**MORADIA E TERRA NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL:**

**Notas sobre a Interação entre as Políticas Habitacional e Urbana no contexto do Programa Minha Casa, Minha Vida**

Jéssica Morais de Moura

Contato: jessica\_morais\_moura@hotmail.com

Política e Projeto da Habitação Social

**INTRODUÇÃO**

O período recente da habitação social no Brasil tem sido marcado por um significativo aumento de investimentos para a produção de moradias, sobretudo através do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV vida lançado em 2009. Contudo, apesar desse novo momento na alocação de recursos para provisão de moradias, pesquisas recentes têm demonstrado a clara fragilidade do Programa no tocante à interação da política habitacional com a política urbana, sendo importante analisar o diálogo da produção de moradias pelo PMCMV com os instrumentos das políticas habitacional e urbana.

Estudos tem indicado uma atuação do Programa em desacordo com as diretrizes da Política Urbana brasileira, tal como expressa Cardoso (2013) que infere que com mais de meia década de existência, o PMCMV estaria atuando de modo desarticulado da política urbana, definindo a localização dos empreendimentos, em sua grande maioria, sem se relacionar ao planejamento municipal e sim às ofertas de terrenos mais baratos, nem sempre mais acessíveis e dotados de infraestrutura urbana adequada. Rolnik, Cymbalista e Nakano (2011) ressaltam que embora tenham ocorrido avanços institucionais e jurídicos inaugurados com a Constituição Federal de 1988, ainda não existiu de forma satisfatória um maior diálogo entre política habitacional e política urbana no Brasil.

Considerando esse cenário e a problemática entre moradia e terra, o presente trabalho busca aprofundar a discussão dessa temática para a Região Metropolitana de Natal - RMNatal, identificando como se deu a produção recente de moradias pelo PMCMV na RMNatal; como está estruturado arranjo normativo das políticas habitacional e urbana para um universo de municípios; e, quais os principais problemas que se evidenciam nessas localidades no tocante ao déficit habitacional e ao desenvolvimento urbano.

Com base nesses questionamentos, busca-se refletir, para o universo de municípios analisados, duas grandes questões, considerando: i) a situação do déficit habitacional e os investimentos do PMCMV; e ii) os instrumentos das políticas habitacional e urbana elaborados pelos municípios para pautar a atuação das referidas políticas. Essa discussão é relevante, pois permite contextualizar os investimentos na produção de moradias pelo PMCMV na RMNatal, identificando como se estruturou os sistemas municipais e quais os principais desafios que ainda se apresentam.

Além disso, essa análise permite caracterizar o recorte de uma pesquisa mais ampla, a qual é objeto de dissertação de mestrado e que relaciona os investimentos alavancados pelo Programa, a situação atual dos instrumentos da política habitacional e urbana e a localização dos empreendimentos em relação às diretrizes do macrozoneamento contidas nos Planos Diretores Municipais. Sobre esse assunto na Região Metropolitana de Natal, estudos de avaliação do PMCMV desenvolvidos por Bentes Sobrinha (2015), verificou a existência de empreendimentos construídos pelo PMCMV na Região Metropolitana de Natal em localidades de uso restritivo, tais como Zonas de Proteção Ambiental, demonstrando a clara necessidade de se ampliar o debate sobre a construção de moradias e o seu diálogo com os instrumentos da Política Urbana.

**OBJETIVOS**

O presente trabalho faz parte de uma pesquisa mais ampla e busca refletir sobre a problemática habitacional e a produção de moradias pelo PMCMV na RMNatal, analisando a situação dos sistemas municipais de habitação e desenvolvimento urbano.

Assim, analisa-se a produção recente de moradias pelo PMCMV na RMNatal, verificando como está estruturado arranjo normativo das políticas habitacional e urbana para um universo de municípios e quais os principais problemas que se evidenciam nessas localidades no tocante ao déficit habitacional e ao desenvolvimento urbano.

A partir dessas informações, é possível refletir sobre os investimentos na produção de moradias pelo PMCMV na RMNatal, identificando como se estruturou os sistemas municipais e quais os principais desafios que ainda se apresentam. Questiona-se assim, o papel do município no tocante a provisão de moradias, verificando a interação habitacional com os instrumentos de planejamento urbano que permitem o acesso à terra urbanizada bem localizada.

**MÉTODO**

Para a realização desse trabalho foi considerado o levantamento do número das unidades construídas para as faixas de renda em cada município no âmbito do PMCMV, conjugando tais construções com o déficit habitacional municipal, bem como com a estruturação dos sistemas municipais da política habitacional e urbana. A relação entre esses elementos permitirá caracterizar os municípios quanto aos investimentos alavancados pelo PMCMV e à constituição dos seus sistemas.

Para tanto, considerou-se os municípios de Ceará-Mirim, Extremoz, Macaíba, Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, seguindo a lógica funcional da Região Metropolitana de Natal, a qual é composta por um universo de seis municípios que foram selecionados segundo critérios de maior integração metropolitana, por apresentam o maior número de unidades habitacionais do PMCMV e por concentrarem 91% do déficit habitacional da RMNatal. Outro critério relevante é que esse recorte considera os mesmos municípios da pesquisa coordenada por Bentes Sobrinha et al (2015), a qual foi financiada pelo Ministério das Cidades para avaliar o Programa Minha Casa, Minha Vida, considerando a qualidade dos projetos e os impactos urbanos e ambientais.

**DESENVOLVIMENTO**

O processo de urbanização das cidades brasileiras foi acompanhado de significativos contrastes no que se refere à produção de moradia, no acesso aos serviços e equipamentos urbanos, bem como à terra e à sua regularização. De acordo com apontamentos de Valença (2008) aspectos da (i)legalidade, (in)formalidade e (ir)regularidade estão marcados na construção de muitas cidades no Brasil, relacionando tal fato a explosão urbana, ao crescimento desordenado das cidades e as dificuldades crescentes de acesso à terra urbanizada pela grande maioria da população.

Nessa perspectiva e considerando que a problemática de moradias possui uma vinculação intrínseca com o processo de desenvolvimento urbano e do consequente acesso à terra, reflete-se sobre a necessária interação entre as políticas habitacional e urbana, sobretudo, como forma de fornecer condições adequadas de vivência no espaço urbano.

É sob essa perspectiva que se contextualiza o processo de urbanização da Região Metropolitana de Natal, destacando que, assim como as demais regiões brasileiras, essa apresentou um processo de urbanização onde diversas contradições ganharam forma, refletindo-se no agravamento da pobreza e na ausência de infraestrutura habitacional para dar conta do elevado contingente populacional, e, estruturando-se a partir daí, um espaço de cidade repleto de ocupações irregulares, inadequadas e frágeis ambientalmente.

É diante dessa conjuntura que os municípios brasileiros são pressionados a dar respostas satisfatórias aos problemas urbanos, institucionalizando o seu planejamento e criando órgãos e entidades responsáveis pela elaboração das políticas locais de habitação e de desenvolvimento urbano.

Considerando esse processo de urbanização ora apresentado, a situação que se verifica para os municípios da Região Metropolitana de Natal no tocante a temática habitacional e urbana não é muito diferente da realidade brasileira. Nesses municípios, concentram-se os principais problemas urbanos, sobretudo relacionados à moradia, uso do solo, transporte, mobilidade, água, esgotos, entre outros.

Composta atualmente por doze municípios, a RMNatal abriga uma população de aproximadamente 1.518.221 habitantes, representando um percentual de 44% da população do Rio Grande do Norte, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015).

No tocante as condições habitacionais, dados da Fundação João Pinheiro (2013) indicam um déficit habitacional metropolitano total de 53.501 unidades habitacionais, sendo de 33.482 na faixa de 0 a 3 salários mínimos e 7.466 para a faixa de 3 a 6 salários mínimos. Para os seis municípios aqui considerados, o déficit total é de 51.101 unidades, representando 96% das necessidades de incremento e/ou reposição do estoque de moradias da RMNatal.

#### **Quadro 1:** Disposição do déficit Habitacional por Município.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Município** | **Déficit Habitacional Total** | **Déficit Habitacional**  **(0-3 salários mínimos)** | **Déficit Habitacional**  **(3-6 salários mínimos)** |
| Ceará-Mirim | 2.429 | 1.560 | 536 |
| Extremoz | 883 | 553 | 131 |
| Macaíba | 2.073 | 1.325 | 312 |
| Natal | 34.721 | 20.988 | 4.633 |
| Parnamirim | 7.805 | 5.435 | 857 |
| São Gonçalo do Amarante | 3.190 | 1.993 | 645 |
| **Total** | **51.101** | **31.854** | **7.114** |

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

A partir desse contexto, fica evidente que a Região Metropolitana de Natal também apresenta uma dinâmica de grandes desequilíbrios, irregularidades e fragilidades ambientais. Essa situação foi evidenciada na pesquisa abaixo:

A RMN padece de grandes e diversos problemas e estrangulamentos que prejudicam a qualidade de vida e comprometem o seu desenvolvimento, entre os quais se destacam a pobreza e a exclusão social de grande parcela da população e as baixas condições de habitabilidade, notadamente a inadequação habitacional por infraestrutura. (BENTES SOBRINHA; SILVA; CLEMENTINO, 2013, p.4).

Demais estudos realizados por Freire e Clementino (2011) acrescentam outras problemáticas a serem enfrentadas no âmbito metropolitano, com destaque para um crescimento significativo da mancha urbana rumo aos terrenos mais extremos da região, sendo apresentado como umas das principais justificativas para esse fato a indisponibilidade de áreas de baixo custo para investimentos imobiliários, uma vez que os terrenos mais centrais possuem preços mais elevados.

Bentes Sobrinha et al (2015) em pesquisa iniciada em 2012 e que avaliou o Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal, confirma esse forte impacto sobre a configuração socioespacial da RMNatal, evidenciando a atuação do PMCMV num movimento de reforço aos processos de fragmentação do espaço urbano, com expansão das periferias. Verifica-se, portanto, que a tendência de ocupação habitacional nas áreas mais afastadas dos centros das cidades constitui um fenômeno quase que irreversível e os investimentos alavancados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida tem sido importante para enfatizar esta dinâmica.

Os dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal e sistematizados pelo Grupo de Estudos de Habitação, Arquitetura e Urbanismo – GEHAU8 (PPGAU/UFRN) indicam a construção de 92 empreendimentos do PMCMV – na região funcional da RMNatal, sendo 34% destinados a faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos e 66% destinados a faixa de renda acima de 3 a 6 salários mínimos.

#### **Quadro 2:** Empreendimentos construídos pelo PMCMV segundo faixa de renda.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Município** | **Total de Empreendimentos Faixa 1** | **Total de Empreendimentos Faixa 2** |
| Ceará-Mirim | 4 | - |
| Extremoz | 4 | - |
| Macaíba | 4 | 1 |
| Natal | 5 | 28 |
| Parnamirim | 13 | 29 |
| São Gonçalo do Amarante | 1 | 3 |
| **Total** | **31** | **61** |

Fonte: Grupo de Estudos de Habitação, Arquitetura e Urbanismo – GEHAU, 2014.

O quadro 2 apresenta de forma detalhada os dados de construção dos empreendimentos do PMCMV nos municípios em estudo, demonstrando que, apesar da Faixa 1 concentrar maior proporção do déficit habitacional, o número de moradias construídas para a Faixa 2 é bem superior ao observado para a população da Faixa de 0 a 3 salários mínimos.

Observa-se ainda, uma maior concentração de empreendimentos no município de Parnamirim, existindo na localidade a construção de 13 imóveis na Faixa 1 e 29 na Faixa 2. Dentre os motivos que justificam esse maior direcionamento, verifica-se duas principais situações: a) relacionado a Faixa 1, observa-se pioneirismo do município de Parnamirim na articulação de seus instrumentos locais de habitação, contratando diversas unidades do PMCMV logo após o seu lançamento; e b) relacionado a Faixa 2, observa-se o elevado grau de integração do município com a cidade de Natal, impulsionando grandes construtoras a incrementar um intenso mercado imobiliário nas áreas de transbordamento, já que, dado o preço dos terrenos e a escassez de glebas, se fazia mais rentável consolidar um novo eixo de habitação para classe média (SILVA; BENTES SOBRINHA; FERREIRA, 2015).

Os apontamentos apresentados até aqui demonstram a atuação metropolitana frente aos seus problemas urbanos e aos investimentos do PMCMV, contextualizando os municípios metropolitanos e as principais tendências que se verificam no tocante a integração. Adiante, serão apresentadas informações que caracterizam a constituição dos sistemas municipais da política habitacional e urbana, identificando a atuação municipal frente à estruturação de seus instrumentos.

No processo de redemocratização do estado brasileiro e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ter a atribuição de regular o solo urbano. É nesse momento que passa a ser estruturada a política habitacional e de desenvolvimento urbano no Brasil, sendo importante, portanto, compreender a situação dos municípios no que se refere à organização dessas políticas.

Diante desse contexto e apesar da tentativa de institucionalização do planejamento urbano e do setor habitacional no âmbito municipal e da construção de um arranjo administrativo pautado em legislações de controle urbanístico, ainda persistem inúmeros desafios no tocante à implementação prática desse arranjo. Rosa (2012) pondera sobre isso, destacando que:

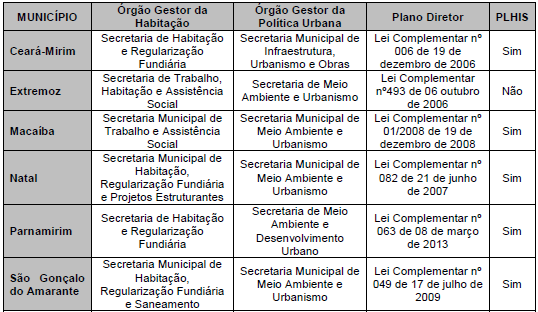
Com efeito, a ação dos órgãos locais tem se pautado pela ausência absoluta de critérios e procedimentos típicos de planejamento (fixação de metas, preocupações com o médio e longo prazo, etc.). Pelo contrário, as ações constituem respostas a conflitos pontuais que eclodem na arena local. (ROSA, 2012, p.32).

Assim, em grande parte dos municípios brasileiros e também na RMNatal, observa-se uma intensa desarticulação entre habitação e gestão urbana, evidenciando-se uma setorização dessas políticas e reproduzindo o modelo de intervenção já tão confrontado no período do Banco Nacional de Habitação – BNH. Tal fato aponta na direção exatamente contrária ao processo de definição da política de habitacional, de institucionalização do planejamento urbano e de discussão acerca da necessária integração entre a política de habitação e a política urbana.

Cabe, portanto, refletir sobre como se estruturou os municípios brasileiros a partir da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, bem como a criação do Ministério das Cidades em 2003 e a proposição de uma Política e de um Plano Nacional de Habitação em 2005 e 2008, respectivamente. Discute-se, nesse contexto, a composição dos sistemas locais de habitação e desenvolvimento urbano, observando de que maneira os municípios da RMNatal atuaram frente a elaboração de seus instrumentos. Essa análise é importante tendo em vista que as políticas habitacionais e de gestão urbana, dependem diretamente da existência de órgãos e recursos capazes de planejar e executar programas públicos.

Diante desse contexto, o quadro 3 demonstra para o conjunto de municípios objeto dessa pesquisa, a estrutura existente no que se refere ao órgão gestor da habitação, órgão gestor da política urbana, bem como informações sobre a existência de Plano Diretor e de Plano Local de Habitação de Interesse Social.

#### **Quadro 3:** Síntese dos instrumentos relacionados arranjo institucional da Política Habitacional e Urbana.

Fonte: Elaboração Própria.

O desenho institucional que se encontra em análise, reforça o papel estratégico das administrações locais que aderiram, em grande medida, ao processo de gestão urbana, com a criação de órgãos, Planos Diretores e Planos Locais de Habitação de Interesse Social. No entanto, reforça-se que a estruturação desse arranjo, por si, não é capaz de conter o agravamento dos problemas urbanos e de moradia.

Sobre a existência de órgão gestor da habitação, observa-se que todos os municípios analisados possuem secretárias ou órgãos voltados para a área da habitação, existindo uma organização capaz de responder as problemáticas locais. No entanto, essa estrutura administrativa de muitos municípios não consegue responder as elevadas demandas que se apresentam, principalmente quando as pautas desses órgãos estão relacionadas com outras políticas, tais como de Assistência Social e Trabalho. Quanto ao órgão gestor da política urbana, ressalta-se que todos os municípios analisados possuem secretarias para tratar da temática, sobretudo quando observa-se que é através dessas instituições que são emitidos os alvarás de licenciamento para a permissão de construção no município.

Referente aos Planos Diretores dos municípios, destaca-se que todos possuem plano elaborado, estando essa discussão um pouco mais implícita do que a simples questão de possuir ou não Plano Diretor. O fato é que este instrumento tem sido alvo de disputas, implicando em alguns limites a serem ultrapassados quando da implementação das diretrizes propostas nesse documento. Essa problemática apontada sobre os Planos Diretores se reflete imediatamente na não construção do espaço da cidade, onde, em sua maioria, não se consegue aplicar os instrumentos que deveriam promover o adequado ordenamento territorial.

Sobre os Planos Locais de Habitação de Interesse Social, o quadro síntese demonstra que, com exceção de Extremoz, os municípios de Ceará-Mirim, Macaíba, Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante possuem seus PLHIS elaborados. Tal situação é resultado de um conjunto de atividades implementadas pelo Ministério das Cidades, o qual deflagrou em 2006 a ―Ação de Apoio à Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social‖, disponibilizando recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social para que os entes subnacionais pudessem elaborar seus respectivos planos. Apesar de receberem significativos investimentos, destaca-se que, com exceção de Parnamirim, os demais municípios ainda não aprovaram os seus respectivos PLHIS.

Diante dessas informações, verifica-se que os municípios da RMNatal aqui estudados constituíram, em grande medida, os seus instrumentos locais que tratam da política habitacional e também da política urbana. Contudo, destaca-se que essa estruturação por si só não tem sido capaz de produzir efeitos transformadores, sobretudo, quando observados os recentes investimentos em moradias. A falta de diálogo permanece, evidenciando que, para além de constituírem seus sistemas, é preciso por em prática as diretrizes de regulação do uso do solo urbano.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Observando esse fato, as questões estruturais que comprometem e desafiam as formas convencionais de tratamento da urbanização precisam ser discutidas, avançando tanto na constituição de um marco regulatório urbano, como implementando no âmbito municipal a integração entre a temática habitacional e as diretrizes da reforma urbana. Os avanços observados com os sistemas de habitação e desenvolvimento urbano, tal como com a aprovação do Estatuto da Cidade, a elaboração dos Planos Diretores e a função social da propriedade, além de fomentar o planejamento urbano brasileiro, precisam se constituir, na prática, como elementos estruturantes do espaço urbano, promovendo o ordenamento adequado dos territórios.

Cardoso (2013) faz esse balanço entre a constituição dessa estrutura normativa e os recentes investimentos alocados em habitação social, demonstrando em certa medida uma desvinculação dos preceitos construídos com a PNH em contraposição ao modelo de investimento adotado com esses programas que, em maior e menor grau, priorizam muitas vezes a mera construção de unidades habitacionais, sem considerar os princípios integradores entre as políticas.

Akaish (2013) resume tal fato considerando que o sistema estabelecido é anacrônico, onde os recursos e as políticas caminham por vertentes distintas, restando a escala municipal os efeitos do não cumprimento de requisitos básicos que deveriam pautar a decisão e desenhar o território. Conforme exposto, tem-se que embora na última década sejam observadas conquistas positivas para o âmbito normativo-institucionais, tais avanços não foram capazes de promover mudanças efetivas na função social da cidade.

É nesse contexto que o PMCMV vem suscitando inúmeras críticas, sobretudo no que se refere às questões ligadas ao planejamento urbano. Ao tempo em que gera um programa com significativo montante de recursos e que se propõe a enfrentar o déficit habitacional brasileiro, evidencia-se um padrão de produção de moradias desarticulada com a política urbana, produzindo diversos empreendimentos que, conforme Ferreira (2015, p. 6) é ―quantitativamente consistente, porém urbanisticamente deplorável‖.

O papel do município nesse sentido, é o de atuar na organização da demanda, mantendo um cadastro atualizado de beneficiários com informações que permitam aplicar os critérios de seleção do PMCMV, e o de gerir o território, através da aplicação do Plano Diretor e dos instrumentos urbanísticos que permitem o acesso à terra urbanizada bem localizada.

No entanto, tem se observado na prática que este, em geral, limita-se a aprovar os empreendimentos, além de flexibilizar suas legislações, alterando o padrão do uso de solo de modo a adaptá-lo ao modelo do PMCMV, permitindo a construção de empreendimentos em localizações mais baratas, tais como em antigas zonas rurais englobadas por alterações nos perímetros urbanos. (CARDOSO; JEANISH, 2014). Nessa perspectiva e considerando o âmbito metropolitano de Natal, o presente estudo subsidia uma pesquisa mais ampla que concentra-se em reconhecer como se evidencia essa situação na Região Metropolitana de Natal, a partir da localização dos empreendimentos do PMCMV frente às definições de macrozoneamento delimitadas no Plano Diretor, relacionando a produção recente de moradias com as diretrizes da política urbana.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AKAISHI, A. G. **Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros à luz da nova Política Nacional de Habitação.** In: Encontro Nacional da ANPUR - XV ENANPUR, 2013, Recife.

BENTES SOBRINHA, M. D. P. et al. **Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida na região metropolitana de Natal (RMNatal): qualidade de projetos e impactos urbanos e ambientais**. Chamada MCTI/CNPq / MCidades Nº 11/2012. Natal: 2015.

BENTES SOBRINHA, M. D.; SILVA, A. F. C. da; CLEMENTINO, M. L. M do. **Necessidades Habitacionais, Dinâmicas do Mercado Formal de Terras e Demarcação Territorial:** apontamentos metodológicos. In: Encontro Nacional da ANPUR - XV ENANPUR, 2013, Recife.

CARDOSO, A. L. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais** / (org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T**. Nova política, velhos desafios: problematizações sobre a implementação do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro.** e-metropolis: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, v. 5, p. 6-19, 2014.

FERREIRA, J. S. W. **Minha Casa, Minha Vida: Notas sobre a Responsabilidade Coletiva se um Desastre Urbano**. In: Encontro Nacional da ANPUR - XVI ENANPUR, 2015, Belo Horizonte.

FREIRE, F. H. M; CLEMENTINO, M. L. M. **O Rio Grande do Norte e sua região metropolitana no Censo de 2010.** Natal: Observatório das Metrópoles, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, A. K. **Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país**. Revista de Direito da ADVOCEF, v. 1, p. 123-158, 2011.

ROSA, T. T. **Planejamento urbano e política habitacional no Brasil: institucionalização, dicotomização, municipalização**. Reflexões a partir do caso de São Carlos – SP. Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online), nº. 16, vº 2, 2012.

VALENÇA, M. M. **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.