

# O Estado e sua intervenção no urbano no Rio Grande do Norte

*Rita de Cássia da Conceição Gomes*<sup>1</sup>

*Josélia Carvalho de Araújo*<sup>2</sup>

## **Resumo**

Discute o papel do Estado no processo de produção do espaço urbano no Rio Grande do Norte, tendo como conceito básico o planejamento urbano. Baseia-se, além do aporte teórico, nos planos governamentais do governo do RN, investigando os processos decorridos entre o concebido, o planejado e o executado. Mostra que o Estado, por seu papel de ordenamento do urbano, acaba por induzir processos que beneficiam o processo de reprodução do capital no espaço urbano, enquanto seu *locus* privilegiado, em detrimento de um efetivo exercício democrático do planejamento urbano, qual seja, com a participação da sociedade, visando a atender às suas demandas. Aponta como efeitos do modelo de planejamento urbano no RN processos de segregação, exclusão e, até mesmo, violência urbana, à medida que o urbano se torna cada vez mais complexo face aos dinâmicos estágios de desenvolvimento do capital.

**Palavras-Chave:** Estado; Capital; Planejamento Urbano.

## **Abstract**

Discusses the role of the state in the production of urban space in Rio Grande do Norte (RN), with the basic concept to urban planning. Is based, in addition to theoretical contributions in government plans of the government of the RN, after investigating the processes between the designed, planned and executed the. Shows that the State, for its role in urban planning, induces processes benefiting the reproduction of capital in the urban space as its locus privileged to the detriment of an effective exercise of democratic urban planning focused on the participation of society in order to meet their demands. Indicates the effects on urban planning processes RN segregation, exclusion and urban violence even as the city becomes increasingly complex, given the dynamic stages of development of the capital.

**Keywords:** State; Capital; Urban Planning.

---

<sup>1</sup> Professora do Programa de Pós-graduação em Geografia da UFRN.

<sup>2</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

## Introdução

Falar da relação existente entre o Estado e o processo de produção e reprodução das cidades no Rio Grande do Norte (RN), requer que se faça uma análise do planejamento urbano no Brasil, que, por sua vez, constitui-se no principal mecanismo utilizado pelo Estado para intervir neste processo.

Embora desde os anos 30 do século XX exista prenúncios de um planejamento urbano, é a partir dos anos 60 daquele século que vai ser desencadeada uma política urbana, devendo ser estudada como um conjunto de programas e ações objetivando eliminar os obstáculos à socialização do espaço urbano através da reprodução do capital.

É na busca desse objetivo que o Estado tem implementado políticas públicas territoriais e/ou sociais, respaldadas teoricamente como na Teoria das Localidades Centrais, na Teoria dos Polos de Desenvolvimento, na Teoria da Relação de Ordem e Tamanho, na Teoria de Base Econômica Urbana e Regional e na Teoria da Propagação das Ondas de Inovação. O planejamento urbano é definido no pensamento de Rezende (1982, p. 23) como:

(...)uma intervenção do elemento gestão sobre qualquer dos outros elementos, inclusive ele próprio, ou sobre suas respectivas relações. Algumas vezes a intervenção estatal tem por objetivo equilibrar um desajustamento na produção, outras vezes no consumo.

Vê-se, assim, que produção e consumo aparecem como esferas de ocupação do espaço urbano, as quais necessitam de regulação por parte do Estado, via planejamento urbano. Isso porque é na cidade que se concentram os processos de acumulação do capital e de reprodução da força de trabalho, e porque o espaço geográfico capitalista é resultado da dinâmica de reprodução do capital e da sociedade.

Para este fim, tanto o capital quanto a sociedade, utilizam o espaço como substrato, como base logística de seu processo de reprodução. Considera-se então, concordando com Carlos (1994) que, no processo de produção-apropriação o espaço apresenta dois “modos de uso”: para o capital, como espaço da produção, e para a sociedade, como espaço do consumo. Mas, para resolver esse “caos” do espaço urbano, “Algumas vezes, os planos agem enfatizando as desigualdades sociais, alocando equipamentos e infra-estrutura em áreas já ocupadas por população de alta renda, aumentando ainda mais o valor da terra no local”

(REZENDE, 1982, p. 21). Essa realidade é identificada na (re)produção do espaço urbano da cidade do Natal.

Até 1960, não existia uma política urbana nacional, mas políticas urbanas aplicadas a espaços específicos, como é o caso do planejamento urbano de Belo Horizonte. Porém, para muitos estudiosos da questão, a primeira fase do planejamento brasileiro se dá em paralelo à atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que tinha por meta promover a elaboração e a implantação de planos de desenvolvimento local e integrado, de acordo com o planejamento nacional e regional, e ainda, colaborar com os governos municipais na execução do planejamento local e integrado, inclusive na organização de serviços de natureza municipal, assistindo-os em assuntos de seu interesse, e realizar estudos relacionados à população e migrações internas. O segundo momento do planejamento urbano no Brasil se dá com a elaboração do relatório da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Segundo os elaboradores desse relatório, o Brasil passava então a ter uma política urbana, sendo que a institucionalização do planejamento seria através da criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

O encaminhamento de propostas de planejamento urbano tinha por objetivo principal o desenvolvimento da indústria, atividade mais importante da economia nacional. Daí porque a política urbana devia ser entendida como um conjunto de programas e ações objetivando eliminar os obstáculos à socialização do espaço urbano de reprodução do capital.

Planejar a cidade para o capital era a grande meta. E mesmo as cidades que não apresentavam áreas industriais definidas sistematicamente passavam a ser planejadas, uma vez que assumiam a posição de centros de consumo, o que de fato possibilitou a acumulação do capital.

O planejamento no RN teve início com a tomada de consciência por parte do governo, quando despertou para a necessidade de organizar um processo articulado e racional de desenvolvimento. Para isso, foi criada a Comissão Estadual de Desenvolvimento (CED). Surgiram então os primeiros planos de desenvolvimento, influenciados pelas ideias de industrialização regional, defendidas pela SUDENE, como forma de superação das desigualdades regionais, e contribuindo para a formação da unidade nacional ao fazer com que o capitalismo abrangesse todo o território brasileiro. Apresenta-se então uma perfeita sincronia entre o planejamento estadual e o federal.

Ressalta-se que o esforço do governo estadual em implantar um parque industrial no RN se fazia necessário, pois o estado se apresentava à época como o mais pobre do país, estando também aquém do desenvolvimento dos demais estados do Nordeste. Mas a infraestrutura estadual ainda era precária, o que requereu do governo estadual investimentos em energia, estradas e comunicações.

A partir da década de 1970, foram criados a Secretaria Estadual de Planejamento (Seplan) e o Sistema Estadual de Planejamento, passando estes órgãos a integrar o sistema de governo em nível estadual, e como subsistema do Sistema Nacional de Planejamento. A amplitude de ações do Sistema Estadual de Planejamento abrangeu, a partir de então, a elaboração de planos de ação do governo estadual, incluindo a modernização administrativa, investimentos nos setores público e privado visando modificar a economia estadual, estudos sobre as potencialidades do estado, criação de sistemas de informação, planejamento e administração, especialização de técnicos em planejamento e acolhida de investimentos de organismos nacionais e internacionais. Assim,

(...)o Sistema Estadual de Planejamento passa a pautar a sua ação segundo um esquema que abrange os campos social, econômico e institucional (...)segundo o modelo de ação para o desenvolvimento orientado pelas estratégias de crescimento econômico, integração social, integração espacial e organização institucional (SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO DO RN, 1979, p. 42-43).

O Plano de Governo passou a definir as ações significativas para o exercício governamental, direcionadas em especial ao desenvolvimento econômico acelerado do estado, dado o atraso em relação à própria região e ao contexto nacional que experimentavam um intenso processo de industrialização-urbanização. Para esse fim,

No campo econômico, através da estratégia de crescimento econômico, visava-se atender aos objetivos de economia da União, considerando o compromisso do desenvolvimento econômico acelerado (II PND), sem a preocupação com certas repercussões sociais, resultantes de sua aplicação, por exemplo, o agravamento de marginalização de mão-de-obra no Estado (SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO DO RN, 1979, p. 65).

Face ao conflito gerado pelo desenvolvimento econômico acelerado, no qual a relação capital-trabalho forma como que uma arena, o Estado cria mecanismos para atenuar as contradições inerentes à produção capitalista do espaço. Nesse sentido, o referido

documento aponta que:

(...)considerando estes efeitos [por exemplo, a marginalização da mão-de-obra], procurou-se a elaboração de uma estratégia de caráter compensatório com o objetivo de gerar novos empregos no Estado e oferecer bens e serviços à população atingida pela estratégia convencional de crescimento econômico e também compensar os efeitos marginalizadores de mão de obra e recursos naturais e ao mesmo tempo buscar a melhoria progressiva dos padrões de vida e condições sociais da população. Esta estratégia denominou-se de integração social e seu caráter como se pode ver é essencialmente compensatório (SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO DO RN, 1979, p. 65).

Desse conjunto de políticas compensatórias surgem os programas de governo voltados à formação de mão de obra, abrangendo desde a área da construção civil, vestuário, alimentos, entre outros; bem como o incentivo à produção artesanal e à associação de pequenos produtores para a comercialização dos seus produtos. Desde a década de 1970, o Governo Cortez Pereira já estabelecia, em seu “Plano de Ação do Governo: 1972-1975”, diretrizes neste sentido. Na área de Promoção Social, são apresentadas metas de incentivo à participação comunitária de desenvolvimento socioeconômico, orientação e readaptação aos grupos marginalizados e programas de “adestramento” e treinamento profissional para superar o subemprego em zonas urbanas e integração dos imigrantes à vida urbana.

A atenção à área de Ação Social teve continuidade no Governo Lavoisier Maia, no “Plano de Ação Social: 1979-1983”, no qual são estabelecidos programas de capacitação de mão de obra não qualificada, abrangendo cursos para construção civil, alimentos, vestuário, consertos e serviços domésticos; de incentivo às associações artesanais, visando à produção e comercialização; de orientação, inscrição e encaminhamento de aproximadamente 200 mil trabalhadores para a sua inserção no mercado de trabalho.

Detectando o problema do subemprego gerado na cidade do Natal pela presença destes migrantes, o documento “Perfil da Região da Grande Natal” revela que:

Analisando-se a condição dos migrantes, segundo a ocupação, partiu-se de um paralelo entre a situação de ocupação dos chefes de famílias que migraram até 1973, identificando-se que 21,5% tinham ocupação na agropecuária e extração mineral antes de chegar a Natal, e que apenas 5,1% destes permaneceram nestas atividades, depois de se fixarem em Natal (SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO DO RN, 1979, n.d.).

Fez-se então necessário desenvolver programas e projetos governamentais visando a absorção desses migrantes no mercado de trabalho, razão pela qual os planos de governo em nível estadual passam a apresentar sempre uma preocupação de qualificação do contingente de migrantes. Estes foram absorvidos em sua maioria nas atividades industriais, na construção civil e no serviço público (SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO DO RN, 1979).

Enquanto o desenvolvimento urbano se consolidava na associação industrialização-urbanização, a presença do Estado enquanto ente regulador desse processo era requerida cada vez mais, o que resultou na ampliação dos serviços públicos, que em Natal se fez pela implantação do Centro Administrativo do Governo do Estado, do Campus da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e da ampliação dos serviços públicos de saúde e educação, entre outros.

Na área de Habitação é importante resgatar as diretrizes traçadas no “Plano de Ação do Governo 1972-1975”. O referido documento estabelece como diretrizes a ampliação da oferta de habitações; o incentivo à construção civil, que absorve mão de obra não especializada; a oferta à população de habitações em condições de higiene, segurança e conforto; e a prestação de serviços urbanos requeridos por esta população (SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO DO RN, 1979).

Indica ainda o referido “Plano de Ação de Governo 1972-1975”, que era necessário:

Prevenir a formação de novos aglomerados de habitações precárias, promovendo a utilização e diversificação dos sistemas financeiros de oferta de habitações; Desenvolver padrões de casas populares de acordo com as condições ambientais de cada região, a fim de reduzir seu custo e possibilitar financiamentos compatíveis com as disponibilidades da população de baixa renda; Estender os serviços urbanos e equipamentos sociais às novas áreas residenciais, promovendo sua urbanização; Localização adequada aos conjuntos residenciais de modo a não se tornarem isolados na sua estrutura urbana (SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO DO RN, 1979, p. 94-95).

As metas traçadas neste Plano de Ação foram significativas para a cidade do Natal, visto que esta vinha atraindo população e expandindo sua estrutura urbana. Como resultado desta prática de planejamento, indica-nos o documento “A experiência de planejamento no Rio Grande do Norte: período 1961-1979” que:

(...)a Seplan passa a um estágio de contribuição para o desenvolvimento, através de novas formas de integração da população economicamente marginal ao processo produtivo, dentro de um esquema de motivação à iniciativa privada para que esta gradativamente assuma as iniciativas no campo econômico (SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO DO RN, 1979, p. 59).

Diante do trabalho desenvolvido pela Seplan no sentido de direcionar as ações governamentais do estado, são apresentadas algumas tendências claras da parceria Estado-capital: o investimento maciço do processo industrializante do governo federal nos núcleos urbanos do RN, especialmente o Distrito Industrial de Natal; o foco de interesse do planejamento no sentido de beneficiar a iniciativa privada por meio do investimento por parte do Estado em infraestrutura de energia, transportes e comunicações; e a reintegração do contingente de mão de obra marginalizada ao processo produtivo.

O Governo José Agripino (1991-1994) daria continuidade ao apoio do Estado em relação ao capital no setor industrial, reconhecendo em suas “Diretrizes de Governo” que:

(...)a indústria do Estado é pequena e pouco diversificada, porém guarda compatibilidade com a estrutura econômica vigente e já atingiu, pelos menos em alguns setores, uma capacidade de atuar como força impulsionadora de outras atividades econômicas (SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO DO RN, [19\_ \_]).

Diante dessa realidade, traça-se uma linha de intervenção do governo do Estado neste setor, afirmando:

(...)o papel do Estado, como instrumento de regulação e de ordenamento dos agentes que atuam na área industrial, criando e implementando facilidades para que os novos investimentos privados possam viabilizar as oportunidades econômicas que este setor (SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO DO RN, [19\_ \_]).

Cumpria então ao seu governo “avançar na complementação da infra-estrutura de apoio ao crescimento da atividade industrial, de forma a possibilitar economias externas que possam influir na consolidação do parque manufatureiro do Estado” (SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO DO RN, [19\_ \_]).

No âmbito político, o Estado garantiu sua reprodução enquanto poder, marcada por uma intensa participação no sentido de “organizar” a população em torno da superação de problemas urbanos, via ação comunitária. Na cidade do Natal a política habitacional trazia consigo o germe de um modelo de organização comunitária – o Conselho Comunitário – que,

devendo ter a função de representar a sociedade em suas reivindicações junto ao poder público, terminava por sofrer um processo explícito de cooptação, pois, desde a sua origem, estabelecia uma parceria com o Estado.

Vê-se que o modelo de planejamento urbano concebido no estado não esteve dissociado daquele posto em prática no Brasil. Sobre esse modelo de planejamento urbano, Egler (1994) assinala que tinha os cidadãos e a cidade como objetos de sua política, e não como sujeitos.

Assim, o processo de urbanização do RN se insere no contexto da política desenvolvimentista implementada pelo Estado militar brasileiro, cuja ênfase recaía sobre a implantação industrial e de infraestrutura nos centros urbanos, na tentativa de superar as desigualdades regionais e elevar o Brasil à condição de “Grande Potência”. E, como resultado dessa industrialização, a urbanização acelerada seria a expressão no espaço desse processo de emergência do Brasil potência (BECKER; EGLER, 1998).

Em nome da integração do território nacional à política desenvolvimentista, o Nordeste brasileiro passou a receber o surto industrializante propalado pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), incidindo principalmente nas capitais dos estados. Como consequência, Natal se insere nesse contexto por meio da implantação do DIN. Ressalta-se que, segundo o discurso da SUDENE, a industrialização do Nordeste brasileiro tinha por objetivo a superação das desigualdades regionais em relação ao Sudeste do país, que sobrecarregavam essa última em face dos contingentes populacionais nordestinos se dirigirem ao Sudeste em busca de emprego.

Oliveira (1993) aprofunda a discussão sobre a criação da SUDENE para além da superação de desigualdades regionais. Ao discorrer sobre as condições de criação deste órgão, o autor expõe que havia um quadro de ameaça das forças populares no Nordeste brasileiro, representado pelas Ligas Camponesas; e a abundância de mão de obra no Sudeste, formada por migrantes nordestinos, rebaixava cada vez mais os salários, criando um quadro de enfrentamento entre o proletariado e a burguesia industrial. Fazia-se necessário então industrializar o Nordeste brasileiro, desestruturando as Ligas Camponesas por meio da transferência de população para os centros urbanos, o que seria alcançado através da geração do emprego industrial na própria região e na contenção do fluxo migratório Nordeste-Sudeste, cuja sobrecarga de população representava uma ameaça à

consolidação do capitalismo monopolista no Brasil.

Ainda Oliveira (1993, p. 114), chamando a atenção para a contradição do discurso inicial do Estado brasileiro em relação à criação da SUDENE, afirma que:

Documentos posteriores, produzidos pela própria SUDENE, reafirmaram o caráter antagônico da luta de classes que se travava no Nordeste e o risco que representava para a 'unidade e a segurança nacional', fórmula eufemística que no fundo quer dizer 'risco para a expansão do capitalismo no Brasil'.

Becker e Egler (1998, p. 144) acrescentam que:

A concepção de adequar a estrutura territorial a uma proposta de industrialização já estava presente no Plano de Metas; entretanto, foi no I PND (1972-74), e em especial no II PND (1975-79), que se consolidou o projeto de ordenar o território nacional segundo a lógica do projeto geopolítico.

Uma vez integrada ao contexto industrial, Natal passa a atrair contingentes populacionais do interior do estado em busca dos empregos ofertados pela indústria. Para tanto, diversificou as atividades do setor terciário por meio de empresas prestadoras de serviços à indústria, e por meio do comércio em razão das novas demandas geradas pela presença desse contingente populacional acrescido à cidade.

Em síntese, no momento em que o Estado brasileiro opta pelo desenvolvimento do setor industrial, inicia-se uma política desenvolvimentista que implementa a criação de áreas industriais modernas em diversos espaços do território nacional, visando desenvolver as diversas regiões brasileiras, pois que a indústria brasileira até então concentrava-se na região Sudeste.

No Nordeste, o papel da SUDENE na criação de um espaço urbano industrial, no sentido de promover a reprodução do capital, foi bastante significativo. No entanto, esta intervenção inicial do Estado foi de caráter esporádico, quase sempre associada à problemática das secas.

Nesse contexto, o RN se beneficiou da implantação de áreas industriais, localizadas principalmente na região da Grande Natal. Isto porque, enquanto capital do RN e polo da Região Metropolitana, a cidade de Natal foi privilegiada pela política industrial desenvolvida no Nordeste brasileiro via SUDENE, a qual trazia o germe do processo industrializante que abrangia todo o território nacional, fazendo expandir o capital monopolista sobre o espaço

brasileiro.

Como outros estados nordestinos, o RN é atingido pelo fenômeno das secas periódicas, e a criação destas áreas industriais atraiu grande número de pessoas, principalmente, para a cidade do Natal, decorrendo daí, um processo de crescimento urbano desordenado. Como resultado, tem-se uma massa de desempregados e subempregados, e, paralelamente, ocorre o surgimento de inúmeras favelas e áreas de populações carentes, contribuindo para o aumento crescente da marginalidade social e, conseqüentemente, da violência urbana.

Refletindo sobre a ação do Estado na formação do espaço nas cidades, aponta Corrêa que,

A atuação do Estado se faz, fundamentalmente e em última análise, visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizam o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações (1989, p. 26).

O Estado atua no espaço urbano de forma decisiva, produzindo e consumindo o espaço, regulando o uso e o valor do solo, interagindo com movimentos sociais urbanos (CORRÊA, 1989). Na interação com esses movimentos, sua ação não é neutra, visto que representa uma das classes presentes no espaço urbano, as quais estão continuamente em conflito, face aos interesses que aí se processam. Eis porque,

(...)sua ação é marcada pelos conflitos de interesses dos diferentes membros da sociedade de classes, bem como das alianças entre eles. Tende a privilegiar os interesses daquele segmento ou segmentos da classe dominante que, a cada momento, estão no poder (CORRÊA, 1989, p. 26).

Assim, o Estado que poderia agir no sentido de atenuar os conflitos inerentes ao espaço urbano capitalista, resultante das formas de produção e consumo deste, aprofunda ainda mais as contradições entre as classes divergentes. Nesse sentido, Egler, ao estudar o planejamento e seus resultados, afirma que:

(...)no Brasil, ele [o planejamento urbano] se realiza de forma excludente (...)isto é, o conjunto de políticas, projetos e legislações atende a uma parte da sociedade, inclusa no circuito da modernidade, e incide sobre uma parcela do território urbanizado (1994, p. 75).

No contexto geral, a urbanização do RN não ocorreu totalmente vinculada ao processo de industrialização, pois que muitas de suas cidades têm uma atividade urbana limitada praticamente à prestação de serviços. Este fato traz como significado a vinculação da zona urbana à base de produção agropecuária, o que provocou, principalmente, a ausência de um suporte econômico condizente com as necessidades urbanas. Tal ocorrência não elimina a importância do papel do Estado ao assumir o comando de políticas visando a desenvolver o espaço urbano potiguar especialmente, pelo fato de que o espaço urbano significa não apenas o espaço de reprodução do capital, mas, principalmente, o espaço da reprodução do poder político.

É através de políticas territoriais implementadas no espaço urbano ao longo do tempo, que se mascara as reais necessidades da população. Também a partir daí as cidades do Rio Grande do Norte foram diferenciando-se uma das outras no que tange às atividades produtivas, gerando, dessa forma, as condições para que se possa estabelecer uma articulação do próprio território.

Assim sendo, o desenvolvimento do urbano no RN, assim como em diversas áreas do Brasil e, em especial, do Nordeste, não pode ser compreendido sem que se faça uma análise acurada do papel que o Estado desempenhou nesse processo.

Entende-se que é a partir do final dos anos 1960 e início dos anos 1970 que realmente pode-se perceber uma atuação mais efetiva do Estado sobre o espaço urbano, período em que é criado todo o aparato institucional voltado para a reprodução do espaço urbano, qual seja, o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o SFH, destacando-se também as redes de distribuição de energia elétrica que vinham da Usina de Paulo Afonso, e a implantação de bancos oficiais em diversas cidades.

No RN, até a década citada, a grande maioria das cidades dispunha de eletricidade produzida por geradores de baixa capacidade, normalmente sob a responsabilidade das prefeituras municipais. Dado este fato, era praticamente impossível o consumo regional de eletrodomésticos produzidos pelo setor industrial da região Sudeste. Daí que considera-se a chegada da luz elétrica nos diversos centros urbanos potiguares como uma das mais significativas intervenções do Estado na (re)produção do urbano e do capital.

A ação do BNH não limitou-se apenas à habitação, mas repercutiu na expansão do urbano, sendo considerado como um dos mais expressivos agentes financeiros do processo

de produção urbano. O BNH passou então a financiar obras de infraestrutura urbana, melhoria no sistema viário e pavimentação, melhoria das redes de energia elétrica e das vias de transportes e comunicação, expansão da rede de educação e outros serviços públicos. Mas foi através do BNH que a grande maioria das transformações urbanas no Brasil aconteceu.

O processo de (re)produção do espaço urbano da cidade do Natal via política industrial da SUDENE e expansão de moradia pelo SFH é consoante ao processo de industrialização-urbanização brasileira. Pois, como afirma Costa (2000, p. 97),

(...)a expansão da periferia das cidades, principalmente a partir da década de [19]70, quando foi implementada uma política habitacional para o país e um programa de políticas públicas, podem ser consideradas como elementos que vêm impulsionando a urbanização do país.

Santos (1993), ao falar da política do SFH, a qualifica como uma ação “por atacado”, referindo-se ao grande volume de oferta de habitações da parte do Estado brasileiro para a população que se concentrava nas cidades, atraída pela oferta de emprego industrial. Segundo o autor, “o estabelecimento de um mercado de habitação “por atacado”, a partir da presença do Banco Nacional da Habitação e do sistema de crédito correspondente, gera novas expectativas infundadas para a maioria da população” (SANTOS, 1993, p. 97).

Quanto ao SFH, este foi de fato o instrumento oficial através do qual se estabelecem as condições para a capitalização das empresas ligadas à construção civil, além de permitir a estruturação de uma rede de agentes financeiros privados, como também a realização de financiamento à produção e também ao consumo. Na realidade, o SFH era um sistema gerenciado pelo BNH.

Outra intervenção do Estado que marcou de forma significativa o espaço urbano norte-riograndense, não na sua totalidade, mas em espaços seletivos, foi o Programa de Cidades de Porte Médio, de abrangência nacional. No RN, as cidades de Currais Novos, Caicó, Macau, Mossoró e Natal foram beneficiadas pelo referido programa, que puderam contar com vários equipamentos urbanos. Por outro lado, a proporção em que esses programas produziam um avanço no desenvolvimento urbano, aumentavam as “necessidade” da população de adquirir certos tipos de bens de consumo que anteriormente não eram tido como necessários.

Projetos mais específicos também foram desenvolvidos, caso do Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada Projeto - CURA, que tinha por objetivo principal urbanizar as áreas periféricas das cidades. Esta urbanização, além de promover a pavimentação das ruas localizadas nos bairros mais pobres, promoveu também a expansão das redes urbanas de energia e de água. O acesso da população a estes serviços, repercute diretamente na produção do espaço urbano. A distribuição de serviços públicos sem distinção de classe é uma medida estratégica, uma vez que especialmente a energia elétrica é pré-requisito principal para a expansão do capital industrial ao estimular as vendas de bens de consumo, como geladeira, rádio e televisão.

Pode-se então afirmar que a essência das políticas urbanas implementadas pelo Estado não reside propriamente na melhoria de vida da população, mas em encontrar formas que pudessem viabilizar a expansão do capital em todo o território nacional. Estes elementos vêm corroborar com o pensamento daqueles que defendem a ideia de que, no Brasil, o capital se desenvolveu sob a égide do Estado.

O Estado concorreu nesse processo como promotor de benfeitorias favorecendo ao capital, pois tanto a implantação industrial quanto a habitacional, foram resultantes de planos governamentais em nível estadual. Ressalta-se que a ação do Estado se fez em parceria com o capital, visto que beneficiou sobremaneira os setores industrial e da construção civil. Isso porque a atuação da grande indústria no espaço se dá por meio de um sistema de normas, códigos e regras de eficiência, visando ao controle dos recursos humanos e materiais, na relação capital-trabalho (DAVIDOVICH, 1991).

Retomando a política habitacional desenvolvida pelo Sistema SFH, através do BNH, esta representou a partir dos anos 1960 uma resposta do Estado brasileiro à necessidade de moradia apresentada especialmente nas grandes cidades, que contavam com expressivos contingentes morando em cortiços, favelas e mocambos.

Por outro lado, esta política resulta também de pressões efetuadas por grandes empresas de edificações, de produção de equipamentos e de material de construção, etc. Isto porque o processo de urbanização brasileira se fez concomitantemente ao de industrialização, onde fazia-se necessário então estimular o consumo. Para esse fim, nos diz Rezende (1982, p. 60) que “Mecanismos de crédito são criados para estimular a demanda por bens industrializados. No caso da indústria da construção civil, o BNH estimula o

crescimento através de financiamentos a longo prazo.” Os objetivos do BNH são também apontados em Rodrigues (1988, p. 57):

(...)coordenar a política habitacional dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada, estimulando a construção de moradias populares; financiar a aquisição da casa própria; melhoria do padrão habitacional e do ambiente; eliminar favelas; aumentar o investimento da indústria da construção e estimular a poupança privada e o investimento.

Refletindo nessa mesma linha, Egler (1994, p. 77) identifica a ação da política do BNH sob dois eixos: “O Primeiro montou um circuito para a acumulação de capital financeiro, promocional e da indústria da construção civil voltada para a produção de habitações de médio e de alto padrão”; enquanto que “o segundo, parcialmente socializado, articulou o Estado e a indústria da construção civil para a produção de habitação popular”. Associado a isso, tinham as prefeituras locais a função de implementar a política urbana do plano diretor, disciplinador da ação de agentes sociais e econômicos na construção da cidade. Era, portanto, uma estrutura centralizada de planejamento e gestão urbanos. A expressão dessa política é a criação dos conjuntos habitacionais, construídos de forma homogênea em todo o país, expandindo a cidade horizontalmente (EGLER, 1994).

Assim sendo, houve uma orientação para a construção de casas populares, uma vez que esta era a população menos assistida do ponto de vista da habitação, muito embora outras classes sociais também pudessem ter acesso. No entanto, ao longo do tempo, ficou claro que o custo da produção de casas populares pelo BNH, através da Companhia de Habitação Popular do RN (Cohab-RN), ficava muito alto, levando os mutuários a uma grande inadimplência. É a partir de então que a classe média passa a ser beneficiada através da construção de condomínios residenciais e edifícios, o que vem refletir sobre a paisagem urbana das maiores cidades. É o caso de Natal, que tem passado por um intenso processo de verticalização, assim como de crescimento urbano, promovido, principalmente, pelo grande número de conjuntos habitacionais construídos para a classe média.

A construção de casas populares para a população de baixa renda passou por um redimensionamento, e a partir de então o Programa de Erradicação de Sub-moradias (Promorar) passou a ser o carro chefe desta política. A população de baixa renda teve acesso à política habitacional através dos conjuntos habitacionais. Estes conjuntos tiveram

realmente um significado especial para grande quantidade de pessoas, que se anteriormente se viam totalmente impossibilitadas de realizar um dia o sonho da casa própria.

Entretanto, existe toda uma estratégia política e econômica na produção dessa moradia. O primeiro aspecto que chama a atenção diz respeito à sua localização, tendo em vista que foram construídos em áreas periféricas das cidades, decorrendo daí algumas demandas fundamentais como saneamento básico, água e luz. Esta infraestrutura mínima expandida a esses novos conjuntos, beneficiava aqueles espaços que estavam localizados entre o centro da cidade e o próprio conjunto. Normalmente, estas áreas eram de baixo valor no mercado de terras, mas com essas externalidades positivas foram criadas condições favoráveis à reprodução do capital imobiliário também nestas áreas.

Nas grandes cidades, estes conjuntos passaram a exigir uma infraestrutura de transportes urbanos, demanda suprida pela criação de empresas de transportes urbanos, que passaram a executar esse serviço sob o discurso de atender às necessidades da população residente, quando na realidade atendiam aos seus próprios interesses. Mas esses conjuntos também surtiram reflexos políticos. Nas cidades maiores como Natal, a classe trabalhadora passou a reivindicar melhores salários, incluindo a questão do deslocamento, dada a distância de suas residências para o local de trabalho, e melhores condições de moradia, através de reivindicações por equipamentos urbanos.

A produção de residências para a classe média também se configurou através da construção de conjuntos habitacionais. Embora com casas ou apartamentos com um melhor padrão de construção, tinha por estratégia política e econômica a mesma dispensada aos conjuntos habitacionais para populações de baixa renda.

Em Natal, considerada como uma das cidades que dispõe, na sua organização espacial, de maior número de residências construídas em conjuntos habitacionais, chegaram a representar 60% do total construído, e hoje existem alguns conjuntos habitacionais ocupados pela classe média mas que na sua origem foram habitados por pessoas de baixa renda. Com o passar do tempo, estes conjuntos, principalmente, Candelária e Ponta Negra, foram tornando-se centrais, e o preço da moradia foi ficando cada vez mais alto, expulsando esta população original, e passando a serem ocupados por uma população de maior poder aquisitivo.

A construção de moradias para a classe média alta e mesmo para a burguesia se

caracteriza por se apresentar sob a forma de grandes edifícios, condomínios fechados e residências isoladas obedecendo a altos padrões de construção e com arquitetura moderna. Esse tipo de construção produziu um espaço urbano com áreas bastante diferenciadas das demais, assumindo, muitas vezes, uma tipologia específica como no Bairro das Mansões, Alto da Candelária, Área dos Jardins etc.

O processo de financiamento público das moradias, no geral, obedecia prazos longos, em torno de 25 anos. Entretanto, devido ao sistema inflacionário vigente até os anos 1990, as pessoas que contraíram empréstimos no SFH para a construção da casa própria ou adquiriram suas residências em conjuntos habitacionais, foram beneficiadas, uma vez que o valor das prestações sofreu uma deflação, passando a pagar valores irrisórios de prestações.

Da execução da política habitacional, pode-se inferir que, em primeiro lugar, constituiu-se em uma forma significativa de valorização do capital, visando à sua reprodução em diversos setores: financeiro, industrial e comercial; em segundo lugar, beneficiou aos latifundiários urbanos, tendo em vista que, criando externalidades urbanas através da construção dos conjuntos habitacionais, possibilitou o aumento considerável do preço do solo urbano. E assim, cada vez mais dificultou o acesso à moradia por parte daqueles que o salário constitui na única fonte de renda.

A expansão do espaço urbano via construção de moradias através da política habitacional passou então a exigir uma expansão também dos equipamentos urbanos indispensáveis à sobrevivência de qualquer população. É o caso de hospitais, escolas, áreas verdes, áreas de lazer, expansão do comércio e, ainda, a exigência maior, que é a expansão do mercado de trabalho.

No RN, especialmente no interior, isto não aconteceu, resultando daí um empobrecimento cada vez maior da população, expresso por um baixo padrão de reprodução da população. Como resultado principal, tem-se um intenso processo migratório, daí muitos municípios terem apresentado nos últimos censos demográficos perda de população.

Por outro lado, as cidades maiores que apresentam maior dinamismo econômico, passaram a receber esses migrantes, resultando no agravamento dos problemas sociais. Como exemplo, citou-se Natal, que devido a essa intensa migração em sua direção, conta, na atualidade, com uma problemática social representada pelo crescimento de favelas,

aumento do desemprego e da violência urbana, degradação ambiental, prostituição infantil, dentre outros.

Na primeira década do século XXI, o destaque da intervenção do Estado na produção do espaço urbano reside na expansão da infraestrutura viária e nas políticas sociais, devendo ser destacado o Programa Minha Casa Minha Vida. Trata-se de um programa que contempla a população de baixa renda, seja nas grandes cidades, seja nas pequenas, cuja operacionalização tem propiciado mudanças espaciais significativas no espaço urbano. O programa tem por meta a construção de um milhão de habitações, priorizando as famílias com renda de até três salários mínimos. No entanto, atinge também famílias com até 10 salários mínimos. Essa diferenciação de faixa de renda familiar, o diferencia de outros programas até então existentes, já que excluía a parcela menos favorecida da sociedade. Isso tem propiciado a construção de habitações em espaços distanciados dos centros urbanos, favorecendo a expansão dos perímetros urbanos municipais e, por conseguinte, o aumento e redefinição dos espaços da cidade, bem como uma nova configuração territorial urbana.

Dessa forma, podemos inferir que a intervenção do Estado produziu espaços urbanos diferenciados, possibilitando uma divisão social do trabalho mais complexa, expressa territorialmente através da rede urbana. Esta complexidade é produto e, ao mesmo tempo, condição para que possa ocorrer a expansão capitalista. Neste contexto, a rede urbana, enquanto propulsora do processo de articulação do território, apresenta-se como condição fundamental para esse desenvolvimento.

## Referências

BECKER, Bertha K. e EGLER, Claudio A. G. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

COSTA, Ademir Araújo da. **A verticalização e as transformações do espaço urbano de Natal-RN**. (Tese de Doutorado). UFRJ. Instituto de Geociências. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro, 2000. 352f.

DAVIDOVICH, Fany. Gestão do território: um tema em questão. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 7-31, jul./set., 1991.

EGLER, Tamara Tania Cohen. **A gestão do lugar e da cidade**. Cadernos IPPUR/UFRJ, Ano VIII. N.1, Abr., 1994.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Re(li)gião**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

REZENDE, Vera. **Planejamento urbano e ideologia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO E BEM ESTAR SOCIAL DO RN. **Plano de ação social: 1979-1983**. Natal, [19\_\_].

\_\_\_\_\_. **Síntese do plano de ação do governo: 72-75**. Natal, [19\_\_].

\_\_\_\_\_. **A Experiência de planejamento no Rio Grande do Norte: período 1961-1979**. Fundação Instituto de Desenvolvimento do RN. Natal, 1979.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico habitacional do estado do RN**. Natal, 1988. Não paginado.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 1988.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.