de uma dada organização social. Mas tal inserção espacial (do PMCMV) contribui para reforçar o quadro de desigualdade e segregação pelo fato de que não pretende confrontar as estruturas territoriais previamente estabelecidas, nem procura superar as contradições instaladas. De resto, não responde as profundas necessidades das comunidades já atendidas pela moradia, mesmo que de modo precário, pois aposta no individualismo possessivo<sup>2</sup> da propriedade privada como a única forma de acesso à Política Habitacional – submetendo assim as demais racionalidades de reprodução da vida social a um único modelo de produção espacial, quando não a condiciona.

A forma definida pelo PMCMV em fortalecer o jogo especulativo da terra urbana, consolidando padrões de expansão da cidade metropolitana, amplia ainda mais o estoque de novas áreas abertas pela e para dispersão territorial. Nisso, há continuidade histórica na forma dessa expansão. A ocorrência da instalação desses projetos habitacionais formais, intermediados pelo mercado, em um contexto de expansão periférica da mancha urbana, deve ser compreendida como decorrência do processo de urbanização periférica, iniciada em etapas anteriores, na conhecida parceria entre terra barata e ausência de infra estrutura (Rolnik; Royer, 2014), embora em alguns casos tenha ocorrido modelos híbridos, isto é, a presença de Faixa 1 próxima a áreas centrais, no caso de São Paulo (Shimbo; Ceron, 2014).

Nesse sentido, abordamos os dados para a RMNatal como mais uma contribuição aberta sobre o MCMV, alimentando tal debate com algumas especificidades relacionadas às dinâmicas pré-existentes e apontando áreas de inovação sócio espacial, por meio da expressividade desses novos empreendimentos no território metropolitano.

---

<sup>2</sup> Cf. Macpherson (1979)

## 2. A expressão metropolitana de Natal e o MCMV

O mercado imobiliário em sua atuação metropolitana é muito recente em Natal, pois apenas no início dos anos 2000 são percebidos movimentos de produção residencial (formal), fora do polo Natal e de suas áreas de transbordamento ao Norte e ao Sul. Regiões como Nova Parnamirim passaram a absorver parte dos condomínios fechados horizontais, que não mais podiam ser instalados em Natal devido a escassez de grandes glebas. Na Região Norte e Oeste, prevaleciam os bairros ocupados por população de baixa renda, seja em conjuntos habitacionais, ou em loteamentos irregulares. Neste caso, a expansão de Natal à sua região sul e o avanço no município de Parnamirim, marca um eixo de elitização do espaço urbano com nítida separação entre as demais regiões de Natal. Os municípios metropolitanos ao Norte – São Gonçalo do Amarante e Extremoz – acabaram por responder ao transbordamento residencial da população de baixa renda, que não mais encontrava solo disponível (nem mesmo irregular) na Região Norte de Natal (Silva, 2003).

Nesse sentido, em meados dos anos 2000, já havia, portanto, um eixo de expansão periférica metropolitana nos sentidos norte e sul, sendo que neste último os condomínios fechados horizontais tornam-se uma realidade muito cedo. Pelo litoral, um “filamento costeiro”, isto é, uma urbanização litorânea dos distritos de praia, ampliava sua mancha de ocupação urbana por meio da produção de segundas residências, abertura de novos loteamentos e construção de equipamentos turísticos (Silva, 2010).

**Tabela 1.** RMNatal – População por município e nível de Integração ao Polo

População Total				
Nível Integração	Município	2000	2010	Tx.Cresc.
Polo	Natal	712.317	803.739	1,21
Alta	Parnamirim	124.690	202.456	4,97
Alta	São Gonçalo do Amarante	69.435	87.668	2,36
Alta	Extremoz	19.572	24.569	2,3
Média	Macaíba	54.883	69.467	2,38
Muito Baixa	Ceará Mirim	62.424	68.141	0,88
Baixa	Nísia Floresta	19.040	23.784	2,25
Muito Baixa	São José do Mipibú	34.912	39.776	1,31
Muito Baixa	Vera Cruz	8.522	10.719	2,32
Muito Baixa	Monte Alegre	18.874	20.685	0,92
Total RMN	-	<b>1.124.669</b>	<b>1.351.004</b>	1,85

Fonte: IBGE (Censos 2000 e 2010). Ribeiro (2012). Pessoa (2014)

Nota: reelaborado pelos autores

Como efeito, há um aumento no fluxo do movimento pendular na escala metropolitana dos municípios de São Gonçalo do Amarante e Parnamirim (Pessoa, 2009). A expansão da mancha urbana de Natal e direção à periferia da metrópole, é decorrente tanto do esgotamento das grandes glebas vazias no Polo, quanto da ocupação das margens dos principais eixos viários de acesso à cidade. A organização sócio espacial decorrente desse movimento de expansão configurou níveis diferenciados de integração<sup>3</sup>, conforme Tabela 1, assim como de crescimento demográfico, com o Polo crescendo em um ritmo mais lento do que os município de alta e média integração.

Na escala de maior dispersão metropolitana de Natal (município de baixa e muito baixa integração), os níveis de densidade demográfica são baixos e há ausência de infraestrutura e serviços públicos mínimos. Municípios como São Gonçalo do Amarante, Parnamirim e Extremoz apresentam assentamentos precários, muitas vezes relacionados com a vulnerabilidade socioambiental – ocupação de dunas e mangues. Portanto, ao mesmo tempo em que se verifica uma expansão da metrópole pela produção de solo semiurbanizado, ampliando o quadro da inadequação habitacional nas nessas áreas. Por outro lado, as áreas de transbordamento de Natal ao sul e ao norte, recebem maiores investimentos em infraestrutura e possuem maior diversidade em serviços urbanos, criando inclusive sub centralidades. Projetos financiados com recursos públicos – como do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Copa do Mundo 2014 e Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante – são recentralizados no Polo e nos municípios de alta integração; na escala dispersa, há poucos investimentos em infraestrutura, com exceção dos pontuais empreendimentos do MCMV todos voltados à Faixa 1 (vide Figura 1, abaixo).

Mas o que isso impacta em certa organização social pré-existente? Para abordarmos esse questionamento, priorizamos aqui a análise das categorias Sócio ocupacionais realizada por Zoraide Pessoa (2014), com ênfase no emprego e na ocupação<sup>4</sup> da RMNatal, e o posterior agrupamento sócio espacial na forma de Tipos. Os chamados espaços Superiores (maior renda e nível educacional) estão concentrados em Natal, em bairros bem definidos no *Centro e Centro Expandido*, inseridos no eixo de valorização imobiliária que vai de Petrópolis até Ponta Negra; *na escala metropolitana*,

<sup>3</sup> Os indicadores de Integração Metropolitana são: a Taxa Média de Crescimento Populacional, Densidade Demográfica, Movimento Pendular e Emprego Não Agrícola. Para maior compreensão da Integração Metropolitana de Natal. Cf. em Ribeiro (2012).

<sup>4</sup> Os tipos sócio espaciais identificados são Superior, Médio, Popular-Operário e Agrícola. Para melhor definição Cf. Ribeiro (2012) e Pessoa (2014).

apenas Nova Parnamirim apresenta este Tipo. Mas nos espaços Popular-Operário e Agrícola (menor renda e menor nível educacional), a maior concentração dá-se na *área de dispersão urbana*, envolvendo os municípios de baixa integração (Monte Alegre, São José do Mipibú e Ceará Mirim), onde a transição rural-urbano ainda não se completou. Por fim, os tipos Médios estão em crescente *nas áreas de transbordamento da mancha urbana*, em São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Parnamirim.

Há mudanças relevantes na análise para 2010, com duas situações que refletem essa nova organização social do território metropolitano, com o acirramento da concentração da elite nos espaços centrais do Polo e, também, pelo surgimento de novos espaços superiores em áreas de transbordamento urbano, em Nova Parnamirim. Pessoa reforça essa análise,

Certamente, será no tipo Médio, onde espacialmente se vê mudanças, dado a expansão e contiguidade territorial e espacial se estender ao redor do espaço superior, construindo uma espécie de anel. Porém, ainda mantém área isolada e distanciada na periferia metropolitana. É importante destacar que áreas que em 2000 era do tipo Popular-operário e agrícola se transformaram em média, indicando a ocorrência de mobilidade sócio-ocupacional (Pessoa, 2014, p.29).

É nessa área de mobilidade sócio-ocupacional que irão ocorrer a maior oferta de empreendimentos Faixa 1 e 2 e será nas áreas de Popular-Operário e Agrícola onde a Faixa 1 será praticamente a única oferta engendrada pelas Prefeituras e pelo Mercado Imobiliário – ou seja, os projetos MCMV para as classes de baixa e média renda (considerando as duas primeiras Faixas) estão na área de transição de setores Médios, enquanto no Polo percebe-se a presença das três Faixas, embora novamente se reproduza o modelo centro-periferia, isto é, em Natal só ocorrem MCMV Faixa 1 em bairros com prevalência dos segmentos Médio e Popular-Operário.

Em síntese, os empreendimentos do MCMV acomodam-se em uma organização da tipologia sócio espacial que reforça a fragmentação e a hierarquia metropolitana, acirrando o quadro de desigualdade; como os dados do Observatório das Metrôpoles indicam há pelo menos uma década (Clementino; Souza, 2000) o Polo metropolitano perde intensidade demográfica e ganha expressividade na concentração da riqueza, com reprodução desse padrão na escala intra urbana e na sua zona de transição (arco metropolitano). Para as Faixas 1, restam espaços ocupados previamente com população de baixa renda, com atividades manuais com baixo insumo tecnológico ou nível educacional – em municípios de baixa integração; ou seja, para cada escala de análise, há a reprodução de um padrão de desigualdade sócio-espacial estrutural e não apenas

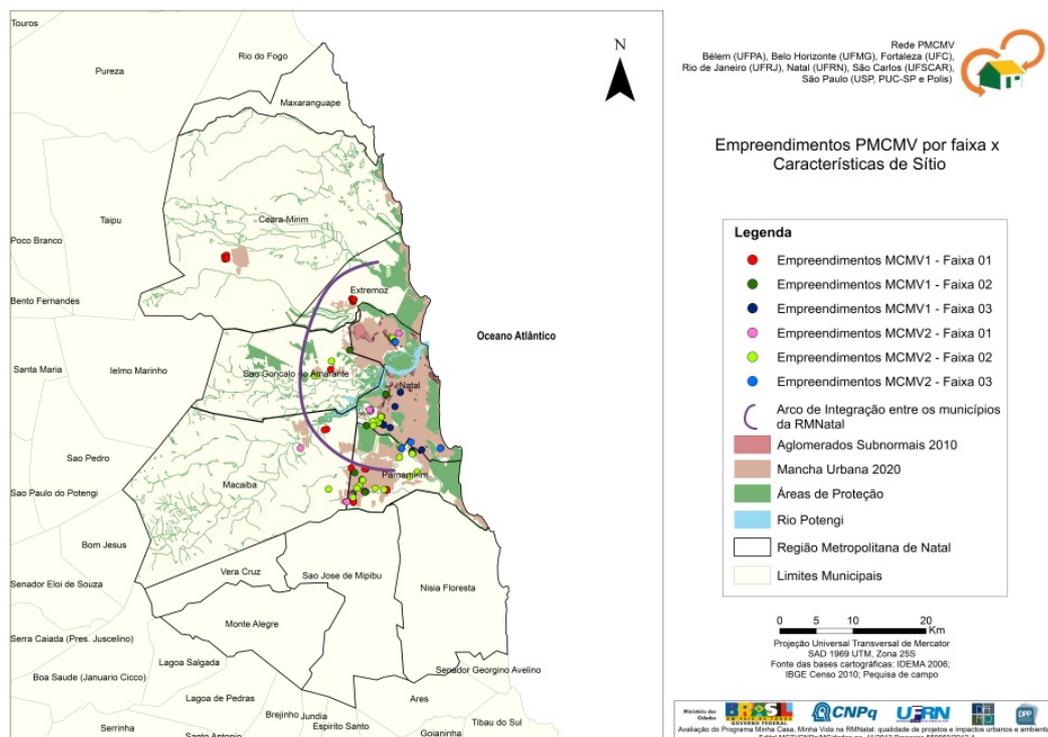
episódica, sendo que os empreendimentos MCMV acirram tal tendência, ampliando seus efeitos.

### 3. Formas de inserção e as escalas de atuação do PMCMV

O desafio esboçado ao tratarmos a inserção urbana dos MCMV na escala metropolitana, à luz de experiências concretas de produção do espaço, consiste em evidenciar as particularidades, as diversidades e as contradições que marcam as formas associadas entre organização social e espacial, tentando destacar o que parece se assemelhar com dinâmicas tradicionais e o que pode indicar novas tendências em curso.

Importante atentar para fatores e elementos que contribuem para os processos de inserção urbana e social de moradores de áreas recém-ocupadas ou construídas e, ao contrário, fatores a constituir barreira ou limite a estes processos. Neste sentido, a partir da metodologia multiescalar, foram estabelecidos parâmetros de investigação e de análise (demografia e moradia; infraestrutura e mobilidade urbana; elementos sócio-espaciais, etc.) para discutir aspectos mais gerais, relacionados à dinâmica metropolitana, considerando os municípios estudados para RMNatal.

**Figura 1.** RMNatal: empreendimentos do MCMV por Faixa



Fonte: elaboração dos autores, 2014

Nesse sentido, os primeiros resultados apontam a um padrão de organização sócio-espacial em (a) nível de integração à dinâmica de Metropolização; (a) grau de fragmentação do tecido urbano na periferia imediata dos núcleos principais. Isso significa observar que nos municípios que possuem maior nível de integração (Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz), com o Polo Natal, a relação do MCMV nas Faixas 1 e 2 é facilitado, especialmente, em porções do território parcialmente consolidados e em expansão, nas quais se verifica ainda a existência de vazios urbanos, com potencial para ampliação do parque habitacional e para a construção de equipamentos. Ou seja, a cidade conta, mesmo onde existe a “cidade periférica” *versus* o centro de cidade.

No caso de Parnamirim, observam-se duas áreas que concentram a maior parte dos empreendimentos (Figura 01): uma, no eixo Natal-Nova Parnamirim, com predomínio daqueles das Faixas 1 e 2, de tipologia vertical, caracterizada pela presença de condomínios fechados, logo, com maior densidade, em áreas menos extensas; uma segunda área de concentração do PMCMV, onde predominam os empreendimentos destinados à Faixa 1, com 3.600 unidades produzidas, distribuídas em 9 empreendimentos que no território, concretamente, se apresentam como 4 agrupamentos<sup>5</sup>, dada a contiguidade de vários daqueles. A totalidade dos empreendimentos, nessa área, tem tipologia vertical inclusive para aqueles destinados às Faixas 2 e 3, seguindo a dinâmica do mercado imobiliário local. Estas áreas têm funcionado como vetores de expansão urbana e de consolidação do PMVMC no referido município.

A presença do PMCMV nesta fração do território contribui para a valorização fundiária e imobiliária, bem como para a consolidação do processo de metropolização, mas, ao mesmo tempo, provoca sobrecarga e mesmo certa saturação dos serviços e infraestruturas presentes no território, seja pelo maior impacto no trânsito, além de reflexos no sistema de transportes coletivos, comprometendo a qualidade já precária do serviço e reforçando a necessidade do uso do transporte individual pelos moradores. Na

---

<sup>5</sup> A contiguidade ocorre quando há produção no território de empreendimentos vizinhos por uma mesma construtora (muro a muro, ou face à face). A partir da análise, é possível identificar tipos de grandes empreendimentos, a configurar um único produto imobiliário, mas que, oficialmente (para a Caixa Econômica Federal) aparecem como distintas operações fragmentadas e de porte reduzido. É este o caso da segunda área de concentração do PMCMV em Parnamirim, onde são observados, no território, 04 grandes empreendimentos. Para fins de pesquisa e tabulação de dados foram quantitativo 09 empreendimentos. Todavia, para a análise urbana e de dos processos de inserção/segregação na metrópole foram considerados os 04 grandes clusters.

segunda porção do território de Parnamirim, localizada no eixo marginal da BR 101, em direção ao município de São José do Mipibu, além do predomínio de produção verticalizada, há que se considerar as relações estabelecidas entre os empreendimentos destinados à Faixa 1 e aqueles à Faixa 2, especialmente no que concerne à questão da relação entre frações de classes no território.

Nos casos de São Gonçalo do Amarante e Extremoz - municípios também considerados com níveis elevados de integração metropolitana - cabe destacar a intensificação dos fluxos mais recentes, em relação à cidade-polo, especialmente na terceira fase da dinâmica imobiliária e de expansão metropolitana. Nestes dois casos, nota-se a relação entre o PMCMV e a consolidação do núcleo e do entorno expandido de cada município, assim como uma confluência da produção imobiliária nestes dois municípios, na porção Norte, reforçando a integração sócio espacial naquela fração do espaço metropolitano. Importante indicar ainda que intervenções mais recentes do Estado, como a construção da Via Metropolitana e do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, além de iniciativas privadas de abertura de novos loteamentos, têm intensificado este processo de integração metropolitana.

Nos casos de Macaíba e Ceará-Mirim se, por um lado, há menores níveis de integração à dinâmica de metropolização, por outro, a presença do PMCMV tem contribuído para consolidar o tecido urbano desses municípios e, paralelamente, para a formação de sub-centralidades. Evidencia-se processos com expressividades espaciais diferenciadas atuando em dois sentidos: a) um reforço da urbanização na faixa de municípios contíguos a Natal, em especial Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, com a ocupação dos vazios ainda existentes no início da terceira fase de urbanização.

Tal impacto sobre a organização social fica mais evidente quando visualizamos dados de infraestrutura e serviços públicos, como os coletados pelo IBGE em *Características do Entorno dos Domicílios* (2012), para dados do Censo 2010. Esse estudo prioriza a identificação de informações específicas, em metodologia própria, que permite inferir sobre as condições fora do domicílio. Considerando a escolha de alguns componentes dessa pesquisa (Pavimentação, Bueiro/boca de lobo, Esgoto a céu aberto) à RMNatal e realizando um agrupamento pela renda (até 2 salários mínimos e acima de 2 salários mínimos), é possível observar um quadro de desigualdade acentuada na RMNatal como um todo e diferenças intermunicipais. Na média metropolitana, as áreas de maior pobreza possuem 65% dos domicílios com pavimentação, apenas 10,6% com

bueiros e 31,2% apresentam esgoto a céu aberto (IBGE, 2012), reforçando o quadro de desigualdade social e espacial na RMNatal como um todo.

#### 4. Novas e velhas relações entre o espaço social e os Novos Moradores: alguns dados para debate

Por fim, o PMCMV deve ser compreendido para além dos seus efeitos territoriais escalares, em que pese a necessidade de se pensar também nas relações entre a estrutura social e espacial, inserindo a percepção do Sujeito Social afetado diretamente, isto é, o morador. Este, por sua vez, apresenta diferentes níveis de acumulação de capitais (simbólicos, culturais, político, econômico, etc.) que atuam na mediação entre a lógica espacial e a visão social dessa inserção urbana. É partir desse acúmulo de relações (concretas e simbólicas) que se torna possível identificar semelhanças e diferenças entre a visão de “sobrevoo” e suas estratégias de ação (SOUZA, 2007). Para tanto, tem-se como referência a pesquisa realizada em 06 municípios da RMNatal (Ceará-Mirim, Extremoz, Macaíba, Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante), que nos ajuda a compreender os efeitos sociais e espaciais do referido programa, aos moradores.

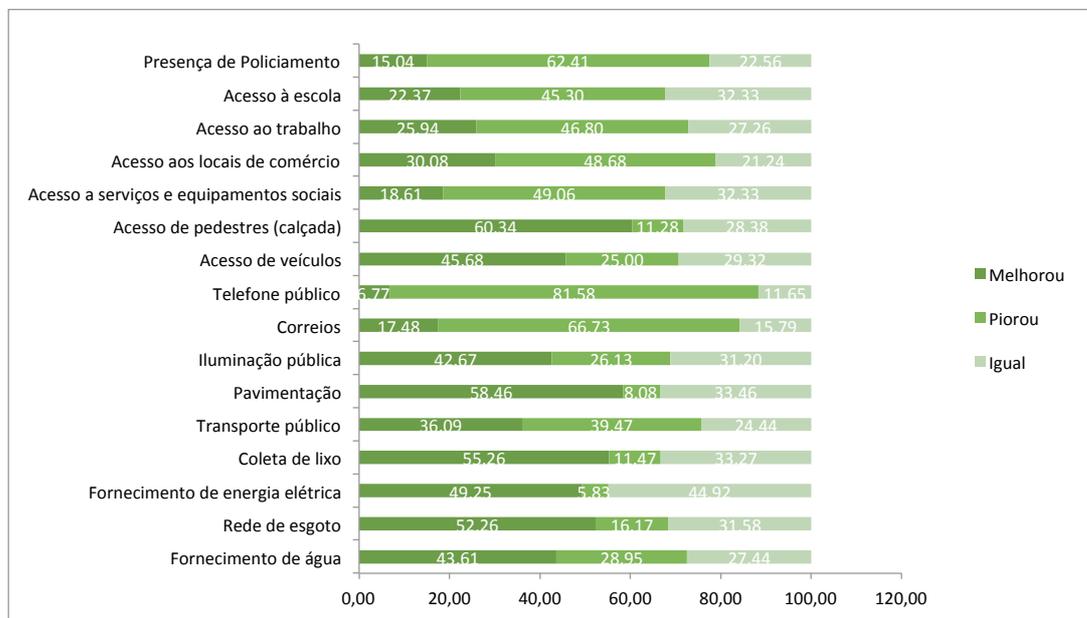
Os empreendimentos Faixa 1 na RMNatal somam 32 projetos, com um total de 10.752 unidades. Destes, selecionamos um universo 4.646 de unidades distribuídas em 17 empreendimentos<sup>6</sup>, para definição de uma amostra final de 532 questionários<sup>7</sup> aplicados junto aos moradores beneficiados. Verificamos a existência de equipamentos de uso coletivo por parte dos moradores. De acordo a Figura 2, percebe-se que as condições de infraestrutura (fornecimento de água, rede de esgoto e fornecimento de energia elétrica, pavimentação, acesso de pedestres e de veículos) apresentam os maiores percentuais no que se refere à melhoria na visão do morador. Uma análise mais ampliada evidencia que tais melhorias estão diretamente ligadas ao próprio projeto dos

<sup>6</sup> Residencial Natureza (Fauna, Flora, Terra e Mar) – Ceará-Mirim; Jardins de Extremoz I, II, III e IV – Extremoz; Lucia Marques e Francisco Alípio – Macaíba; Vivendas do Planalto I, II, III e IV – Natal; Vida Nova e Residencial América II – Parnamirim; Jomar Alecrim – São Gonçalo do Amarante. Estes empreendimentos são da faixa 01 e Fase 01 do PMCMV, com exceção do Vivendas do Planalto que é da Fase 02 do referido programa. Outro aspecto importante é que excetuando o caso do município de São Gonçalo do Amarante (Jomar Alecrim) e de Parnamirim (Vida Nova e Residencial América II), em todos os outros municípios os empreendimentos se encontram em situação de contiguidade. O Vida Nova é contíguo ao Ilhas do Pacífico e o Residencial América II ao Residencial América I. (Fonte: Caixa Econômica Federal – Base de Dados PMCMV, 2013)

<sup>7</sup> Questionário utilizando no âmbito do **Projeto de Pesquisa - Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida na RMNatal: qualidade de projetos e impactos urbanos e ambientais**. Edital MCTI/CNPq/MCidades nº. 11/2012. Aplicado também no âmbito da Rede Cidade e Moradia.

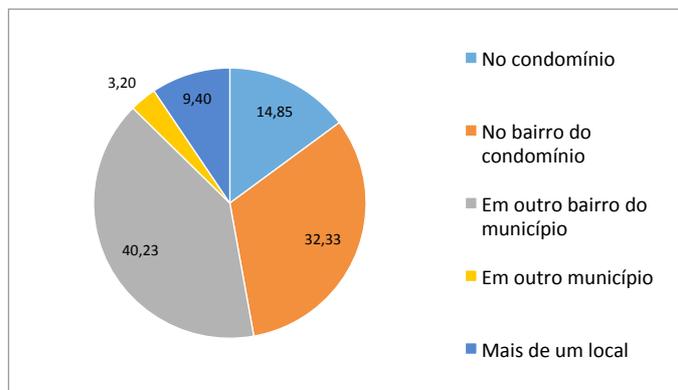
empreendimentos, isto é, fazem parte do conteúdo mínimo exigido pelo regulamento do Programa.

**Figura 02** - Comparativo Moradia Atual x Moradia Anterior com relação à infraestrutura, serviços e acessos



Fonte: Pesquisa direta, elaboração dos autores, 2014

A piora nas condições da moradia, na percepção dos moradores, é ampliada quando da análise na oferta de serviços (correios, telefonia, transporte público e presença de policiamento, por exemplo), com os maiores percentuais de avaliação da oferta de serviços, quando comparada a moradia atual com a anterior. Quadro semelhante a este é o do acesso a serviços, trabalho e equipamentos, no qual também se verifica uma piora no comparativo moradia atual com moradia anterior, sendo o acesso aos equipamentos sociais, acesso aos locais de comércio, e ao trabalho os que possuem os maiores percentuais, respectivamente, 49,06%, 48,8% e 46,80. Um desdobramento dessa análise pode ser feito a partir da leitura dos dados acerca dos locais que as famílias utilizam para atendimento das suas demandas no que se refere ao comércio e serviços. A Figura 3, abaixo, mostra que 40,23% dos entrevistados têm suas demandas atendidas em outro bairro do município, sendo que a principal explicação para isso é que, de forma geral, o território pré-existente no qual se insere os empreendimentos do PMCMV apresenta precariedade na oferta de locais de comércio e serviços.

**Figura 3** - Local onde as famílias acessam comércio e serviços (%)

Fonte: Pesquisa direta, elaboração dos autores, 2014

Outro aspecto importante é que para atender parcialmente a demanda dos moradores, unidades habitacionais (verticais e horizontais) são improvisadas passando, algumas delas, a ter uso misto (residencial e comercial-serviços), conforme se pode visualizar nas figuras 4 e 5<sup>8</sup> a seguir.



**Figura 4** - Residencial Natureza (Ceará-Mirim) – unidade horizontal reformada para servir de comércio.



**Figura 5** -Vivendas do Planalto (Natal) – unidade vertical. A placa sinaliza prestação de serviços.

As figuras acima (4 e 5) mostram a descaracterização da parte frontal de uma unidade habitacional em razão de reforma realizada para instalação de um espaço comercial, aspecto este que contribui para reduzir, em alguma medida, a precariedade

<sup>8</sup> Fonte: Acervo Fotográfico do Projeto de Pesquisa - Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida na RMNatal: qualidade de projetos e impactos urbanos e ambientais. Edital MCTI/CNPq/MCidades nº. 11/2012.

da oferta desses espaços, mas que por outro lado representa, juridicamente, o descumprimento das regras do PMCMV no que se refere à realização de alterações na estrutura física da unidade habitacional, de maneira a descaracterizá-la.

Neste sentido, é importante observar que o PMCMV se relaciona com o território pré-existente de duas formas. A primeira se dá quando os empreendimentos são construídos em porções do território onde tanto a existência de equipamentos, comércio e serviços (públicos ou privados) quanto ao acesso aos mesmos é precário, e o empreendimento vem, em um primeiro momento, para agravar tal situação, em virtude do aumento da demanda. Em um segundo, e considerando que aqueles empreendimentos sejam construídos em porções onde ainda existam alguns vazios urbanos, o PMCMV pode atuar como um possível catalisador do processo de ampliação da oferta de serviços e equipamentos sociais. Outro aspecto é de uma produção que ainda não incorpora de maneira ampliada a oferta de áreas destinada à instalação de locais para as atividades comerciais, levando às adaptações de baixo custo realizadas pelos próprios moradores, subvertendo o uso do imóvel.

## **5. Considerações finais**

Em que pese os avanços da pesquisa contemporânea sobre o MCMV, há muito ainda a ser feito nos desdobramentos que revelem os múltiplos impactos sobre o território, especialmente na organização social do espaço metropolitano. O presente artigo objetivou acrescentar alguns recortes metodológicos e alguns dados previamente levantados nesse sentido. Destacamos aqui três contribuições dessa primeira rodada de investigação; em primeiro lugar, ao investigarmos o caso da RMNatal, vemos que as escalas ainda são fundamentais no processo de decomposição da análise e da síntese sobre o fenômeno, isto é, para além dos elementos quantitativos sobre o PMCMV, ganha importância a identificação de diferentes níveis de escala territorial (da microlocal ao regional) como forma desvelar impactos também diferenciados. O esforço até aqui realizado visou demonstrar que a segregação urbana – relacionada ao Programa – deve ser compreendida conceitualmente, mas também espacialmente pois a análise das dimensões escalares revela importantes aspectos de como essa moradia social responde à cidade pré-existente. É mister lembrar que a busca não se dá apenas na demonstração da intensidade do fenômeno (os números da produção), mas na contribuição a parâmetros de avaliação sobre a melhor inserção urbana de tais projetos à cidade (sua forma qualitativa).

Em segundo lugar, destacamos que ao se espriar sobre essas “novas” áreas de dispersão urbana e metropolitana, tais empreendimentos permitem aproximar às pesquisas um território vivido, do cotidiano, que ficava “flutuando” nas análises espaciais, por não possuírem elementos de análise suficientes ou procedimentos metodológicos direcionados ao urbano, isto é, nem eram vistos como espaço de ruralidade, nem de urbanidade, apenas um espaço de expansão da metrópole. Mas a presença de empreendimentos com mais de 1.000 unidades nesse cenário, força o pesquisador a construir novas ferramentas de coleta de dados e análises territoriais.

O terceiro elemento que abordamos é da importância, tanto quanto possível, do contato com a população moradora desses projetos, revelando diferenças fundamentais entre a percepção dos pesquisadores e desses beneficiados. Os projetos são segregadores? Os dados da análise apontam que sim, e em crescente; mas ao serem perguntados sobre sua condição de vida na moradia, os moradores afirmam estarem satisfeitos. Entretanto, quando perguntados se sua qualidade de vida urbana (para fora do empreendimento) melhorou, o nível de satisfação cai demonstrando os limites de um Programa fundamentado no individualismo possessivo do imóvel, *versus* uma Urbanidade plena de significados à qualidade de vida coletiva. Há enormes desafios na consolidação desses espaços como espaços de qualidade, sem dúvida; mas também está aberto um necessário debate teórico e metodológico sobre esse novo capítulo da Política Habitacional no Brasil.

## Referências

Cardoso, A.L.(Org). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

Carlos, A. F. A. 2011. *A Condição Espacial*, São Paulo, Contexto.

Clementino, M. do L. M.; Souza, M. A. A. (Org.). (2009). *Como andam Natal e Recife*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrôpoles.

Fix, Mariana de Azevedo Barreto. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), Universidade Estadual de Campinas, 2011.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2012. Características urbanísticas do entorno dos domicílios. Rio de Janeiro, IBGE.

Klintowitz, D. C; Rufino, M. B. C. 2014. A produção do Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana da Baixada Santista: reafirmação da configuração metropolitana e exclusão territorial. In. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. *Anais...* São Paulo.

Macpherson, C.B. 1979. *A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Pessoa, Z. S. 2009. O movimento pendular na definição da espacialidade territorial e social da RMNatal. In: Clementino, M. L. M.; Pessoa, Z. S. (Org.). *Natal: uma metrópole em formação*. Natal, Educ, p. 301-330.

\_\_\_\_\_. 2014. Organização e Estrutura Social da Região Metropolitana de Natal. Permanências e mudanças entre 2000 e 2010. In. *Natal: transformações da ordem urbana*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles, Letra Capital. (no prelo).

Ribeiro, L. C. de Q., et al. (coord.). 2012. *Nível de Integração dos Municípios brasileiros em RMs: a dinâmica da metropolização – Relatório de Pesquisa*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, Mimeo.

Rolnik, R.; Royer, L. de O. 2014. O Programa Minha Casa Minha Vida nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos sociais e segregação. In. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. *Anais...* São Paulo.

Shimbo, L. Z.; Ceron, L. C. 2014. Produção do PMCMV na Região Central do Estado de São Paulo: um híbrido entre ocupação nas periferias e em áreas consolidadas. In. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. *Anais...* São Paulo.

Silva, A. F. C. 2003. *Para além das fronteiras: a formação dos espaços de pobreza na periferia norte de Natal*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

\_\_\_\_\_. 2010. *O Litoral e a Metrópole: dinâmica imobiliária e turismo na expansão da Região Metropolitana de Natal*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Souza, M. L. de. 2007. Da “diferenciação de áreas” à “diferenciação socioespacial”: a “visão (apenas) de sobrevôo” como uma tradição epistemológica e metodológica limitante. *Cidades*, Presidente Prudente, v. 4, n. 6, p. 101-114, jan./dez.