

| 942 | CONJUNTOS HABITACIONAIS E EXPANSÃO DO ESPAÇO URBANO DE NATAL/RN

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

Resumo

O trabalho se propõe a discutir a importância da política habitacional, notadamente do BNH, para a estruturação do espaço urbano de Natal/RN, por meio da construção de conjuntos habitacionais e dos investimentos no desenvolvimento urbano. Foram destacados os maiores conjuntos construídos na cidade entre 1964 e 1990, que representam uma quantidade significativa de unidades e abarcam importante parcela da população. A atual configuração espacial de Natal é, predominantemente, resultado da construção dos conjuntos habitacionais e da infraestrutura urbana agregada a estes. Os dados apresentados são procedentes de um Banco de Dados organizado pelo grupo de pesquisa “Cidades Contemporâneas”, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Natal, pesquisa documental nos relatórios de atividades do BNH, Revista RN econômico e dados do IBGE. **Palavras-chave:** Política habitacional; espaço urbano; Banco Nacional da Habitação; Desenvolvimento urbano; Natal/RN.

Introdução

A junção da política habitacional e do desenvolvimento urbano são temas recorrentes nos estudos sobre a cidade. No Brasil, essa temática foi contemplada com uma forte atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH), criado em 1964. Essa política exerceu consideráveis mudanças na configuração urbana das cidades.

No caso de Natal, capital do Rio Grande do Norte e lócus de nossas análises, os conjuntos habitacionais respondem por grande parte das transformações na malha urbana da cidade. Além da expansão da malha urbana e de infraestrutura; serviram de base para a regulamentação da maioria dos bairros da cidade, inclusive emprestando o nome dos conjuntos aos bairros.

Este trabalho expõe a relação da política habitacional, implementada pela construção de conjuntos habitacionais em Natal com a estruturação e expansão do espaço urbano da cidade. Foram selecionados os conjuntos habitacionais construídos no período de 1964 e 1990, totalizando com mais de 100 unidades. Destes, 37 deles construídos na gestão do BNH, e 7 entregues em 1990 na tutela da Caixa Econômica Federal (CEF), mas seguindo a política implementada pelo BNH. Para entender o contexto nacional, apresenta-se um resgate das intervenções federais em política habitacional e desenvolvimento urbano, principalmente a atuação BNH.

A política habitacional e de desenvolvimento urbano no Brasil

A ocupação da cidade através da política habitacional e de desenvolvimento urbano é reflexo da interface do Estado e capital, em que o primeiro irá dar subsídios à atuação do segundo, com a promoção do aparato necessário ao desenvolvimento capitalista na cidade (MARICATO, 1982). Com a retórica social - diminuir o déficit habitacional - as intervenções do Estado pretendem muito mais alcançar êxitos econômicos.

Conforme apresentado no quadro 1, como órgãos representantes dessa política, temos os Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPs), a Fundação da Casa Popular (FCP) e o Banco Nacional da Habitação (BNH). Este último foi, por 21 anos, a chave mestra da política habitacional brasileira; após sua extinção, a política habitacional ficou a cargo da Caixa Econômica Federal (CEF), acentuando a visão empresarial.

Em 1946, é criada, pelo governo federal, a Fundação da Casa Popular (FCP). Andrade & Azevedo (1982) destacam as práticas clientelistas e a troca de favores como marcas largamente utilizadas por esse órgão, além da incapacidade de promover uma verdadeira política habitacional, uma vez que o acesso à casa própria era restrito pelas dificuldades de informação e inscrição. Quantitativamente, o resultado desse órgão no sistema habitacional mostra que o problema do déficit de moradias do país não foi enfrentado de maneira significativa, com uma média de 900 moradias edificadas por ano.

O jogo de interesses políticos que cercava a FCP teve pouca expressividade na formação do tecido urbano. A presença de um órgão voltado para a habitação em nível nacional serviu para justificar medidas de saneamento “moral” do espaço urbano. As favelas, mocambos e demais habitações consideradas “subnormais” tiveram, mais uma vez, sua expulsão justificada, repetindo-se o exemplo do início do século com as ações higienistas. Muitos movimentos de retirada de habitações precárias dos centros das cidades ganharam força nesse momento (Finep, 1983).

Foi a partir de 1964, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), que a política nacional de habitação consolida-se como área de intervenção estatal pela construção de unidades em larga escala. O espaço institucional do processo decisório centralizou-se, portanto, na burocracia pública federal, dotada de recursos políticos suficientes para legislar, alocar recursos e definir planos e programas (Carvalho, 1991; Bolaffi, 1982).

Quadro 1 - Marcos da política habitacional no Brasil

Período	Política habitacional	Ação	Visão
1894-1925	Higienista - Intervenções nas maiores cidades do país: Recife, São Paulo, Rio de Janeiro	Remoção de cortiços e favelas, saneamento, Legislação urbanística	Saúde pública
1937-1964	IAPS -Decreto nº 1749 de 28/07/1937	Construção de habitação à classe trabalhadora	Política seletiva de acordo com a categoria profissional
1946-1964	FCP - Lei nº 9.218, de 1/05/1946	Construção conjuntos habitacionais	Política clientelista
1964-1986	BNH - Lei nº 380, de 21/08/1964	Construção conjuntos habitacionais; atuação no desenvolvimento urbano	Política empresarial, centralizada no planejamento e descentralizada na execução.
1986-	CEF - Decreto-lei nº 2.291, de 21/11/1986	Crédito e financiamento da habitação	Política empresarial, descentralizada.

Fonte: Medeiros, 2007 (atualizada).

O BNH foi criado no período do regime militar com o objetivo de dinamizar a economia e garantir o apoio político da massa desabrigada. Foi o único órgão responsável por uma política nacional da habitação. Produziu grandes cenários urbanos, com investimentos em habitação e desenvolvimento urbano. Estima-se que, até o período da sua extinção (1986), o BNH foi responsável por 25% das unidades habitacionais construídas no país. O investimento em saneamento, eletricidade, pavimentação e estradas fazem parte da história do órgão (Bonduki, 2010; Andrade e Azevedo, 1982).

Na área de saneamento, foi concebido, em 1968, o *Programa de Financiamento para Saneamento ambiental* (FINANSA), embrião do *Plano Nacional de Saneamento* (PLANASA), instituído em 1970. A partir de 1971, as atividades foram expandidas para outras áreas do planejamento urbano: é criado o projeto *Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada* (CURA) “que se propõe a racionalizar o uso do solo urbano, melhorar as condições de serviços de infraestrutura das cidades e corrigir as distorções causadas pela especulação imobiliária” (Andrade e Azevedo, 1982, p. 82). O projeto CURA expande suas atividades também para a área de transporte, de comunicação, de educação e de cultura. Passa, ainda, a financiar planos e estudos para auxiliar a elaboração de legislação e projetos (Maricato, 1987).

Imagem 01 – Percentuais de aplicações do BNH: 1976, 1982, 1984 e 1985

O quadro 2, evidencia a atuação do BNH em diversas áreas de atuação e seus respectivos programas.

Quadro 2 – Áreas de atuação do BNH e programas executados

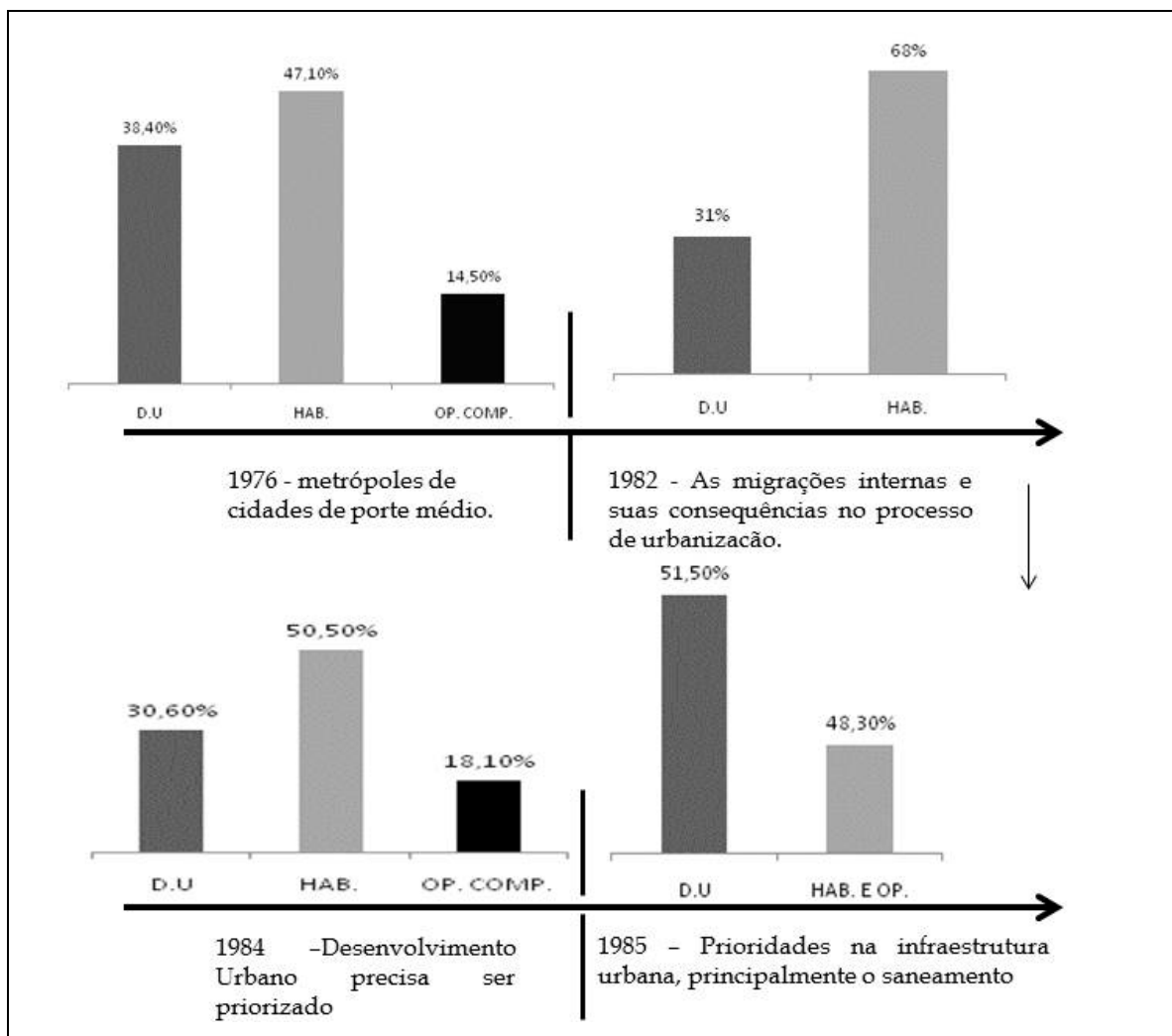
Áreas de atuação	Programas do BNH
Polarização Regional	Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos (PRODEPO) Programa habitacional Empresa (PROHEMP)
O uso do solo urbano	Programa de Complementação Urbana(CURA)
Integração Comunitária	Centro Social Urbano (CSU) Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (PNCSU)
Saneamento	Plano Nacional de Saneamento (PLANASA)
Pesquisa para menor custo da unidade habitacional	Formou um quadro pessoal técnico e de conselheiros. Assessoria de pesquisa (APQ) criada em 1976 identificou como a mais importante de suas prioridades a busca, inclusive a nível local, de soluções técnicas destinadas a reduzir o custo de habitações a famílias de baixa renda.
Uma política habitacional descentralizada	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SFHU)

Fonte: elaboração da autora, a partir de BNH, 1977; 1978.

Andrade e Azevedo (1982) defendem a postura tomada pelo BNH de adentrar no domínio do planejamento urbano, que não contava com um órgão de competência nacional para vislumbrar as necessidades de infraestrutura sanitária, abastecimento d'água e até transporte (pautada nas reivindicações dos moradores de vários conjuntos habitacionais). Porém, os autores criticam o modelo empresarial adotado na política habitacional e agregado também nesses novos campos de atuação.

“Tradicionalmente água e esgoto têm sido subsidiados pelas prefeituras municipais. Com o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), tais serviços, antes considerados ‘bens públicos’, vêm sendo privatizados, em detrimento dos setores menos privilegiados da sociedade” (Andrade e Azevedo, 1982, p. 84).

Segundo Santos (1999), a atuação do BNH não se restringia à esfera financeira. Estava entre seus objetivos: a promoção da melhor distribuição geográfica dos investimentos atenuando os desníveis regionais e o ímpeto migratório para as metrópoles, a eliminação da promiscuidade das favelas e o aumento do investimento nas indústrias da construção civil, de materiais de construção e bens de consumo duráveis.



Fonte: elaboração da autora, a partir de BNH, 1976; 1982; 1984; 1985.

Nos relatórios do BNH, evidencia-se a visão sobre o desenvolvimento urbano, que engloba urbanização, saneamento, transportes e equipamentos comunitários. Na imagem 1, é possível visualizar a distribuição das aplicações dos recursos nas áreas de Desenvolvimento Urbano (DU), Habitação (HAB), Operações Complementares (OP. COMP) e outras atividades (OUTRAS ATIV), que ganhou representatividade em meados dos anos 1970 e no final da trajetória do BNH (no gráfico está disponível o ano de 1985) o DU tinha uma parcela mais significativa do que a habitação.

O amadurecimento da política habitacional do BNH evidenciou que não bastava construir casas: era necessário dotá-las de infraestrutura (Andrade e Azevedo, 1982). Desta forma, juntamente com a construção dos conjuntos habitacionais, agregava-se um pacote de desenvolvimento urbano, constituído por infraestrutura de transportes, serviços básicos (água, esgoto, energia), espaços públicos e de lazer (praças, quadras de esportes), associações e conselhos comunitários. Em algumas cidades, como é o caso de Natal, tais equipamentos

urbanísticos foram fundamentais para o posterior surgimento dos bairros, o que demonstra a importância da política habitacional na consolidação do espaço urbano na cidade.

Natal: urbanização e política habitacional

A expansão urbana de Natal recebeu significativo impulso no período de 1941 a 1943, quando foram instaladas bases militares nacionais e dos Estados Unidos da América, localizadas tanto em Natal quanto em Parnamirim (município vizinho). A cidade teve seu território ocupado por um contingente populacional expressivo, formado pelos militares americanos e pela população que vinha à Natal para prestar-lhes serviço. A cidade não estava preparada para absorver todo o aumento populacional relativo aos militares (mais de 10.000 soldados americanos) e aos civis que se dirigiam à capital potiguar.

Soma-se, ainda, nesse período, uma intensa migração de famílias fugindo da seca no interior do estado. Esses dois fatores, a guerra e a seca, foram responsáveis pelo aumento populacional, o qual sobrecarregou a infraestrutura urbana, os serviços, o comércio, a moradia e a alimentação.

No que tange à moradia, em particular, várias mudanças decorreram desse surto migratório. A escassez de moradia desencadeou, em primeiro plano, o aumento dos preços dos aluguéis. A população emigrante do meio rural alojou-se na periferia da cidade, constituindo a pobreza urbana (Clementino, 1995) que ocupou, principalmente, os bairros do Alecrim e Nova Descoberta. As classes mais favorecidas economicamente puderam contar com a política dos IAPs, da FCP e da CEF que se fizeram presentes, mas com pouca expressividade.

Com a implantação de projetos industriais na cidade, como, por exemplo, o Distrito Industrial de Natal (DIN), localizado no bairro de Igapó, na Região administrativa norte da cidade, em 1970, Natal passou a participar da política de industrialização nacional, desenvolvida no âmbito regional, através da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Com os incentivos destinados a indústria, a cidade passou a ter mais um atrativo para a população migrante. O incentivo industrial foi relevante para a urbanização de Natal, uma vez que “uma série de políticas públicas foram implementadas, contribuindo para que a cidade passasse a oferecer aos seus moradores uma série de serviços como habitação, calçamento e drenagem, até então bastante precário” (Clementino, 1995, p. 100). Esse dinamismo econômico levou à expansão horizontal da cidade em direção a região norte,

possibilitando uma política habitacional direcionada para a reprodução da força de trabalho, por meio da construção de conjuntos populares nessa região.

É nesse período que os conjuntos habitacionais tomam proporções significativas, com a atuação do BNH. No cenário que se estabelece com o BNH, de forma geral, os conjuntos são distribuídos entre conjuntos das Companhias de Habitação (COHABs) e dos Institutos de Orientação de Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs). As distinções entre os conjuntos de COHAB e de INOCOOP são determinadas pela diferenciação da renda a que esses órgãos atendiam. Os conjuntos de COHAB foram destinados à população de menor poder aquisitivo. A COHAB pretendeu destinar as moradias, mediante *a demanda gerada pelos incentivos industriais na região*, ao operariado; por isso, são mais representativos na Região administrativa norte da cidade. Em geral, em Natal, os conjuntos habitacionais da COHAB possuem maior número de unidades habitacionais, predominando a *casa*, e não o *apartamento*.

A população de renda média baixa fica sob a tutela dos INOCOOPs, os conjuntos do INOCOOP, foram construídos mais ao sul, valorizando de imediato as áreas circunvizinhas, através da expansão dos serviços (CUNHA, 1991), com tipologias de casas e apartamentos (os prédios possuem somente três andares). Conforme os relatórios do BNH, os conjuntos construídos pelo INOCOOP-RN eram equipados com infraestrutura completa: “abastecimento de água, calçamento, energia elétrica, áreas para construção de centros sociais e templos religiosos, unidades escolares, comércio, praças e recantos de lazer” (BNH, 1977d, p. 19-20). A opção de atuação do INOCOOP por investir na construção de suas unidades habitacionais na região administrativa sul dá-se pela infraestrutura existente desde o período da segunda guerra; também por ser a região sul o corredor de saída de Natal em direção ao Recife, cidade que mantinha forte relação das elites potiguares. A região leste, área tradicional e consolidada não recebeu projetos habitacionais com mais de 100 unidades, e as regiões oeste e norte já eram historicamente estigmatizadas como áreas pobres, sendo receptáculo dos projetos demandados pela COHAB. No quadro 3, visualiza-se um detalhamento os conjuntos habitacionais da cidade, por região administrativa.

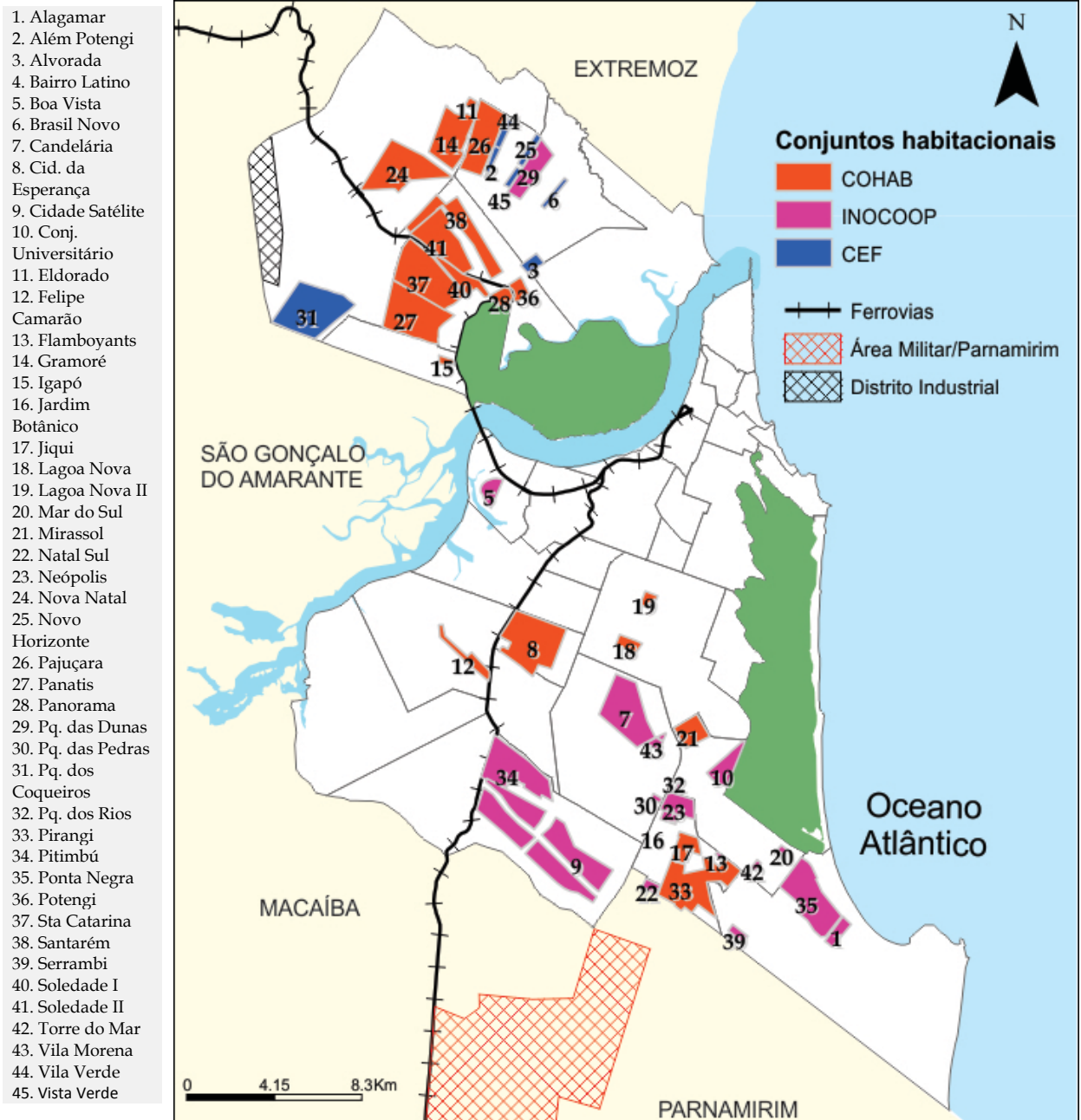
Quadro 3 - Conjuntos habitacionais em Natal

Região	Bairro	Agente	Conjunto	Ano	Tipo	unid.	
Sul	Candelária	INOCOOP	Bairro Latino	1981	Apto	564	
			Candelária	1975	Casa	2140	
			Vila Morena	1989	Apto	168	
	Capim Macio	INOCOOP	Flamboyants	1984	Apto	504	
			Mar Sul	1987	Apto	240	
			Conj. Universitário	1975	Misto	192	
	Lagoa Nova	COHAB	Mirassol	1967	Casa	810	
			Lagoa Nova I	1975	Casa	264	
	Lagoa Nova	COHAB	Lagoa Nova II	1976	Casa	174	
			Neópolis	INOCOOP	Guaíra	1994	Casa
	Jardim Botânico	1981			Apto	552	
	Parque das Pedras	1981			Apto	300	
	Neópolis	1967			Casa	760	
	Parque dos Rios	1981			Apto	204	
	Neópolis	COHAB	Pirangi	1980	Casa	2.100	
			Jiqui	1975	Casa	623	
	Pitumbu	INOCOOP	Cidade Satélite	1982	Casa	3.545	
			Pitumbu	1980	Casa	1.925	
	Ponta Negra	INOCOOP	Alagamar	1979	Casa	158	
			Natal Sul	1989	Casa	185	
Ponta Negra			1978	Casa	1.837		
Serrambi			1989	Apto	712		
Torre do Mar			-----	Apto	192		
Oeste	Cidade da Esperança	COHAB	Cidade da Esperança	1967	Casa	1834	
	Felipe camarão	COHAB	Felipe Camarão	1981	Casa	672	
	Nordeste	INOCOOP	Boa Vista	-----	Casa	305	
Norte	Igapó	COHAB	Igapó	1977	Casa	113	
	Lagoa Azul	COHAB	Eldorado	1990	Casa	320	
			Gramoré	1981	Casa	1708	
			Nova Natal I	1981	Casa	1.863	
			Nova Natal II	1981	Casa	1.000	
	Nossa Sra da Apresentação	CEF	Alvorada	-----	Casa	188	
			Parque dos Coqueiros	1990	Casa	2.088	
	Pajuçara	COHAB	Pajuçara I	1984	Casa	992	
			Pajuçara II	1987	Casa	948	
		INOCOOP	Parque das Dunas	1990	Casa	1.200	
			CEF	Vila Verde	1990	Casa	497
				Vista Verde	1990	Casa	216
				Além-Potengi	1990	Casa	271
				Brasil Novo	1991	Casa	324
	Novo Horizonte	1990		Casa	204		
Potengi	COHAB	Panatis	1979	Casa	123		
		Panorama	1975	Casa	260		
		Potengi	1975	Casa	379		
		Santa Catarina	1982	Casa	1.722		
		Santarém	1981	Casa	2.764		
		Soledade	1978	Casa	2.485		

Fonte: elaboração da autora, a partir de levantamento documental. Nota: estão representados no quadro apenas os conjuntos com mais de 100 unidades habitacionais.

No mapa 01, tem-se a distribuição destes conjuntos na cidade, por agente operacional. Estão presente na cartografia o DIN (Distrito Industrial de Natal) e a base Militar, localizada no município de Parnamirim. Duas estruturas, já citadas no texto, que influenciaram no ordenamento territorial da cidade.

Mapa 01: Conjuntos habitacionais com mais de 100 unidades, construídos entre 1964 e 1990, Natal/RN



Fonte: Cartografia dos conjuntos elaborada pela autora. Base cartográfica da Secretaria Municipal de Urbanismo de Natal/RN

Quanto a historicidade das construções, os conjuntos habitacionais foram construídos primeiro nas áreas periféricas em relação ao centro da cidade – Cidade da Esperança, Boa Vista e Neópolis, os primeiros conjuntos, são bons exemplos. Com a expansão urbana de Natal, os conjuntos destinados à população de baixo poder aquisitivo passaram, a partir de meados de 1970, a ser construídos na Região administrativa norte, onde ainda havia glebas de terras disponíveis à baixo custo. A prática de construir em áreas longínquas continua com os demais conjuntos: na década de 1980 e 1990 os conjuntos passaram a ser construídos nos limites do município, abrindo não só a possibilidade de valorização dos espaços urbanos como criando caminhos para a expansão dos municípios vizinhos. Essa implementação dos conjuntos fora da malha urbana existente gerou enormes vazios urbanos, que aceleraram a especulação imobiliária, devido aos benefícios que essas áreas receberam (MEDEIROS, 2012).

No conjunto habitacional Nova Natal, por exemplo, os limites do conjunto se entrelaçam com loteamentos irregulares, sendo difícil identificar onde começa e termina a área do conjunto. Ressalta-se, que a participação desses empreendimentos na Região administrativa norte é responsável pela ocupação urbana nessa área. Os conjuntos habitacionais empreendidos nessa região possibilitaram a expansão de infraestrutura de acesso, energia elétrica, abastecimento de água, entre outros benefícios que favoreceram também a expansão dos loteamentos naquela região. Proporcionou um crescimento descontínuo e horizontal da cidade, acarretando forte pressão no orçamento público, pois encareceu e dificultou o fornecimento dos serviços de infraestrutura e de equipamentos de consumo coletivo. Penalizou, ainda, a população com os custos e o tempo gasto nos deslocamentos diários (ANDRADE et al. 1987; CUNHA, 1991).

“O Estado promoveu 46.209 unidades, ocupando uma área de 4.377,91 ha, no período que corresponde aos anos de 64 a 90, através da COHAB e do INOCOOP, sem contar os conjuntos habitacionais promovidos por outras instituições IPE, IPASE, APERN, STBS, IPREVINAT e MILITARES” (FERREIRA, 1991, s.p).

Em termos proporcionais, os conjuntos empreendidos em Natal, representam 37% dos domicílios permanentes. Bairros como Pitimbu (96%), Neópolis (87%) e Candelária (60%) demonstram serem os conjuntos habitacionais a “veia” principal da urbanização, conforme visualizado no Quadro 4.

Quadro 4 - Impacto dos conjuntos no total de domicílios habitacionais particulares permanentes nos bairros em Natal/RN.

Região Adm.	Bairro	Domicílios particulares permanentes	Conjunto	Nº. hab.	Total de unid. hab. Conj.	Proporção total Domicílios/total de unidades hab. dos conjuntos	
Sul	Candelária	4.796	Bairro Latino	564	2.872	60%	
			Candelária	2.140			
			Vila Morena	168			
	Capim Macio	5.713		Colina dos Flamboyants	504	1.746	30,5%
				Conj. Hab. Profº da UFRN	192		
				Mar Sul	240		
				Mirassol	810		
	Lagoa Nova	9.434		Lagoa Nova I	264	438	4,6%
				Lagoa Nova II	174		
	Neópolis	5.709		Guaíra	448	4.987	87%
				Jardim Botânico	552		
				Jiqui	623		
				Neópolis	760		
				Parque das Pedras	300		
				Parque dos Rios	204		
	Pitimbu	5.688		Cidade Satélite	3.545	5470	96%
				Pitimbu	1.925		
	Ponta Negra	6.227		Alagamar	158	3.436	55%
Natal Sul				185			
Ponta Negra				1.837			
Res. Bertiooga				352			
Serrambi				712			
Torre do Mar				192			
Oeste	Cidade da Esperança	4.742	Cidade da Esperança	1834	1834	38,7%	
	Felipe camarão	10.782	Felipe Camarão	672	672	6,2%	
	Nordeste	2.782	Boa Vista	305	305	11%	
Norte	Igapó	6.806	Igapó	113	113	1,6%	
	Lagoa Azul	12.225		Eldorado	320	4.891	40%
				Gramoré	1708		
				Nova Natal I	1.863		
				Nova Natal II	1.000		
	Pajuçara	10.424		Pajuçara I	992	4.652	45%
				Pajuçara II	948		
				Parque das Dunas	1.200		
	Potengi	13.505		Panatis	123	7.733	57%
				Panorama	260		
Potengi				379			
Santa Catarina				1.722			
Santarém				2.764			
Soledade				2.485			
Total		112.781	Total		41.825	37%	

Fonte: Medeiros, 2007.

É importante mencionar que Natal foi uma das sete primeiras cidades a fazer parte do *Projeto Especial Cidades de Porte Médio* (BNH, 1981). Esse projeto contou com o apoio do Banco Mundial e com recursos da União. Foram destinados recursos para diversas áreas, entre elas a promoção de infraestrutura urbana e comunitária. Isso pressupõe a alta participação da construção de conjuntos nesse período.

Tem-se, ainda, a chegada da PETOBRAS, anos 1970 a 1980, proporcionando o estabelecimento de empresas, concessionárias e prestadoras de serviços, trazendo para a cidade técnicos qualificados, com nível salarial mais alto do que a média local. Para o desenvolvimento econômico, contam, ainda, a permanência dos militares – além dos agrupamentos já existentes, é criado o III Distrito Naval – da Marinha, o Comando Aéreo de Treinamento (CATRE) e o Centro de Lançamento de Foguetes da Barreira do Inferno – ambos da aeronáutica – e o desabrochar para as atividades turísticas (Ferreira, 1991).

A partir de então, Natal intensificou sua participação no processo de urbanização brasileira, com a implementação da infraestrutura que não possuía até então. A categoria rural das terras e a frágil legislação contribuíram para uma rápida apropriação do solo, com o loteamento de diversas propriedades, que denunciavam a correlação entre os latifundiários rurais e os novos empreendedores imobiliários (Ferreira, Medeiros e Queiroz, 1992; Clementino, 1995). No período de crescente urbanização de Natal, as atividades econômicas de base do estado (indústrias algodoeira, salineira e extrativista mineral) estavam em crise, passando a ocorrer uma migração do capital que antes era investido nessas atividades para o setor imobiliário.

Ferreira (1991) aponta para uma capitalização do setor da construção civil. A autora atribui o crescimento desse setor a obras promovidas pelo Estado, principalmente no setor habitacional, favorecendo a reprodução de capital por meio das empresas construtoras: “Em torno de 50 construtoras estiveram envolvidas diretamente nesta atividade. Este número aumenta se for levado em consideração que as grandes construtoras subempreitavam, para determinadas atividades, empresas de menor porte” (Ferreira, 1991, s.p). Outra informação atrelada a essa expansão da malha urbana imposta pelos conjuntos habitacionais é a urbanização completa de Natal. Em 1983, os 172 km² que constituem a área total do município já são considerados área urbana, ou seja, já estão completamente loteados. A lei de parcelamento do solo é instituída apenas em 1984. A cidade foi assim receptora de muitos conjuntos, que foram implementados visando atender à construção de moradia, contribuindo, ainda, para a expansão da malha urbana local.

“Conjunto habitacional em Natal é nome e referência de bairro. Em relação ao número total de unidades habitacionais, próximo a 35% do total de residências da cidade, há proporcionalmente mais moradias de conjuntos em Natal que na maioria das capitais do país. São mais de 45.000 unidades habitacionais, distribuídas em quase 60 conjuntos. Essa estimativa não incorpora o número de moradias construídas e comercializadas utilizando recursos do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo)” (VALENÇA, 2000, s.p.).

Além das implicações econômicas que resultaram na inserção da política habitacional em Natal, as articulações políticas possuem significativa relevância. Em um estudo realizado no período de 1977 a 1987, Petit (1990) aponta a supremacia da produção de moradia através do que a autora denominou “Incorporação pelo Estado”, que alcançou 59,5% do total das habitações construídas no período.

Essa proporção expressiva de moradias em conjuntos habitacionais torna singular o estudo dessa política urbana. Os empreendimentos dos conjuntos habitacionais significaram para Natal bem mais do que o acesso à habitação em nível individual, mais do que o atendimento de casa própria às famílias: a política dos conjuntos residenciais configurou o seu espaço urbano. Essa provisão de habitação colocou a cidade na agenda do crescimento urbano, possibilitando a expansão das infraestruturas de acesso, de abastecimento de água e rede elétrica.

Sobre as construções dos conjuntos residenciais do INOCOOP, tais como Candelária, Mirassol, Cidade Satélite, Neópolis, os relatórios do BNH destacam que “provocaram ofertas de centenas de empregos diretos e indiretos, aquisição de materiais, contratação de serviços de diferente natureza da demanda de energia elétrica, água e contribuições do Imposto Predial”. (BNH, 1977c, p. 19). Além disso, existem instituições comunitárias dirigidas pelos próprios moradores com instalações para reuniões de caráter social, cultural e religioso, e também quadras de esportes. Nesse contexto, o relatório do BNH complementa que “Nos últimos anos [referente a década de 1970], poucas empresas privadas ou públicas aplicaram no Rio Grande do Norte investimentos semelhantes aos do INOCOOP” (BNH, 1977c, p. 19).

No que diz respeito à atuação da COHAB, podemos destacar o exemplo do Conjunto Santa Catarina, no qual foi destinado recurso para o sistema de abastecimento de água e as ligações domiciliares através de financiamento da Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN). Outro exemplo se deu nos conjuntos Soledade e Lagoa Nova, nos quais foram construídos dois centros comerciais com 20 boxes, uma lanchonete, dois conjuntos sanitários públicos e reservatório de água. Os boxes e a lanchonete seriam

vendidas pela COHAB aos comerciantes. No Quadro 5, observamos estes e outros investimentos realizados pela COHAB, mencionados nos relatórios de 1977a e 1978, nas áreas de habitação e de desenvolvimento urbano.

Quadro 5 - Obras nos conjuntos habitacionais da COHAB/RN

Conjunto mencionado	Obras
Pirangi	Projeto Pirangi - pavimentação (n. 5, p. 4).
	Projeto Pirangi - energia elétrica (n. 5, p. 4).
Soledade e Lagoa Nova	Construção de dois centros comerciais com 20 boxes, uma lanchonete, dois conjuntos sanitários públicos e reservatório de água. Os boxes e as lanchonetes serão vendidas pela COHAB-RN a comerciantes (n.9, p. 4).
Santa Catarina	Financiamento a CAERN - sistema de abastecimento d'água e ligações domiciliares. "Esse conjunto terá 612 casas de um quarto, 610 de dois quartos e 500 unidades-embrião, além de 478 lotes urbanizados" (n. 15, p. 4).
	Construção de 1.722 habitações e 478 lotes urbanizados no (n. 16, p. 6).

Fonte: elaboração da autora, a partir de BNH, 1977a; BNH, 1978a.

Em se tratando de espaço urbano, a acessibilidade constituída pelas vias de tráfego é um fator fundamental na valorização e estruturação desse espaço. Em sua análise, Harvey (1980) explícita a relação entre a forma espacial da cidade e o preço de acessibilidade da moradia. De acordo com o autor, "A acessibilidade a oportunidades de emprego, recursos e serviços de bem-estar pode ser obtida somente por um preço, e esse preço é, geralmente, igualado ao custo de superar distâncias, de usar o tempo etc." (p. 45).

A infraestrutura urbana surgida após suas construções propiciou transformações socioespaciais estruturantes. Na escala intraurbana de Natal, de maneira geral, entre os conjuntos habitacionais na região administrativa Sul e próximo a eles, têm se consolidado os condomínios fechados verticais, enquanto nas proximidades dos conjuntos habitacionais na região administrativa Norte, observa-se a proliferação dos loteamentos e ocupações irregulares (Silva, 2003). Um conjunto de agentes hegemônicos contribuiu para promover esse recorte de segregação socioespacial. A ação desses agentes promoveu uma valorização diferenciada entre as distintas localizações.

A Região administrativa sul despontou, nas últimas décadas, como importante subcentro urbano, onde se localiza parte dos serviços demandados pela população de maior renda, com a construção, inclusive, de diversos shopping centers. Também de ampla rede de serviços, como escolas e universidades etc. Surgem novos centros associados aos principais

eixos viários, nas avenidas Senador Salgado Filho, Prudente de Moraes e Engenheiro Roberto Freire. Atualmente, pode-se observar a ampliação e a diversificação da oferta de comércio e serviços, o aparecimento do processo de verticalização, a grande quantidade de imóveis em condições de negociação (venda e aluguel).

Considerações Finais

O processo de urbanização de Natal se acelera somente a partir da Segunda Guerra Mundial, com a chegada de significativo contingente populacional na cidade. O crescimento urbano se consolida por meio da política habitacional iniciada em 1964 pelo BNH. A atual configuração reflete o peso que a construção de conjuntos habitacionais possuiu, uma vez que propiciou uma expansão urbana atrelada a interesses econômicos (imobiliárias, construtoras) e políticos. Nesse sentido, Natal foi predominantemente estruturada por meio da política habitacional desenvolvida pelo BNH.

A atuação da política habitacional a partir de 1964 pelo BNH não se deteve à construção de habitação. Destaca-se os investimentos necessários ao desenvolvimento urbano, por meio da provisão de infraestrutura básica para a população residente nesses conjuntos, possibilitando a consolidação de áreas periféricas em determinado momento. Ainda, propiciando o surgimento posterior de diversos bairros da cidade.

Natal apresenta uma situação singular com relação aos conjuntos habitacionais, uma vez que vêm passando por uma valorização imobiliária decorrente do próprio crescimento urbano até áreas que eram anteriormente periféricas, ocasionando diversas transformações socioespaciais. No que tange ao seu desenvolvimento urbano, no período estudado, esse passou por mudanças significativas na sua forma espacial, com uma reorganização na localização e distribuição de algumas atividades no espaço urbano. Na medida em que a cidade foi crescendo, centros secundários de serviços foram surgindo em alguns bairros, constituindo novos focos de valorização do espaço urbano, o que resultou numa reestruturação no uso das áreas já ocupadas.

Nesse sentido, evidencia-se, novamente, a importância da política habitacional para a estruturação urbana em Natal. A política habitacional dinamizou o capital do setor da construção civil, fomentou o fenômeno urbano, ligou a região administrativa Norte à Sul, dotou de urbanidade e adaptou o consumo e a vida moderna aos moldes da urbanização. Os conjuntos habitacionais edificados na capital potiguar estabeleceram uma dinâmica no setor da construção civil, na expansão das vias de acesso e de infraestrutura, sendo de extrema relevância, no acesso à moradia e para o setor produtivo na cidade. Os conjuntos

habitacionais foram os formadores dos aglomerados urbanos: a edificação de conjuntos foi a gênese da maioria dos bairros.

Referências

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de et al. 1987. *Mapeamento e análise dos conflitos urbanos em Natal*. 1976/1978. Natal,. Relatório de Pesquisa. (mimeo)

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. 1982. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar.

BNH (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO). 1976. *Relatório de Atividades em 1976*. Rio de Janeiro: Secretaria de Divulgação,

_____. 1977a. *Relatório de Atividades em 1977*. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Secretaria de Divulgação.

_____. 1977b. *BNH em resumo*. Rio de Janeiro: CAPEL. Ano 1, n. 5, jan/fev.

_____. 1977c. *BNH em resumo*. Rio de Janeiro: CAPEL. Ano 1, n. 7, mai/jun.

_____. 1977d. *BNH em resumo*. Rio de Janeiro: CAPEL. Ano 2, n. 9, mai/jun.

_____. 1978a. *Relatório de Atividades em 1977*. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Secretaria de Divulgação.

_____. 1978b. *BNH em resumo*. Rio de Janeiro: CAPEL. Ano 3, n. 15, set/out.

_____. 1982. *Relatório Anual 1982*. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Secretaria de Comunicação Social da Presidência do BNH.

_____. 1984. *Relatório Anual 1984*. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Secretaria de Comunicação Social da Presidência do BNH.

_____. 1985. *Relatório Anual 1985*. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Secretaria de Comunicação Social da Presidência do BNH.

BOLAFFI, Gabriel. 1982. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). 1982.. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. Prefácio de Francisco de Oliveira. 2.ed. São Paulo: Alfa-omega, 116p., cap.2, p.37-70,. il. (coleção urbanismo).

BONDUKI, Nabil. 2004. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. 2.ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. 2010. *Política Urbana e Habitacional*. (online). Disponível em: http://www.nabil.org.br/publicacoes_ver.php?idConteudo=457 . Acesso em 10 julho de 2010

CARVALHO, Sonia Nahas de. 1991. *A política Nacional de Habitação e Ação do Estado*. São Paulo em Perspectiva, 5(4). Outubro/dezembro, 50-59.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. 1995. *Economia e Urbanização: o Rio Grande do Norte nos anos 70*. Natal: UFRN - CCHLA.

COSTA, Nilson do Rosário. 1987. *A questão sanitária e a cidade*. Espaço & Debates. n. 22, ano VII, p. 5-25,

_____.1986. *Lutas urbanas e controle sanitário: origens das políticas de saúde no Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Vozes.

CUNHA, Gersonete Sotero de. 1991. *Natal: expansão territorial urbana*. Natal: UFRN.

FERREIRA, Ângela Lucia de Araújo. 1991. *A Produção do espaço urbano em Natal*. Incorporadores. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. Estado e movimentos sociais urbanos. Natal. Relatório II.

FERREIRA, Ângela L. de A.; MEDEIROS, Anita A. de; QUEIROZ, Luiz Alessandro. 1992. *Momentos Históricos da produção e da configuração do espaço construído em Natal*. Vivência, v. 5, n. 1, p. 63-74. jan./jun.

FINEP - GAP. 1983. *Habitação popular: Inventário da ação governamental*. Rio de Janeiro: São Paulo Editora S/A,

HARVEY, David. 1980. *A justiça Social e a cidade*. São Paulo: Hucitec.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2001. *Censo Demográfico 2000: características da população e dos domicílios*. Rio de Janeiro.

MARICATO, Ermínia (Org.). 1982.. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. Prefácio de Francisco de Oliveira. 2.ed. São Paulo: Alfa-omega, 116p., cap.2, p.37-70., il. (coleção urbanismo).

_____. *Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. 2007. *A casa própria: sonho ou realidade? Um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal*. Natal: UFRN, (Dissertação de mestrado).

_____. 2012. Urbanização e política habitacional: o caso dos grandes conjuntos de Natal-RN. XV ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE e PRÉ-ALAS BRASIL. 04 a 07 de setembro de 2012, UFPI, Teresina-PI. Anais.

PETIT, Aljacyra Maria Correia de Melo. 1990. *A produção de moradias na cidade de Natal no período de 1977 a 1981*. Rio de Janeiro,

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. 2003. *Depois das fronteiras: a formação dos espaços de pobreza na periferia norte de Natal-RN*. Natal, RN, 208 p. (Dissertação/programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo).

SANTOS, Cláudio Hamilton M. 1999. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. IPEA, Brasília, Junho de. (Texto para discussão nº 654)

VALENÇA, Márcio Moraes. 2000. Urban growth and capital accumulation: The building of residential space in Natal, Brazil. Londres: 'Geography, Environment and Planning Research Seminar Programme: 1999-2000', The London School of Economics and Political Science.