

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**SARA RAQUEL FERNANDES QUEIROZ DE MEDEIROS**

**A CASA PRÓPRIA: SONHO OU REALIDADE?**  
**Um olhar sobre os conjuntos habitacionais em**  
**Natal**

Prof. Dr. Márcio Moraes Valença  
Orientador

NATAL – RN

2007

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**SARA RAQUEL FERNANDES QUEIROZ DE MEDEIROS**

**A CASA PRÓPRIA: SONHO OU REALIDADE?  
Um olhar sobre os conjuntos habitacionais em  
Natal**

Dissertação de mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação e em Ciências  
Sociais, da Universidade Federal do Rio Grande  
do Norte, para obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Márcio Moraes Valença  
Orientador

NATAL – RN

2007

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

A dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, do Centro de Ciências Humanas Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dra. Ana Cláudia Duarte Cardoso/UFGA  
(examinadora externa)

---

Prof. Dra. Edna Maria Furtado/UFRN  
(examinadora externa)

---

Prof. Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino/UFRN  
(examinadora interna)

---

Márcio Moraes Valença/UFRN  
(orientador)

---

Rita de Cássia da Conceição Gomes/UFRN  
(Suplente)

## **Agradecimentos**

Agradeço primeiramente a Deus, por ter-me proporcionado a força de vontade que me alimentou nesta caminhada. Meu Deus, muito obrigada!

Agradeço, logo em seguida, à pessoa que tem o maior mérito, por toda a investida, por ter sempre acreditado em mim, mesmo quando eu estava sem coragem para prosseguir. Sem ânimo para continuar, recebi então dessa pessoa todo o carinho, afeto, e orientação; além das broncas nos momentos necessários. Meu orientador, meu amigão, meu “pai” Márcio Valença – a quem devo todo o meu desabrochar e crescimento acadêmico – meu exemplo de dedicação e organização, muitíssimo obrigada!

Aos meus pais, Eci Fernandes e Francisco Fernandes, que sempre me dedicaram o amor de que sempre precisei e, deram-me a educação familiar que facilitou meu convívio, com as pessoas e o meu respeito por elas. Ao meu lindo filho, Vinicius, que entendeu minha ausência durante todo o período do trabalho, não hesitando em ficar quietinho ao meu lado, quando eu precisava somente olhar para ele e saber que tudo também era para nossa colheita. Às minhas irmãs – Jordana pelas soluções proporcionadas nos momentos difíceis; Loamy Fernanda, por ter ficado ao meu lado e estado presente neste momento final, e as minhas “irmãzinhas do coração”: Rosana e Jane, por tudo que não dá nem para ser mencionado: força, incentivo, ajudas múltiplas etc. A todos eles, meu muitíssimo obrigada.

À base de Pesquisa “Unidade Interdisciplinar de Estudos sobre Habitação e Espaço Construído”, meu berço acadêmico, onde as leituras, os diálogos, os debates, as pesquisas, deram-me a condição de cumprir este trabalho. A todos – Prof. Márcio, Prof. Ademir, Prof<sup>a</sup> Edna, Ednardo, Thiago, Daniela, Gilene, Rosa, Geovane, Ana Karine –, obrigada.

Ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, excepcionalmente ao Prof. João Emanuel e à Profa Livramento, por todo o estímulo e compreensão. Aos colegas de curso que mantêm um cantinho especial no meu coração: Rizoneide, Carlinha, Deise, Marcones, Dália, Cris, Deise e tantos outros.

Ao CNPq, pela bolsa de pesquisa, que me ajudou, dando-me recursos para adquirir as ferramentas necessárias para os trabalhos na pós-graduação.

Meu excepcional agradecimento a Francimar Fonseca, por todo o carinho, ajuda e pelo apoio, nestes últimos momentos, em que compartilhou comigo todas as dificuldades para finalização do trabalho.

## RESUMO

Esta dissertação versa sobre a produção capitalista da habitação. Objetiva analisar o imperativo econômico preponderante na política habitacional brasileira, tendo como foco de estudo os conjuntos habitacionais da cidade de Natal. Para caminharmos com este objetivo, usamos como base de análise um banco de dados sobre as “condições de vida e moradia nos conjuntos habitacionais de Natal”, o qual é fruto de uma pesquisa bastante ampla sobre os 50 maiores conjuntos da Grande Natal. O percurso teórico visou entender: a questão da moradia, na sua amplitude simbólica; a habitação-mercadoria; a alegada estabilidade social e econômica relacionada à propriedade habitacional; e a inserção dos conjuntos habitacionais no espaço urbano. Buscou, ainda, compreender as questões histórico-conceituais referentes à política habitacional brasileira e o reflexo desta na política implementada na cidade de Natal. A política dos grandes conjuntos presente, a partir da década de 1960, na cidade de Natal resultou da política nacional empreendida pelo BNH, que privilegiou objetivos econômicos mais do que os sociais; mesmo assim, teve expressiva importância. A adoção da provisão de habitação em massa deu ao BNH o mérito de ampliar o tecido urbano de muitas cidades, não só com a política de habitação, mas também passando a intervir no planejamento urbano, ao dotar as cidades, atendidas por seus programas, com infra-estrutura e regulação urbana. Eis a questão-chave: o abandono de um projeto social, pois a política habitacional, prometendo atender uma necessidade básica dos indivíduos e na sua efetivação, estabeleceu uma linha direta com o mercado. Atendeu não aqueles mais necessitados, mas os que, embora necessitados, possuíam os meios de pagar por sua moradia. Em Natal, os conjuntos habitacionais abrigam uma população de rendimentos relativamente significativos, que tem um bom padrão de vida.

**PALAVRAS-CHAVES:** Habitação – Conjunto Habitacional – Política Pública – Espaço Urbano.

## ABSTRACT

This dissertation is about housing provision under a capitalist system. It aims at analyzing the economic relevance of the Brazilian housing policy, in particular, looking at the housing estates built in Natal city. It also draws on a data-base about living and housing conditions in Natal, produced in the wake of a more comprehensive research of the 50 largest housing estates in the city. Theoretically, the dissertation discusses: the symbolic dimension of housing; housing as a commodity; the alleged social and economic stability of home-ownership; and the urban dynamic of housing estates. It also discusses the historic and conceptual references of the Brazilian housing policy and its consequences to Natal city. From the 1960s, policy under the BNH privileged the production of large housing estates. Although this was more closely related to economic rather than social objectives, this policy helped expand the urban limits. This was the case for Natal. At the end, this policy was not targeted towards the poorest in society but towards those low income house buyers who could afford to pay for the mortgages on offer.

**KEY-WORDS:** Housing Provision; Housing Policy; Urban Space;



## TABELAS

Tabela 1 – Condição do imóvel .....	72
Tabela 2 – Renda da família x condição do imóvel .....	73
Tabela 3– Renda da família x agente operacional .....	74
Tabela 4 – Agente operacional x zona administrativa .....	75
Tabela 5 – Propriedade de outro imóvel.....	79
Tabela 5 – Possui automóvel .....	79
Tabela 6 – Condição do imóvel x propriedade de automóvel.....	80
Tabela 7 – Ano da construção x zona administrativa do conjunto.....	84
Tabela 8 – Zona x agente operacional .....	84
Tabela 9 – Tempo de residência x condição do imóvel.....	85
Tabela 10 – Tipo do agente operacional x unidades habitacionais .....	86
Tabela 11 – Zona administrativa x unidades habitacionais .....	87
Tabela 12 – Zona administrativa x unidades habitacionais .....	87
Tabela 13 – Modalidade x agente operacional.....	88
Tabela 14 – Modalidade X zona administrativa.....	88
Tabela 15 – Teto do imóvel .....	89
Tabela 16 – Telhado do imóvel .....	89
Tabela 17 – Material das paredes .....	90
Tabela 18 – Tipo da reforma .....	91
Tabela 19 – Finalidade da reforma.....	91
Tabela 20 – Agente operacional x zona administrativa .....	93
Tabela 21 – Associação comunitária.....	93

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Possui geladeira? .....	81
Gráfico 2 – Possui fogão? .....	81
Gráfico 4 – Possui <i>freezer</i> ? .....	82
Gráfico 5 – Possui lavadora de roupa? .....	82
Gráfico 6 – Possui condicionador de ar?.....	82
Gráfico 7– Conservação das paredes .....	90
Gráfico 8 – Conservação das janelas.....	90
Gráfico 9 – Conservação do telhado .....	90
Gráfico 10 – Conservação do muro e das janelas.....	90

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Marcos da política habitacional no Brasil.....	34
Quadro 2 – Marcos da política habitacional em Natal .....	53
Quadro 4 – Bairro x conjuntos habitacionais .....	96

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Densidade demográfica dos bairros de Natal.....	50
Mapa 2 – Zonas administrativas de Natal .....	50
Mapa 3 – Distribuição dos conjuntos habitacionais por agente operacional. ....	77

## SUMÁRIO

Introdução .....	9
CAPÍTULO I: Discussão teórica conceitual .....	13
Moradia: necessidade básica .....	13
Habitação-mercadoria .....	16
O espaço urbano e os conjuntos habitacionais .....	18
Introduzindo uma definição de “conjunto habitacional” .....	30
CAPÍTULO II: Política habitacional no Brasil.....	33
O sonho da casa própria .....	33
CAPÍTULO III: Os conjuntos habitacionais em Natal .....	50
A Segunda Guerra e a urbanização de Natal .....	54
Os anos 1960-1970 em Natal.....	59
Os conjuntos habitacionais em Natal.....	61
CAPÍTULO IV: Os 50 maiores conjuntos habitacionais de Natal e áreas adjacentes.....	66
Sobre a fonte dos dados.....	66
Casa própria: um bem estável.....	70
Estabilidade habitacional .....	83
Os preceitos do urbanismo moderno.....	86
A atuação do Estado e o interesse do capital.....	92
Considerações finais .....	99
Referências Bibliográficas .....	106

## Introdução

Esta pesquisa versa sobre a produção capitalista da habitação, mais especificamente nos conjuntos habitacionais em Natal. O conjunto habitacional é uma das soluções encontradas para resolver o problema habitacional, que resulta da combinação de dois imperativos: a necessidade de moradia dos habitantes da cidade e a necessidade de ordenação do tecido urbano. O primeiro corresponde a uma necessidade básica que envolve questões de ordem econômica, política, social e simbólica, sendo também pretexto do Estado como ferramenta ideológica para implementação de políticas habitacionais de formato diversos. O segundo resulta de fatores históricos, marcados principalmente pelo processo de industrialização, responsáveis por novas configurações na cidade e no campo. Com a industrialização, a cidade passa a acolher grandes fluxos de população migrante, o que gera diversos problemas, associados à indisponibilidade de infra-estrutura e à lógica desigual de distribuição de renda no capitalismo.

A moradia, necessidade imprescindível, não é acessível a todos via mercado devido ao alto custo de produção e ao preço da terra *vis-à-vis* o insuficiente poder de compra da maioria das pessoas. Diante do problema da moradia, o Estado é convocado a tomar providências e garantir as condições de habitabilidade para aqueles cuja renda é insuficiente para resolverem sozinhos seus problemas de moradia. A ação do Estado termina por promover também a agenda capitalista. A construção dos conjuntos habitacionais implica a manutenção da ordem social, da salubridade urbana e da dinâmica econômica. Dada a escala da produção, a construção de conjuntos habitacionais implica, ainda, novas configurações do tecido urbano. Há uma expansão da malha urbana, pois, em geral, os conjuntos habitacionais são construídos na periferia, agregando glebas de terras, antes rurais, ao tecido urbano. Essa expansão urbana segue uma lógica capitalista: o acesso ocorre de acordo com o poder aquisitivo de cada indivíduo e sua família. Com a transformação da habitação em mercadoria, sua mais relevante característica, de “necessidade básica”, é relegada ao segundo plano: o acesso via mercado atende primeiro à agenda capitalista, e não ao imperativo social. A ideologia da casa própria tem servido como argumento do Estado brasileiro para a implementação de uma

política habitacional de mercado no país.

Este trabalho visa analisar o imperativo econômico preponderante na política habitacional brasileira, tomando como foco de estudo os conjuntos habitacionais da cidade de Natal. Para caminhar, com este objetivo, usamos como base de análise um banco de dados sobre as “condições de vida e moradia nos conjuntos habitacionais de Natal”, o qual é fruto de uma pesquisa bastante ampla sobre os 50 maiores conjuntos da Grande Natal. O recorte temporal é 1996-1997, período em que foram coletadas as informações. Além disso, no caso de algumas variáveis são usados dados do IBGE – Censo Demográfico de 2000, estendendo a análise temporal de 1997 a 2000. O universo da amostragem é amplo: são 4166 unidades habitacionais pesquisadas, com informações referentes ao chefe da família, à família, à própria residência e ao conjunto habitacional.

As variáveis exploradas buscam no referencial teórico o embasamento para a análise. Os autores que influenciaram e ajudaram a pensar esta “trama”, foram: David Harvey; Dilvo Peruzo; Ermínia Maricato; Friedrich Engels; Gabriel Bolaffi; Henri Lefebvre; Karl Marx; Luiz César de Queiroz Ribeiro; Manuel Castells; Márcio M. Valença; Marcus André B. C. Melo; Maria do Livramento Miranda Clementino; Nabil Bonduki; Roberto Damatta; Sérgio de Azevedo, entre outros. Há, ainda, referência a documentos governamentais: relatórios, leis, anuários etc.

No primeiro capítulo, os conceitos básicos necessários à análise são apresentados e discutidos. Nele, as implicações sociais e econômicas da moradia são investigadas de diversas óticas: dos geógrafos, dos antropólogos, dos filósofos, dos urbanistas etc. Levantam-se as questões referentes à categoria de necessidade básica da moradia na vida de cada indivíduo e; a como essa necessidade é atendida via mercado, tornando-se uma mercadoria, um ponto que está no cerne da discussão teórica e metodológica da análise. Ainda, nas questões conceituais, é incorporada a discussão sobre a ação do Estado na política habitacional, que se dá tanto através da promoção da estabilidade social do indivíduo via moradia como no que se refere ao dinamismo econômico – em particular no setor da construção civil. Outro ponto, de grande relevância, é a necessidade da organização do espaço urbano. Essas questões são trazidas ao leitor através de um resgate de como os conjuntos habitacionais se inserem no espaço urbano atendendo à ótica capitalista

da produção e do consumo.

O segundo capítulo trata da política habitacional no Brasil e traz um levantamento das intervenções do Estado na habitação, ações mediadas pela ideologia da casa própria. A intenção de associar à casa a condição de própria é passada à população brasileira como um imperativo social e econômico. As ações do Estado versam sobre a necessidade de ordenamento social (da população) e espacial.

A política habitacional na cidade de Natal, suas implicações e justificativas, como ocorreu o processo de urbanização, tudo isso é tratado no capítulo III, além de procedermos à análise da implementação da política habitacional via conjuntos residenciais na cidade. Por último, no capítulo IV, apresentamos as discussões em torno dos dados da pesquisa, resgatando os conceitos e analisando como os acontecimentos em nível nacional refletiram na cidade. São então levantadas questões basilares, que mediarão o diálogo entre a teoria e a análise da realidade, como:

. *Casa: o maior bem do indivíduo?* Para responder a essa pergunta são, primeiramente, analisados dados referentes à condição do imóvel, buscando filtrar aqueles que têm casa própria, para, em seguida, analisar os bens dos moradores (propriedade de outro imóvel, automóvel, eletrodomésticos etc.);

. *Estabilidade habitacional* – Primeiramente é analisada a variável *condição do imóvel* e, em seguida, o *tempo de residência*. A exploração desses dados tenta elucidar a relação estabilidade habitacional x estabilidade econômica;

. *Diferenciações de ocupação no espaço* – A partir do nível de renda dos habitantes, analisamos variáveis como: renda por conjunto habitacional, modalidade da residência (casa ou apartamento), localização, agente operacional;

. *Os preceitos do urbanismo moderno* – Avaliamos se estes preceitos foram implementados nos conjuntos habitacionais: funcionalidade, racionalidade, produção em massa, inovações tecnológicas. Verificamos dados relativos a reforma, material utilizado na fabricação das unidades habitacionais, número

de unidades produzidas etc;

. *A atuação do Estado consolidando uma ação em benefício do capital* – Analisamos o período da economia do Brasil e do Estado quando foram construídos os conjuntos, no que pesam o momento industrial e a importância desses conjuntos no contexto urbano da cidade.

A pesquisa da qual se origina este trabalho não se restringe a exibir apenas o recorte dos objetivos aqui explicitados, específicos desta dissertação. Ela consegue expor mais informações significativas para entender os conjuntos habitacionais em Natal. Os estudos sobre esse “campo” têm sido poucos e com pouca profundidade. Não há na literatura estudo de ordem significativa sobre o modelo de política habitacional implementado na cidade nem, muito menos, sobre o produto dessa política, sendo esta uma pesquisa que almeja abrir caminhos para maiores explorações nessa área dos estudos urbanos em Natal.

## Capítulo I: Discussão teórica conceitual

### Moradia: necessidade básica

A temática da moradia é discutida em diversas áreas do conhecimento. Perpassa por estudos de filósofos, economistas, arquitetos, sociólogos, antropólogos, cientistas políticos, juristas, geógrafos, historiadores, entre outros. Sendo a moradia essencialmente uma necessidade básica, a temática é de interesse de todos os campos do saber.

A moradia, sendo fundamental para as nossas vidas, é indispensável à reprodução social dos indivíduos<sup>1</sup> (pobres e ricos); constitui-se também no espaço do cotidiano e da intimidade, no local onde grande parte da vivência humana acontece. Harvey (1980), em *A justiça social e a cidade*, no capítulo em que aborda o valor de uso e o valor de troca do solo e das benfeitorias, pontua um importante aspecto, que diz respeito à questão da moradia.

“ii) o solo e as benfeitorias são mercadorias as quais nenhum indivíduo pode dispensar. Não posso existir sem ocupar espaço; não posso trabalhar sem ocupar um lugar e fazer uso de objetos materiais aí localizados; e não posso viver sem moradia de alguma espécie” (HARVEY, 1980, p. 135).

Na análise mais filosófica de Levinas (2000, p. 135):

“Podemos interpretar a habitação como utilização de um ‘utensílio’ entre ‘utensílios’. A casa servirá para a habitação como o martelo para pregar um prego ou a pena para a escrita. Pertence, de facto, ao conjunto das coisas necessárias a vida do homem. Serve para o abrigar das intimidades, para esconder dos inimigos e dos importunos. [...] no sistema de finalidades em que à vida humana se sustenta, a casa ocupa um lugar privilegiado”.

---

<sup>1</sup> Entendemos por reprodução social do indivíduo a busca pela produção da vida material, tanto econômica como social.



No que tange às interferências na vida cotidiana, a casa exerce o papel de refúgio das intimidades. Em *Invenção do cotidiano*, De Certeau, Giard e Mayol (1996) discutem as questões simbólicas da casa:

“Aqui o corpo dispõe de um abrigo fechado onde pode estirar-se, dormir, fugir do barulho, dos olhares, da presença de outras pessoas, garantir suas funções e seu entretenimento mais íntimo” (p. 204)

A casa garante, ainda, o cumprimento de outros “fazeres”, das “artes de fazer”:

“O território onde se desdobram e se repetem dia a dia os gestos elementares das ‘artes de fazer’ é antes de tudo o espaço doméstico, a casa da gente. De tudo se faz para não ‘retirar-se’ dela, porque é o lugar ‘em que a gente se sente em paz’” (p. 203).

O termo “artes de fazer”, utilizado pelos autores, condiz com as diversidades múltiplas que pode ter uma casa. Os habitantes modelam seu território com representações e modos que, muitas vezes, denunciam suas características pessoais. A moradia condiciona o aconchego e a intimidade dos lugares. Torna distante a impessoalidade da rua. Em *A casa e a rua*, DaMatta (1997) discute a dualidade entre esses dois espaços, perpassando o privado e o público, a individualidade e a multidão. Estar em casa é fazer parte de um grupo, de uma família; na rua há a multidão e a diversidade pessoal, a impessoalidade. Enquanto na casa reinam a moral e os bons costumes, que não são levados para a rua, na rua há promiscuidade e desordem, por ser casa de ninguém e de todos ao mesmo tempo. Na rua a liberdade de usos e costumes instala a desordem.

Ainda no campo da subjetividade, no dizer de Lefebvre, o homem cria ou recria o seu modo de habitar, a sua maneira de viver e aconchegar-se em casa:

“A casa e a linguagem são os dois aspectos complementares do ‘ser humano’. Acrescentemos: o discurso e as realidades urbanas, com suas diferenças e relações, secretas e/ou evidentes. O ‘ser humano’ (não dizemos ‘o homem’) só pode habitar como poeta. Se não lhe é dado, como oferenda e dom, uma possibilidade de habitar poeticamente ou de inventar uma poesia, ele a fabricará a sua maneira” (LEFEBVRE, 2002, p. 82).

A exaltação do valor simbólico da casa é realizada por Jorge (2005), em *Uma casa não é uma tenda*<sup>2</sup>:

“A casa será, pois, em certo sentido o principal documento da linha histórica pessoal, uma imagem que me retrata e cujo estatuto representativo eu reconheço – aliás, cujo estatuto representativo eu exploro em diversos sentidos, o principal dos quais será o simbólico” (p. 244).

As discussões sobre a casa, a moradia ou a habitação vão para além das questões subjetivas de pertencimento e aconchego. Trata-se de um bem que, essencialmente, no modo de produção capitalista, toma a forma de mercadoria. Porém a habitação não é uma mercadoria qualquer; ela apresenta diferenças no modo de produção e de consumo, resultando num acesso diferenciado.

---

<sup>2</sup> Conforme o autor, a substituição da “tenda” pela “casa” como edifício localizado num determinado espaço físico e funcionalmente estruturado de acordo com o seu programa de uso assinala a passagem do nomadismo ao sedentarismo.

## Habitação-mercadoria

No campo da objetividade, a grande discussão refere-se à complexidade da produção e do consumo da habitação. Para a produção da moradia, é necessário um grande número de operações mais ou menos complexas; o emprego de diversos tipos de trabalhadores (especializados e não especializados); a utilização de componentes, insumos não processados, semi-industrializados e industrializados. Essa complexidade na produção e no consumo da habitação influi no tempo de produção (excessivamente longo), na inelasticidade da oferta (limitação em curto prazo), na natureza pró-cíclica da produção (as instabilidades políticas e econômicas podem dificultar a efetivação da produção e do consumo) e em sua baixa liquidez (ela muda de mãos com pouca frequência). Outras características, como imobilidade e indivisibilidade, favorecem também a complexidade da produção e do consumo da habitação (AZEVEDO, 1987; VALENÇA, 2003).

Ribeiro (1982) discute os obstáculos para a produção da moradia. Após levantar a problemática da propriedade privada da terra, ele expõe:

“O segundo obstáculo é a inexistência de uma demanda solvável. Ela se define por uma inadequação do valor da moradia aos salários. Com efeito, os preços da moradia tendem a ser extremamente elevados, se comparados aos outros produtos de consumo, e, paralelamente, os rendimentos da população tendem a limitar-se aos salários. O capital-moradia somente pode realizar-se aos poucos na medida do seu consumo, pois os salários tendem a contemplar as necessidades habitacionais de hoje e não as do ano que vem” (RIBEIRO, 1982, p. 39).

A complexidade da produção e do consumo insere-se, ainda, efetivamente no seio da dinâmica que envolve o ato de habitar, por ser necessário não só a estrutura física da casa, mas, ainda, as infra-estruturas de acessibilidade, saneamento, segurança, dentre outras (AZEVEDO, 1987). Conforme Lipietz (1982, p. 11), “com a habitação é vendido um papel social mais ou menos elevado”, que estabelece uma hierarquia, expressa, “não no valor material da construção, mas no lugar no seio da divisão social do espaço”. Essa idéia de divisão social do espaço é trabalhada pelo autor como uma resultante da ação do Estado monopolista em

determinados espaços da cidade, na promoção de infra-estruturas e de obras de grande porte – centros comerciais e conjuntos habitacionais. Ligada a esses investimentos, está a valorização de determinados bairros da cidade (Lipietz, 1982).

A questão da moradia faz-se presente em diversos processos socioespaciais que denunciam as diferenciações de ocupação do espaço a partir do nível de renda dos habitantes. Os salários das classes de renda média e baixa não cobrem as necessidades de habitação no longo prazo. Disso decorre ser a moradia privilégio de poucos. Dessa forma, a casa própria é o bem maior que um indivíduo de renda média (e baixa) possivelmente vai adquirir durante toda a sua vida (AZEVEDO, 1987; LAMPARELLI, 1982; MARICATO, 1982; RIBEIRO, 1982; VALENÇA, 2003).

A dificuldade de acesso à moradia das classes de renda média e baixa é justificativa para a intervenção dos governos, seja através do financiamento da casa própria ou regulando os preços dos aluguéis. Essa regulação, em geral inserida no seio das crises cíclicas do capitalismo, visa garantir uma estabilidade habitacional para os trabalhadores, que, de outra forma, correm o risco de ser desabrigados. Também faz parte da agenda do Estado suprir as necessidades dos trabalhadores, para que não seja comprometida a ordem econômica do capital (AZEVEDO, 1987).

A provisão de moradia garante essa estabilidade social e econômica e, além disso, é parte integrante da construção da cidade. Um modelo de provisão habitacional largamente utilizado pelo Estado, e também pela iniciativa privada, é a construção de conjuntos habitacionais, por exemplo, no momento pós-revolução industrial e, mais tarde, na reconstrução, no caso das cidades européias destruídas pela Guerra.

Os conjuntos habitacionais são fruto dos ideais do urbanismo moderno, que surge para tentar, através de sua racionalidade e funcionalidade, responder aos problemas de salubridade na cidade. Responde, ainda, à necessidade da produção de habitação em larga escala, para atender à massa trabalhadora. Um problema de massa que requer uma solução em massa, contando com o auxílio das inovações tecnológicas e a industrialização da produção de habitações (BOLAFFI, 1983; BONDUKI, 2004).

## O espaço urbano e os conjuntos habitacionais

Os conjuntos habitacionais não podem ser pensados fora da lógica da cidade moderna. A existência dessa forma de provisão habitacional dificilmente poderia dar-se sem os fatores que moldaram a cidade a partir da industrialização. A técnica, a padronização e a concentração populacional são características que a sociedade moderna trouxe para o cenário urbano e que deram sustentáculo ao surgimento do sistema de provisão de habitação em larga escala, para atender à classe trabalhadora.

A relação entre industrialização e urbanização está no seio das discussões sobre a cidade moderna. A cidade é anterior à industrialização, mas os novos contornos que lhe são dados, através das inovações resultantes da revolução industrial, suscitaram diversas denominações, revistas por Lefebvre em *A vida cotidiana*: cidade industrial, cidade técnica, sociedade da abundância, sociedade do lazer e sociedade do consumo dirigido. A indústria desencadeou mudanças significativas no mundo moderno, e a cidade foi um dos espaços, senão o mais importante, a sentir transformações na sua configuração. Em geral, as primeiras indústrias não foram instaladas nas cidades: a necessidade da proximidade de matéria-prima levou as indústrias, muitas vezes, para áreas distantes das cidades. No entanto, a proximidade dos centros urbanos trazia outras vantagens para o quadro da produção e do consumo: mão-de-obra, mercado consumidor, circulação de mercadoria e moeda, atrativos que só a cidade oferece. Além disso, onde só havia matéria-prima e foram instaladas indústrias, estabeleceram-se novas cidades, formadas a partir da aglomeração de mão-de-obra empregada pela indústria (LEFEBVRE, 1978; 2001; 2004; MARX e ENGELS, 2002; CASTELLS, 2000; VALENÇA, 2006).

A cidade não é fruto da industrialização, mas é sistematicamente remodelada por esta. As redes de cidades que antecederam a industrialização foram apoderadas e remanejadas conforme as necessidades desta, causando significativas rupturas. A indústria passa a interferir na configuração de cada cidade, “assalta-a, toma-a, assola-a. Tende a romper os antigos núcleos, aponderando-se deles” (LEFEBVRE, 1978 p. 23).

Além de provocar mudanças nas cidades antigas, a industrialização traz consigo a função primordial de formar novos aglomerados urbanos, que surgem a partir da instalação de indústrias e do recrutamento de pessoal para trabalhar no setor produtivo. “No lugar das cidades nascidas naturalmente, criou as grandes cidades industriais modernas, que brotaram como cogumelos” (MARX e ENGELS, 2002, p. 71). A indústria, diferente das demais atividades com foco agrícola anteriormente praticadas, requer concentração de mão-de-obra e capital, por isso a cidade é foco e produto da indústria. A cidade ultrapassa a importância produtiva do rural. Conforme Lefebvre (2002), isso será a *inflexão do agrário para o urbano*:

Desde então, a cidade não aparece mais, nem mesmo para si mesma, como uma ilha urbana num oceano camponês; ela não aparece mais para si mesma como paradoxo, monstro, inferno ou paraíso oposto à natureza aldeã ou camponesa. Ela entra na consciência e no conhecimento como um dos termos, igual ao outro, da oposição ‘cidade-campo’. O campo? Não é mais – não é nada mais – que a ‘circunvizinhança’ da cidade, seu horizonte, seu limite (LEFEBVRE, 2002 p. 24).

A dicotomia cidade-campo está no seio da divisão social do trabalho. Marx e Engels discutem essa questão em *A ideologia alemã*, obra em que os autores buscam formular o materialismo histórico e dialético. Segundo Lefebvre (2001a), esse é o momento da obra de Marx em que a realidade urbana passa para o primeiro plano. Para a formulação do materialismo, os autores partem da contraposição ao idealismo da filosofia de Hegel. Nessa formulação materialista, o homem é um ser da natureza, que se distingue dos demais seres pela produção dos seus meios de existência, produção que varia de acordo com as condições materiais. As diferenças de condições resultam em produtos diferentes, que são consumidos através de intercâmbio. Produção e intercâmbio de mercadoria resultam na divisão do trabalho: “A divisão do trabalho no interior de uma nação gera, antes de mais nada, a separação entre trabalhador industrial e comercial, de um lado, e trabalhador agrícola, de outro; e, com isso, a separação entre a cidade e o campo e a oposição de seus interesses” (MARX; ENGELS, 2002 p.12).

Outras diferenças entre cidade e campo podem ser apontadas:

“A existência da cidade implica ao mesmo tempo a necessidade da administração, da polícia, dos impostos etc., em uma palavra a necessidade da organização comunitária e, portanto, da política em geral. Foi então que surgiu pela primeira vez a divisão da população em duas grandes classes, divisão essa que repousa diretamente sobre a divisão do trabalho e os instrumentos de produção. A cidade constitui o espaço da concentração, da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades, ao passo que o campo evidencia o oposto, o isolamento e a dispersão. A oposição entre a cidade e o campo só pode existir no âmbito da propriedade privada” (MARX; ENGELS, 2002 p. 55-56).

A divisão do trabalho não está apenas no nível cidade-campo. Ela se apresenta em diversos níveis e subdivisões. Está presente na separação entre trabalho comercial e trabalho industrial, entre trabalho intelectual e trabalho manual e assim sucessivamente (MARX; ENGELS, 2002). Torna-se visível na ocupação geográfica, na divisão social e espacial da cidade e suas respectivas hierarquias. Essas sucessivas divisões também são responsáveis pela viabilização do caráter funcional da cidade moderna bem como pela intensificação da urbanização através das inovações tecnológicas.

A urbanização não pode ser definida apenas quantitativamente, ou seja, levando-se em consideração apenas a proporção da população total que vive nas cidades. Progressivamente, a cidade passa a ser a moradia e o local de trabalho do homem moderno e “o centro indicador e controlador da vida econômica, política e cultural que atraiu as localidades mais remotas do mundo para dentro de sua órbita e interligou as diversas áreas, os diversos povos e as diversas atividades num universo” (WIRTH, s.d., p. 98).

A interligação foi proporcionada através dos avanços tecnológicos de comunicação e transportes, que são responsáveis também pela irradiação do modo de vida urbano para além dos limites da cidade. Este se define através da praticidade, racionalidade e agitada vida social, fenômenos do urbano que não se limitam à cidade, e invadem progressivamente o campo:

“Los elementos más conocidos del sistema urbano de fines son el agua, la electricidad, el gas (butano en el campo), acompañados del coche, la televisión, los utensilios de plástico, el mobiliario ‘moderno’, lo que implica nuevas exigencias en lo relativo a los ‘servicios’. Entre los elementos del sistema de valores, citaremos el ocio a la manera urbana (bailes, canciones), las costumbres, la adopción rápida de las modas. Y también, las preocupaciones por la seguridad, las exigencias de previsión relativas al provenir; en resumen, una racionalidad difundida por la ciudad” (LEFEBVRE, 1978, p. 26-27).

Esses fenômenos do urbano foram interpretados por Lefebvre através da metáfora do tecido urbano, que se realiza com a expansão do fenômeno urbano para além dos limites da cidade, expansão que está caminhando a passos largos, nos dias atuais, com o avanço das tecnologias de comunicação, como a fibra ótica e os satélites, proporcionando uma maior penetração dos modos de vida urbano no campo. O computador e a *internet* facilitam o acesso momentâneo entre as pessoas, em qualquer lugar do mundo. O urbano sai dos limites da cidade, para transformar a sociedade como um todo em sociedade urbana, sem que esta, no entanto, deixe de necessitar da cidade. (CASTELLS, 1999; HARVEY, 2004; GOTTDIENER, 1997).

“As inovações voltadas para remoção de barreiras espaciais [...] têm tido imensa significação na história do capitalismo, transformando-a numa questão deveras geográfica – as estradas de ferro e o telégrafo, o automóvel, o rádio e o telefone, o avião a jato e a televisão, e a recente revolução das telecomunicações são casos em tela” (HARVEY, 2004, p. 212).

Apesar dos avanços em comunicações e transportes, o que favorece a localização das pessoas em qualquer lugar do mundo, a concentração populacional continua sendo a grande marca da urbanização. Lefebvre aponta para uma total urbanização (2004, p. 27), em que a sociedade será marcada pelo processo de implosão–explosão: “concentração urbana, êxodo rural, extensão do tecido urbano, subordinação completa do agrário ao urbano”.

O cenário que se constrói com a grande densidade populacional no meio urbano é preocupante. A expansão do tecido urbano nem sempre é acompanhada de disponibilidade de infra-estrutura e serviços de transporte, saúde, educação,



moradia, entre outros. A grande massa populacional da cidade não dispõe dos meios de sobrevivência; assim, a população pobre e também de miseráveis cresce na mesma proporção do crescimento da malha urbana infra-estruturada das cidades ou mais que ele. Engels (1988) mostra esse crescimento, vendo-o pelo prisma da atomização do mundo, na qual as individualidades são levadas ao extremo como forma de sobrevivência na sociedade moderna. Conforme o autor, a indiferença brutal entre os indivíduos gerou a desagregação da humanidade, causando a guerra social. A formação da guerra social é relatada por Stirner (apud Engels, 1998), da seguinte forma:

“As pessoas não se consideram reciprocamente senão como sujeitos utilizáveis; cada um explora o próximo, e o resultado é que o forte pisa o fraco e que o pequeno número de fortes, quer dizer, os capitalistas, se apropriam de *tudo*, enquanto que ao grande número de fracos, aos pobres, não lhes resta senão a própria vida, e nada mais” (p. 36).

A discussão em torno da guerra social é ponto de partida para Engels descrever a situação da classe trabalhadora nas grandes cidades da Inglaterra. A partir da exploração do trabalhador pelo capitalista, o autor passa a mostrar como são os bairros pobres e como esses espaços são menosprezados pela sociedade:

“Todas as grandes cidades possuem um ou vários ‘bairros de má reputação’ – onde se concentra a classe operária. É certo que é freqüente a pobreza morar em vielas escondidas, muito perto dos palácios dos ricos, mas, em geral, designaram-lhe um lugar à parte, onde ao abrigo dos olhares das classes mais felizes, tem de se safar sozinha, melhor ou pior. Estes bairros de má reputação são organizados em toda a Inglaterra mais ou menos da mesma maneira, as piores casas na parte mais feia da cidade” (ENGELS, 1988, p.38).

A descrição de Engels é muito detalhada: percorre bairros de cidades como Londres e Manchester (sua terra natal), mostrando o que comem, como se vestem e como habitam os trabalhadores operários. As péssimas condições de habitação são tratadas pelo autor como resultantes da exploração capitalista. Em conformidade com essa formulação, vinte anos depois, Marx escreve, em *O Capital* (L1, V II, capítulo XXIII), a lei geral da acumulação capitalista e toma como exemplo

a Inglaterra de 1846 a 1866, período em que ocorreu um crescimento econômico acelerado. A lei de acumulação é esclarecida pelo autor examinando as condições de alimentação e habitação dos trabalhadores fora da fábrica.

A realidade descrita por Marx e Engels ainda é a da convivência desses espaços de miséria nos centros das cidades: mesmo que, de certa forma, existisse um distanciamento social, pobres e ricos ainda conviviam no mesmo espaço. A conformação espacial começa a mudar quando surge a necessidade de higienizar os centros da cidade. O pobre, que antes habitava em um minúsculo cômodo, é “convidado” a morar no subúrbio da cidade, onde vai possuir uma habitação digna e área livre para cultivar. Na França, essa intervenção ocorre depois da ocupação da burguesia “progressista”: em 1848, os subúrbios são criados, para alocar os camponeses que, atraídos pela indústria, estavam habitando os centros das cidades (LEFEBVRE, 2001).

Outro momento de ocupação dos subúrbios é nas décadas de 1950 e 1960, mas de modo bastante diferente da ocorrência anterior. Quando os subúrbios se proliferaram, não apenas na França, mas também em outros países, receberam a designação de “bairros novos” e não alocaram apenas as populações de baixa renda, tendo recebido também população de melhor poder aquisitivo, que fugia dos centros urbanos em busca de mais espaço e tranquilidade, fenômeno típico do subúrbio americano (LEDRUT, 1971).

“Quanto aos bairros novos, desenvolvem-se também na periferia das cidades, em anéis relativamente afastados do centro da cidade. Os mais recentes possuem características bastantes especiais: não vieram à luz progressivamente mas sim rapidamente, por causa da edificação maciça de grandes conjuntos residenciais. Os bairros novos pertencem a duas categorias: habitações de conforto médio (tipo grande conjunto ‘ou pavilhão’) e residência relativamente luxuosas (as ‘Alturas Flóridas’ de Babitt são um símbolo do subúrbio americano). Na primeira categoria encontra-se, em geral, uma população relativamente jovem, de rendas modestas, porém não miserável. É, nos velhos bairros situados nas proximidades do centro que aparecem, nos Estados Unidos como na França, ilhotas arruinadas, onde mora uma população de rendas baixíssimas e de

atividades irregulares (É o slum). Os bairros novos, feitos de jardins e de casas, acolhem os residentes menos jovens, de rendas mais elevadas que os das grandes coletividades” (LEDRUT, 1971 p. 119-120).

As autorizações da consolidação dos subúrbios e dos loteamentos na periferia da cidade são as primeiras medidas tomadas em meio à política urbana, para contornar os problemas habitacionais nos centros urbanos. Essas políticas são consideradas regularizadoras, e não contaram com a atuação completa do Estado, já que a construção de habitação era realizada via iniciativa privada.

Essa atuação parcial do Estado na política urbana será uma das características do Estado capitalista, ou seja, o setor público encarregando-se de algumas funções que antes estavam a cargo do mercado, sem, no entanto, proporcionar o amplo acesso aos de menor renda. “La construcción que el Estado ha tomado a su cargo no transforma las orientaciones y concesiones adoptadas por la economía Del mercado” (LEFEBVRE, 1978 p. 35). As medidas tomadas pelo Estado consolidam, na verdade, a atuação capitalista na cidade moderna. Conforme Lojkin (1981), a interface entre o Estado capitalista e a questão urbana ocorre quando o Estado passa a garantir os instrumentos necessários para o desenvolvimento capitalista na cidade, através da sua atuação na produção dos meios de consumo coletivos.

“O que, a nosso ver, vai caracterizar duplamente a cidade capitalista é, de um lado, a crescente concentração dos ‘meios de consumo coletivos’ que vão criar pouco a pouco um modo de vida, novas necessidades sociais – chegou-se a falar de uma ‘civilização urbana’ –; de outro, o modo de aglomeração específica do conjunto dos meios de reprodução (do capital e da força de trabalho) que se vai tornar, por si mesmo, condição sempre mais determinante do desenvolvimento econômico” (LOJKINE, 1981, p.124).

Os meios de consumo coletivos não são as únicas providências tomadas pelo Estado para garantir o progresso da urbanização capitalista. O Estado age nos setores que são imprescindíveis à produção capitalista, que fazem parte da agenda produtiva, mas não são rentáveis, retirando, com isso, os empecilhos para o

desenvolvimento do capital.

“A socialização estatal da reprodução da força de trabalho, bem como da reprodução dos meios de comunicação e da aglomeração espacial, conservará pois todas as taras da relação social capitalista. Longe de suprimir a contradição entre meios de reprodução do capital e meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exarcebá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamentos urbanos, de acordo com seu grau de rentabilidade e utilidade imediata para o capital” (LOJKINE, 1981, p. 171).

Conforme Lojkine (1981), essa contradição nas formas de atuação do Estado é reforçada no estágio monopolista, tendo em vista o fracionamento da classe capitalista, refletindo no nível estatal, o que o autor chama de uma política “monopolista”: “a instauração de instrumentos jurídicos, ideológicos e financeiros a serviço exclusivo da fração monopolista do capital” (p. 171). Quanto às práticas políticas – coerção jurídica e mecanismo de financiamento dos equipamentos, com efeito direto sobre a reestruturação social do espaço urbano –, o autor menciona três setores de atuação do Estado: localização e controle das atividades industriais, controle da localização dos diferentes tipos de habitação e localização dos meios de consumo. Essas práticas são garantidas pela planificação urbana.

A planificação urbana consiste em reflexões, projetos e decisões em torno do futuro da cidade. Ledrut (1971 p. 46) afirma: “A planificação urbana é o conjunto de meios que permite dominar os fenômenos parciais, integrando-os à totalidade urbana de tal forma que se possa dominar o futuro da cidade”. Dentre os instrumentos de planificação, está o plano urbanístico.

Françoise Choay começa por qualificar o termo “urbanismo” como um neologismo. Segundo a autora, “este neologismo corresponde ao surgimento de uma realidade nova: pelos fins do século XIX, a expansão da sociedade industrial dá origem a uma disciplina que se diferencia das artes urbanas anteriores por seu caráter reflexivo e crítico, e por sua pretensão científica” (1998, p.2). Em seguida, a autora estabelece uma divisão entre o pré-urbanismo e o urbanismo. No pré-urbanismo estão incluídos autores que, ao se preocuparem com a sociedade,

apontaram caminhos para a cidade, ou seja, a cidade não era o foco, mas acabava sendo o alvo de propostas. Foram vários os representantes do pré-urbanismo, entre eles Friedrich Engels e Karl Marx. No urbanismo estão especialistas da cidade, com foco na realidade urbana, geralmente arquitetos, que, além do arcabouço teórico, visavam à prática: as diversas percepções urbanísticas apresentaram gamas diversificadas de projetos para solucionar os problemas da cidade moderna. A questão da habitação, por exemplo, foi tratada ora valorizando os aspectos ecológicos, ora valorizando os avanços tecnológicos.

Os avanços tecnológicos são a bandeira levantada pelos progressistas, que tentaram utilizá-la para produzir uma nova forma de morar. Inspirados na produção em série, tendo como principal líder Le Corbusier, eles quiseram adaptar à maneira de produzir automóveis, navios e aviões a maneira de se produzirem casas. Para tanto, seria necessária a adesão da indústria nesse projeto. Além disso, era necessário um dado estado de espírito para a aceitação dessas inovações.

“É preciso criar o estado de espírito da série.

O estado de espírito de construir casas em série.

O estado de espírito de residir em série.

O estado de espírito de conhecer casas em série.

Se arrancarmos do coração e do espírito os conceitos imóveis da casa e se encaramos a questão, de um ponto de vista crítico e objetivo, chegaremos à casa-instrumento, casa em série, sadia (e moralmente também) e bela pela estética dos instrumentos de trabalho que acompanham nossa existência” (LE CORBUSIER, 1998, p. 159).

As aspirações de Le Corbusier formam um capítulo único na história da cidade moderna. Sua idéia de fazer uma “máquina de morar” está baseada na necessidade de se construir em muitas unidades habitacionais, a baixo custo e extremamente funcionais para atender às classes menos favorecidas economicamente. Ao seu favor estavam a geometria – o cubo é a figura mais presente – e os avanços tecnológicos. Entretanto os empecilhos criados para a aceitação dessa produção residiam, essencialmente, neste espírito novo de morar. Era necessário romper com a poesia da casa, com os sonhos criados em torno dela. Era necessário ao operário aceitar sua condição de operário e não vislumbrar uma

casa ao estilo burguês.

“O coração só será tocado se a razão estiver satisfeita e isto pode ocorrer quando as coisas são calculadas. Não se deve ter vergonha de morar numa casa sem telhado pontiagudo, de possuir paredes lisas como folhas de zinco, janelas semelhantes aos caixilhos das fábricas. Porém, o que pode nos deixar orgulhosos é ter uma casa prática como sua máquina de escrever” (LE CORBUSIER, 1998, p. 170).

Mas a funcionalidade e o barateamento da produção não eram as únicas metas que queriam alcançar os urbanistas progressistas; disciplina e higiene também foram pautas desse projeto. A beleza do projeto está na junção dos quatro elementos: ordem, funcionalidade, baixo custo e higiene, a imagem de um homem-tipo, disciplinado para viver na sociedade moderna.

“Quando se fala de casas em série, é preciso falar de loteamento. A unidade dos elementos construtivos é uma garantia de beleza. A diversidade necessária a um conjunto arquitetural é fornecida pelo loteamento que conduz às grandes ordenações, aos verdadeiros ritmos da arquitetura. Um conjunto bem loteado e construído em série daria uma impressão de calma, de ordem e limpeza, imporá fatalmente a disciplina aos habitantes” (LE CORBUSIER, 1998, p. 172).

As soluções de higiene, ordenamento e barateamento foram bem aceitas pela planificação urbana e as propostas progressistas se expandiram por todo o Ocidente. Seu principal órgão de difusão foram os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAMs.), reunindo representantes da Europa, Estados Unidos, Brasil, Japão etc., de início preocupados com o problema habitacional. Os arquitetos do CIAMs colocaram a habitação como preocupação primordial, privilegiando as condições de higiene. Durante a quarta edição do CIAMs, em 1933, na forma de um cruzeiro pelo Mediterrâneo em direção a Atenas, é elaborado o documento intitulado “Carta de Atenas”, estabelecendo os princípios do urbanismo moderno (CHOAY, 1998).

Segundo Rebeca Scherer, na *Apresentação*, “A Carta de Atenas sintetiza

o conteúdo do urbanismo racionalista, também chamado de urbanismo funcionalista”. Para Le Corbusier (1993; 1984), os três elementos – sol, vegetação e espaço – são priorizados no modelo de planejamento proposto. Além desses três elementos, as questões de saúde e educação são definidoras dos projetos para a habitação. O urbanismo funcionalista, ao pensar os conjuntos habitacionais, pretendia criar *novas cidades*, autofuncionais e articuladas com as demais partes da cidade, atendendo às necessidades dos habitantes nos novos conjuntos. Não desejavam a mesma experiência dos subúrbios (americanos e ingleses), que, ao alocar a população nas áreas distantes das cidades, sem plano e sem ligação normal com a cidade, produziram uma desarticulação no fenômeno urbano. A mesma crítica feita aos subúrbios pode ser feita às cidades-satélites:

“Os subúrbios e as cidades satélites representam, a cada dia, para os habitantes, horas perdidas de metrô ou de ônibus em detrimento de toda a vida coletiva. Mas as horas perdidas no transporte nada representam tendo em vista a parte da renda nacional destinada ao pagamento desta heresia. Os milhões de pequenas casas dos subúrbios e das cidades-jardim exigem um incontável aparelhamento, uma rede inextricável de estradas, de vias férreas, de vigilância e de serviços públicos diferentes, de canalização própria de água, de gás, de eletricidade. Isso é pago por cada um de nós com o tributo cotidiano de três ou quatro horas de trabalho que se tornam, por causa disso mesmo, estéreis” (LE CORBUSIER, 1979, p. 24)

Se, por um lado, está a crítica de Le Corbusier aos subúrbios e às cidades-jardim, por outro são inúmeras as críticas feitas aos urbanistas funcionalistas, atacando pontos como a rígida subordinação das partes ao todo, a indefinição social das áreas verdes em torno da habitação, a monotonia dos ambientes criados, o incentivo à rarefação das relações sociais, entre outras.

Quanto à subordinação das partes ao todo, a idéia de planificação – homogeneização do alto – é encarada como uma ferramenta para manutenção da ordem social, ao produzir o homem-tipo ideal.

“O ataque pelo alto, se pode dizer, comporta um projeto global, submetendo o território nacional a um ‘planejamento’ comandado

pela industrialização. Dupla exigência, duplo postulado: o espaço inteiro deve ser planejado. As particularidades dos sítios e situações devem desaparecer face às exigências gerais, tecnicamente *motivadas*” (LEFEBVRE, 2002, p. 91).

Este homem-tipo ideal é configurado pelo espaço da habitação e pelo auxílio dos meios técnicos da indústria. Um exemplo da relação entre a necessidade industrial e a remodelação do espaço da casa está na cozinha. A necessidade de liberar a mulher dos afazeres domésticos para ser empregada da indústria cria a cozinha pequena e funcional.

“Cinderela e a pilhagem de sua cozinha. A depressão de sua cozinha para dentro do porão. A tentativa de libertação de Cinderela: ciência, a fada madrinha; eletricidade, sua varinha de condão; Mágica moderna e Romance” (GEDDES, 1994, p. 90).

No que tange a monotonia dos espaços criados, a crítica humanística, que não vê apenas o espaço concreto e geométrico da casa, mas aquele que valoriza a poesia e as práticas cotidianas do *habitat*, acusa a arquitetura moderna de colocar as massas trabalhadoras em caixas, gaiolas, ou “máquinas de habitar” com o intuito de uniformizar e controlar (LEFEBVRE, 1982). A homogeneização é vista como uma prática redutora:

“A política do espaço apenas o concebe como meio homogêneo e vazio, no qual se estabelecem objetos, pessoas, máquinas, locais industriais, redes e fluxos. Tal representação fundamenta-se numa logística de uma racionalidade limitada, e motiva uma estratégia que destrói, reduzindo-os, os espaços diferenciais do urbano e do ‘habitar’” (LEFEBVRE, 2002, p. 53).

Os conjuntos habitacionais geram uma nova configuração no urbano. Através do objeto casa e da necessidade de atender a parte expressiva da população que precisa de melhores condições de moradia é que nasce o ideário de conjuntos habitacionais. Habitação barata e funcional é produzida em larga escala. Atende aos anseios do Estado e ao capital, dinamizando a economia através da construção civil. Responde também à necessidade de provisão de habitação em massa, possibilitando o acesso à casa que muitos trabalhadores almejam. Em



relação aos desdobramentos do indivíduo colocado na gaiola, só o habitar poeticamente irá responder, se o espaço homogêneo imposto continuou dessa forma. Os conjuntos habitacionais introduziram novas formas no urbano de todo o mundo ocidental. Em cada país, foram feitas as devidas adaptações, inclusive hibridismos combinando concepções de urbanistas diferentes, de acordo com condições e realidades próprias.

### **Introduzindo uma definição de “conjunto habitacional”**

Definir o que vem a ser “conjunto habitacional” é algo desafiador, devido ao fato de a literatura não esclarecer especificamente esse termo. O Dicionário Aurélio (1986) define conjunto habitacional (no caso, usa-se “conjunto residencial”), a partir da percepção arquitetônica, como:

“Agrupamento organizado e ordenado de casas ou edifícios de habitação que constituem uma unidade, ou por haverem sido projetadas em conjunto ou porque formam uma unidade de vizinhança. [Tb. se diz apenas conjunto.]”.

Outra definição pode ser encontrada na legislação brasileira. Apesar de existirem políticas para implementação dos conjuntos habitacionais desde 1946, não existe uma lei própria para regulamentação deles. A norma que respalda a fiscalização e aprovação de projetos dessa natureza é a Lei 6.766 de 1979, do uso e parcelamento do solo.

“Art. 6º - Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos:

I - as divisas da gleba a ser loteada;

II - as curvas de nível a distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;

III - a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;

IV - a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários, existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;

V - o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;

VI - as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas”.

O parcelador não se limita apenas a formar os lotes; projeta também as unidades habitacionais (casas, blocos, prédios, apartamentos) que neles serão erguidas, por isso não negocia tão-somente o terreno, mas também a edificação (já construída ou simplesmente planejada).

Os conjuntos residenciais, em termos arquitetônicos, diferenciam-se, ainda, entre horizontais e verticais. O termo “conjunto habitacional” é utilizado tanto em referência às moradias em blocos de apartamentos quanto às casas unifamiliares. Na política habitacional brasileira, a partir da década de 1950, os termos “conjunto habitacional” e “conjunto residencial” colocam em desuso a expressão “vila operária”:

“O termo ‘conjunto habitacional’ sugere uma alteração de escala, de forma e de inserção na cidade. Sob o último aspecto, pressupõe uma área de uso residencial socialmente homogênea, inserida num espaço urbano penetrado por uma divisão funcional. Enquanto o termo ‘vila operária’ tem uma conotação social, moral e sanitária, o termo ‘conjunto habitacional’ vai mais além, incorporando a esses três atributos a noção de um uso exclusivamente residencial (habitação e comércio e serviços locais), numa leitura da cidade presidida por critérios funcionais” (CORREIA, 2001, p. 87).

Em suma, o termo “conjunto habitacional” ou “conjunto residencial” refere-se a um aglomerado de unidades habitacionais planejadas e dispostas de forma integrada, dotadas de serviços urbanos, sistema viário, infra-estrutura, áreas verdes

ou livres, como também de serviços como educação, comércio, serviços assistenciais e de saúde, etc. Vale ressaltar, esse tipo ideal não está totalmente presente em todos os projetos implementados e que receberam essa denominação na cidade de Natal.

## **Capítulo II: Política habitacional no Brasil**

### **O sonho da casa própria**

As intervenções do Estado na questão habitacional no Brasil visam concretizar a ideologia da casa própria. A casa é tida como um bem necessário à estabilidade social. É nesse sentido que se firma a política da casa própria ou, como veremos, a política da habitação-mercadoria. Cabe aqui a análise de como a planificação urbana das grandes cidades brasileiras será dimensionada via política habitacional. A ocupação da cidade, através da construção dos conjuntos habitacionais, é reflexo da interface Estado e capital, em que o primeiro irá dar subsídios à atuação do segundo, com a construção do aparato necessário ao desenvolvimento capitalista na cidade. O Estado utiliza uma retórica social cuja base é a promoção social, no entanto em geral, as intervenções do Estado pretendem muito mais alcançar êxitos econômicos. Dentre os órgãos representantes dessa política, temos os IAPs, a FCP e o BNH. Este último foi, por 21 anos, a chave-mestra da política habitacional brasileira; após sua extinção, a política habitacional ficou a cargo da CEF.

Como apontado no quadro 1 “Marcos da política habitacional no Brasil”, um dos fatos que marcaram o início da interferência do Estado na questão da habitação foi a intervenção higienista. O ideal do higienismo nasceu na Europa, que, após a ocupação indiscriminada da cidade, assistiu também à propagação de diversas epidemias. As más condições de vida nos grandes centros urbanos, as ruas desordenadas e super habitadas, as habitações coletivas – destinadas ao trabalhador pobre –, sem o mínimo de preocupação com a circulação do ar e a insolação e com saneamento precário, estavam presentes em toda parte. Com a proliferação de doenças, o Estado tomou medidas para “despoluir” a cidade. O principal alvo dessas políticas higienistas era a casa do pobre trabalhador (BONDUKI, 2004; FINEP, 1985; CARPINTÉRO, 1997):

“Todavia, ao lado das pesquisas que apontavam os perigos causados pelas habitações insalubres, médicos e higienistas visualizavam a possibilidade de implantar uma nova gestão na vida

do trabalhador pobre. Desse modo, toda idéia vinculada à necessidade de moralização do trabalhador se ‘materializa no espaço da casa’. As necessidades físicas e biológicas defendidas pelo saber clínico, com relação ao conforto e bem-estar do homem, serviram de base para a formulação de um projeto de organização de vida dos trabalhadores” (CARPINTÉRO, 1997, p. 30).

Quadro 1 – Marcos da política habitacional no Brasil

<b>Ano</b>	<b>Política habitacional</b>	<b>Beneficiários/Ação</b>
1894-1925	Higienista (Intervenções nas maiores cidades do país – exemplos: Recife, São Paulo, Rio de Janeiro)	Remoção de cortiços e favelas, saneamento etc. Legislação urbanística.
1934-1953	IAPS Portaria nº 32, de 19 de maio de 1934	Geral, com requisito de renda
1946-1964	Fundação da Casa Popular Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946	Geral, com requisito de renda
1964	Sistema Financeiro da Habitação Lei nº. 4.380	Geral, com requisito de renda
1964-1986	Banco Nacional da Habitação Lei nº 380, de 21 de agosto de 1964	Geral, com requisito de renda
1986-	Caixa Econômica Federal Decreto-lei nº 2.291, de 21.11.86	Geral, com requisito de renda
Fonte: elaboração própria, com base em revisão bibliográfica		

A necessidade de despoluir a cidade cria o imperativo de a população de menor poder aquisitivo morar em áreas mais distantes do centro. A proposta de uma casa ampla, com boas condições de ventilação e de baixo custo é vendida a muitos trabalhadores (BONDUKI, 2004) e famílias de classe média. Isso ocorre com mais freqüência nos países de economia desenvolvida. As famílias de classe média que vão morar no subúrbio constroem um padrão de moradia bem diferente daquele destinado ao trabalhador (geralmente mansões, devido à disponibilidade de terra). As condições de transporte são também mais viáveis para as famílias de classe média que, possuindo carro próprio, não têm de utilizar os deficientes transportes coletivos.

No Brasil, a política de intervenção higienista, com a promulgação de leis e decretos, começou no início do século XX, quando o país vivenciou a deterioração do espaço urbano com a concentração de mão-de-obra ociosa e mal remunerada, a carência de habitação popular e a expansão descontrolada e desordenada da malha

urbana. O problema habitacional passou a ser abordado com soluções paliativas e pontuais, como as vilas operárias, permitindo também o surgimento de diversos tipos de moradia-problema, como os cortiços, os hotéis-cortiços, as favelas, entre outros. De qualidade duvidosa, alguns desses tipos estão atrelados à reprodução do capital rentista – indivíduos com melhor poder aquisitivo construíam casas para serem alugadas à classe de renda mais baixa – sem a participação direta do Estado que, no seu viés higienista, tratava o problema como de saúde pública (BONDUKI, 2004; MELO, 1985). Com a proliferação de doenças infecto-contagiosas e epidêmicas, a precariedade da habitação popular foi apontada como principal vetor da insalubridade do meio urbano (COSTA, 1986; SOLIS e RIBEIRO, [n.d]).

É o início da urbanização do país. Cidades como o Rio de Janeiro, São Paulo e Recife foram alvos dessa intervenção. Diferentemente do que ocorreu nos países europeus, que adotaram as medidas higienistas somente após anos de urbanização, no Brasil o cenário urbano mal havia sido montado e começava a ser remodelado de acordo com os padrões europeus<sup>3</sup>. Costa (1986, 1987) denuncia que as intervenções higienistas não se deram necessariamente pela correlação entre doenças e condições de moradia: segundo ele a correlação existia, mas não era preponderante. O embelezamento das cidades nos moldes europeus foi a marca principal dessas intervenções. No Rio de Janeiro, o engenheiro Francisco Pereira Passos, na condição de prefeito da cidade, promove uma reforma urbana à *la* reforma de Paris implementada pelo Barão Haussmann. A insensibilidade com os problemas das famílias pobres foi uma forte marca dessa reforma. O alargamento das avenidas, a implementação de água e esgoto e a arborização da cidade responderam ao projeto de tornar o Rio de Janeiro uma cidade moderna e bela

---

<sup>3</sup> Solis e Ribeiro ([n.d]), quando tratam da urbanização do Rio de Janeiro, demonstram como a urbanização dessa cidade é distinta da ocorrida em cidades européias e norte-americanas. O principal fator apontado é não ter ocorrido no país a separação entre cidade e campo nem a subordinação da agricultura à indústria. A urbanização brasileira é marcada por uma representação do campo na cidade pelo cunho agro-exportador. Melo (1985) completa essa idéia lembrando a peculiar inserção da economia brasileira na divisão internacional do trabalho, com a função agro-exportadora e a constituição dos centros urbanos, os núcleos urbanos portuários.

(FINEP, 1985; BONDUKI, 2004; SOLIS e RIBEIRO, [n.d]). Trata-se de:

“[...] audacioso plano urbanístico que modificou profundamente a paisagem do Rio de Janeiro. Deslocando do centro da capital da República milhares de famílias de trabalhadores, mandando expulsá-los das estalagens, cortiços e cabeças-de-porco, ordenando a demolição de cerca de 3.000 casebres, Pereira Passos usaria os mesmos métodos e alcançaria resultados quase tão importantes quanto os obtidos em Paris no século XIX” (FINEP, 1985).

É com esses projetos de embelezamento das cidades, com a defesa dos higienistas, que os pobres foram expulsos dos centros urbanos e passaram a habitar a periferia espacial das cidades. Ainda no caso do Rio de Janeiro, uma vez expulsa do centro da cidade, essa população passa a ocupar as encostas e os morros, constituindo as primeiras favelas da cidade (ABREU, 1994; SOLIS e RIBEIRO, [n.d]; VALLADARES, 1980).

Solis e Ribeiro ([n.d]) delatam que todas essas medidas de higiene não foram tomadas com o intuito de melhorar a saúde dos trabalhadores, nem para proporcionar melhores condições de vida. Pouco foi feito para melhorar o atendimento aos trabalhadores doentes, adotando-se uma política de primeiros-socorros, e não a preventiva. O ordenamento do espaço urbano, com saneamento e controle (higiênico e moral), era a única meta desejada por Pereira Passos.

No caso da cidade de Recife, o trabalho de Melo (1985) aponta serem essas atitudes higienistas indicação de perspectivas classistas. As medidas tomadas no caso do Recife constaram no Plano de Saneamento da Cidade, que é o ponto de partida para a consolidação do controle urbano. É a partir desse plano que se consolida a expulsão do centro da cidade, os mocambos, tipo de habitação precária, indesejável para os órgãos públicos:

“A fúria contra os mocambos pode ser encontrada até em documentos técnicos: A comissão Censitária fala do ‘combate eficaz aos monstrenhos de palha e zinco que, dia a dia, mais se espalham pelo Recife, acorando-se, em paralelo, às avenidas asfaltadas e em torno às boas casas de alvenaria, que dificilmente lhes vão

conquistando terreno” (OBSERVAÇÕES ESTATÍSTICAS apud MELO, 1985, p. 57).

Essas intervenções higienistas aprofundaram a segregação entre ricos e pobres no espaço da cidade: os ricos continuam a morar nos centros urbanos, agora renovados pela política de embelezamento, enquanto os pobres são “convidados” a morar em áreas distantes dos locais de trabalho, muitas vezes sem infra-estrutura de água, luz e esgoto, tendo, em muitos casos, péssimas condições de transportes, que dificultam ainda mais o acesso aos distantes locais de trabalho (BONDUKI, 2004).

Essa ocupação da periferia espacial da cidade foi fortemente acentuada com as políticas nacionais de habitação implementadas a partir de 1940<sup>4</sup>. Diferentemente disso, algumas obras implementadas pelos IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensões) deram preferência à construção de edifícios verticais.

É com a criação dos IAPs que o Brasil começa a produzir habitações modernas (inspiradas no urbanismo de Le Corbusier) para a classe trabalhadora. Os projetos dos IAPS são, nas palavras de Bonduki (2004), autenticamente de cunho modernista, ganharam renome internacional e produziram um padrão de habitação diferenciado no país. Os IAPs eram instituições criadas para atender categorias profissionais: bancários, comerciários, industriários, ferroviários etc. A sua divisão por grupos profissionais possibilitou diferentes projetos, que atendiam às condições socioeconômicas de cada categoria profissional, inclusive possibilitando – mesmo em número reduzido – uma política ímpar de adoção do aluguel como forma de acesso aos conjuntos habitacionais<sup>5</sup>.

Os IAPs atendiam apenas os trabalhadores formais e não tinham uma

---

<sup>4</sup> Para Bonduki (1998), a política implementada nesse período não chegou a ser uma política de habitação; era a forma de o Governo demonstrar que estava atualizado com os acontecimentos internacionais – a onda de promoção de habitação pós-guerra servindo, ainda, para fundamentar sua política paternalista de atendimento ao trabalhador.

<sup>5</sup> Bonduki vê a adoção do aluguel como uma contradição do órgão em relação ao momento político da época. O período getulista foi um momento de propagação da idéia da casa própria, com várias implicações ideológicas e políticas, que tinham o apoio de muitos formadores de opinião, como a Igreja católica.



política assistencialista para a classe sem renda. Surge, assim, a necessidade (com cunho mais político do que social) da criação de um órgão que atendesse a demanda de habitação para a classe de menor poder aquisitivo, principalmente os trabalhadores. Nasce, assim, a Fundação da Casa Popular (FCP), com muita imbricação ideológica e pouca funcionalidade:

“Em dezoito anos, a Fundação da Casa Popular (FCP), primeiro órgão criado no âmbito federal com a atribuição exclusiva de solucionar o problema habitacional, produziu 143 conjuntos com 18.132 unidades habitacionais. No mesmo período, os Institutos de Aposentadoria e Previdência, que não tinham como objetivo específico enfrentar a questão da moradia, viabilizaram a edificação de 123.995 unidades habitacionais, sem contar os milhares de apartamentos financiados para a classe média” (BONDUKI, 2004, p. 115).

As informações quanto ao insucesso das aspirações da FCP também estão presentes no trabalho de Azevedo e Andrade (1982), que fazem os cálculos da participação desse órgão na produção habitacional do período populista:

“Não se pode ignorar do ponto de vista quantitativo o peso dos institutos e das caixas de pensões. Frente a tais realizações a Fundação da Casa Popular teve desempenho pouco expressivo. A despeito da pretensão de ser o carro-chefe da política habitacional, a FCP contribuiu com um pouco menos de 10% das moradias construídas por todas essas instituições no período populista. Pouco mais de 900 moradias foram edificadas, em média, por ano” (p. 37).

Essa média também pode ser constatada no relatório da FINEP (1985), na descrição dos resultados dos primeiros cinco anos de atuação da FCP:

“Os primeiros resultados concretos surgem dois anos mais tarde com a construção de 1.336 unidades. Em 1949 amplia para 3.515 esse número, caindo abruptamente para 28 em 1952. As 4.879 casas foram construídas em cerca de 45 cidades de doze Estados da Federação” (FINEP, 1985, p. 65).

Ainda sobre a FCP ter sido a primeira intervenção centralizada em âmbito

federal para lidar com o problema habitacional, Melo (1991, p. 65) completa que “Numa perspectiva mais ampla, a criação do órgão integrou o movimento histórico de constituição e alargamento da esfera pública, no campo social e econômico, e de incorporação da massa urbana à arena política”. Quando a burguesia industrial-urbana assumiu o poder, deixando para trás os interesses da economia rural, reordenou os aparelhos do Estado para promover a modernização no país e isso incluiu medidas para a produção da habitação para a classe trabalhadora.

Os ganhos políticos, com o paternalismo e a legitimação do poder, foram a principal marca da Fundação da Casa Popular (AZEVEDO, 1982; BONDUKI, 1998; MELO, 1991; PERUZZO, 1984). Tratava-se de um paternalismo autoritário (AZEVEDO E ANDRADE 1982), que almejava construir um homem urbano (modelo) com todas as regras que a vida urbana impõe, de sociabilidade e vizinhança, mas tendo como principal alvo a ordem e a disciplina dos novos cidadãos (MELO, 1988).

Muitas inspeções eram realizadas, com a prerrogativa de garantir as boas condições do imóvel adquirido.

“Em defesa desse autoritarismo poder-se-iam alegar o despreparo e as inaptações culturais dos beneficiários, que acarretariam a necessidade de protegê-los até que (aprendessem) a usufruir, de modo adequado, o bem que haviam adquirido. Entretanto, nem esse argumento conservador se sustenta, pois a grande maioria dos moradores percebia acima de três salários mínimos e provinha de meio urbanizado. A casa de tijolos, as instalações sanitárias, os tacos de madeira das salas, os vidros das janelas, os alvos prediletos da fiscalização dos conjuntos, não eram figuras estranhas à experiência urbana dessa população. Os compradores egressos de favela ou do meio rural eram de número insignificante, não justificando o paternalismo das medidas” (ANDRADE & AZEVEDO, 1982, p. 31).

Não apenas a intenção política de disciplinar estava presente, a troca de favores tendo como recurso uma casa própria foi altamente propagada. Muitos políticos conseguiram que se construíssem conjuntos habitacionais em suas cidades através de suas articulações: as casas eram negociadas em troca de favores (votos). Assim, muitos dos conjuntos habitacionais se localizaram em pequenas e

médias cidades, com a atomização da oferta de moradia (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

Pesa, ainda, no percurso da FCP a incapacidade de promover uma verdadeira política habitacional. As prestações sem correção acabaram por tornar a obtenção de uma casa uma grande sorte. Dessa forma, o modelo que prevaleceu foi o de casa integralmente subsidiada, sendo “[...] um poço sem fundo. Sem retorno, por maiores que fossem as inversões, não se lograria ampliar significativamente o atendimento à casa própria. A saída do investimento autofinanciado esbarrava na própria lógica do populismo” (ANDRADE & AZEVEDO, 1982, p. 38).

A política articulatória (jogo de interesses políticos) da FCP teve pouca expressividade na construção do tecido urbano. A presença de um órgão voltado para habitação em nível nacional serviu somente para justificar medidas de saneamento “moral” do espaço urbano. As favelas, mocambos e demais habitações consideradas “subnormais” tiveram, nesse momento de atuação da FCP (1946 a início da década de 60), 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, 1985). Mais uma vez, a cidade foi saneada a partir da intervenção no setor habitacional, entretanto as camadas de menor poder aquisitivo nem sempre, ou quase nunca, foram beneficiadas. Prevaleceu a ordem urbana dos mais favorecidos política e economicamente, perspectiva que continua com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH).

Uma nova etapa da política habitacional é inaugurada em 1964: com o BNH, a lógica empresarial, o financiamento passa a existir; mas não há o abandono da lógica paternalista do Estado: continuam as motivações políticas inspirando as políticas habitacionais no Brasil.

O Banco Nacional da Habitação (BNH), instituído no dia 27 de agosto de 1964, surge como alternativa para o regime “revolucionário”, que se vê na obrigação de formular projetos capazes de adquirir e manter o apoio das massas populares, contrabalançando a situação de pressões psicológicas e a política de contenção salarial estabelecida (BOLAFFI, 1982). Novamente, houve a preocupação com as

moradias dos operários, com o mesmo discurso implementado pela Fundação da Casa Popular na vigência dos regimes populistas buscando-se a legitimação do regime. Azevedo e Andrade (1982, p.20) assim se referem aos dois órgãos: “Ambos foram iniciativas de governos que sucederam a administrações populistas e que acenavam com a casa própria como um meio de angariar legitimidade e alcançar penetração junto aos trabalhadores urbanos”. Dentro desse contexto, a política habitacional toma a sua posição e o BNH se consolida como uma elaborada “estratégia destinada a ‘esfriar’ as massas, e, se possível, obter delas o apoio” (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p.59).

A necessidade de demonstrar que o novo regime era sensível à situação de desamparo dos trabalhadores é revelada através da carta de Sandra Cavalcanti – primeira dirigente do BNH – enviada ao Presidente da República:

“Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à campanha Presidencial de Carlos [Carlos Lacerda, um dos principais líderes União Democrática Nacional], mas nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas” (SOUZA Apud AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 57)

O trabalhador urbano, como participante desse cenário, vai apoiar a política da casa própria. Na pesquisa patrocinada pelo Institute for International Social Research, realizada no início da década de 60, identificou-se que a casa própria era apontada pelos trabalhadores como sua principal aspiração (BOLAFFI, 1982). Isso se deu, inclusive, porque, segundo Peruzzo (1984, p. 41) a “casa própria não só desempenha um forte atrativo diante das dificuldades financeiras e das incertezas do emprego urbano, como demonstra ascensão social”. Essa ascensão social – via casa própria – é vista por Gabriel Bolaffi (1982) tanto como um fator objetivo como subjetivo. Objetivamente, a casa própria dará possibilidades de acesso ao crediário e ainda libera o orçamento familiar da obrigação mensal do aluguel. Subjetivamente, a aquisição de um imóvel se constitui na principal evidência de sucesso e de conquista de uma posição social.

É evidente a intenção do Estado, nesse contexto de turbulência política, de associar a moradia à propriedade. A interface propriedade-moradia era caracterizada como ferramenta fundamental para se alcançar a estabilidade e o controle social. Conforme Peruzzo (1984, p.40), “[...] há [...] evidências de que a preocupação do Estado baseia a ordem na propriedade do imóvel e não na moradia. Moradia pode ser de propriedade ou não do morador. Mas a moradia-propriedade contribui mais para a ordem social”. Isso também foi expresso pelo *slogan* amplamente divulgado: “*um proprietário a mais, um revolucionário a menos*” (PERUZZO, 1984, p.39).

É também importante considerar o outro lado da moeda: o incentivo à economia, grande meta do BNH. A crise econômica justificava a criação de um banco que incentivasse a construção civil, um dos ramos da indústria que mais gera emprego, devido a sua alta demanda por mão-de-obra<sup>6</sup>. Com a criação do BNH, desejava-se atrelar os imperativos econômicos e políticos aos sociais.

“Não se tratava mais, portanto, de construir moradias para assegurar condições mínimas de vida ao operariado mas, sim, de prover empregos para uma considerável parcela da população, sem alternativas de obter trabalho. A produção de habitações passava a ser subproduto da nova diretriz governamental; desejável de seu ponto de vista político, mas não necessariamente do econômico” (FINEP, 1985, p. 88).

A necessidade de atrelar o acesso da moradia à aquisição da casa

---

<sup>6</sup> O Presidente da Fundação Getúlio Vargas, Jorge Oscar de Melo Flores, no seu artigo “Moradia própria e construção civil” (*Ver Conjuntura Econômica, abr. de 1993*), faz a defesa desse binômio. Sobre a construção civil ser propícia para dinamizar a economia, ele declara: “A construção civil, além da vantagem de ser a atividade que utiliza maior quantidade de mão-de-obra não qualificada, movimenta um grande número de outras indústrias subsidiárias, desde as extrativistas simples de areia e brita, passando pelas de cimento, esquadrias, azulejos, eletrodutos, tubos de água e esgoto, material de banheiro e cozinha, até as sofisticadas de revestimentos especiais, luminárias e telecomunicações, o que a coloca, do ponto de vista econômico, em segundo lugar entre as indústrias, logo após a indústria automobilística” (FLÔRES, 1993, p. 11).

própria não era apenas de intuito político e ideológico; as implicações econômicas foram de suma importância no percurso do BNH. A começar pelo caráter de banco, diferente do órgão antecessor (FCP), que não possuía uma política de financiamento consistente, o BNH se colocou à frente como um incentivador da economia, tendo como principal meta de remunerar o capital investido (com planos de reajustes das prestações, sistemas de amortização dos planos habitacionais e atuando como um banco de segunda linha<sup>7</sup>). Na venda da mercadoria moradia, constava a intenção de conciliar o econômico e o social: “Os criadores desse projeto ainda acreditavam que era possível compatibilizar os objetivos sociais do banco com seu desempenho econômico” (AZEVEDO, 1990, p. 1, traduzido pela autora).

Bolaffi (1983, p. 63) aponta para um grande problema na conciliação do social e do econômico nos objetivos do BNH. A intenção de concentrar no mesmo órgão as atribuições de “gerar recursos não inflacionários, cujos investimentos fossem capazes de atenuar os efeitos da queda da renda e do aumento do desemprego” e de promover “a difusão da casa própria entre as populações urbanas de baixa renda e até eliminar-se o enorme ‘déficit habitacional’ que aflige as cidades brasileiras”, torna-se contraditória, uma vez que a casa própria a baixo custo requer inovações no setor produtivo, enquanto a produção tradicional utilizada pela construção civil gera mais emprego no setor. A opção de propagação de postos de trabalho foi largamente utilizada pelo BNH, pouco se preocupando com o barateamento da mercadoria habitação (a primeira iniciativa vislumbrando novas técnicas no setor produtivo surge apenas em 1978, com o *Simpósio sobre o Barateamento da Construção Habitacional*, realizado na Bahia).

Para auxiliar o lado empresarial do BNH, foi criado o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), que captava recursos advindos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) – criado através da Lei n. 5.107, de 14 de setembro de 1966, tipo de poupança compulsória, constituída com base em 8% dos salários do

---

<sup>7</sup> “[...] isto é, com agentes que repassam os créditos por ele concedidos e se responsabilizam pelas operações realizadas, o BNH teria de transferir um elevado número de créditos, referentes a mutuários de baixa renda, que estavam até então sob sua responsabilidade direta” (AZEVEDO, 1982, p. 77).

mercado de trabalho formal –, e do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), com base no sistema de poupança voluntária<sup>8</sup>. O primeiro, o FGTS, deveria ser usado para financiar as obras destinadas à população de baixa renda, enquanto o SBPE financiaria o setor de classe média e alta (ARRETCHE, 1990; ANDRADE & AZEVEDO, 1982).<sup>9</sup> “Na verdade, a criação do SFH seria um dos elementos da constituição de um sistema financeiro nacional, capaz de intermediar o crédito e permitir a realização de financiamentos de médio e longo prazos” (ARRECTHE, 1990, p. 24).

A crítica ao modelo adotado pelo SFH passa, primeiramente, pelo abandono da questão social em benefício do desenvolvimento econômico:

“O SFH – Sistema Financeiro Habitacional – desde o próprio nome representa um perigoso equívoco. A questão da habitação não é financeira, mas social. O SFH, justiça seja feita, foi concebido para um modelo de desenvolvimento pleno da economia e, nestas circunstâncias, funcionava” (MAGALHÃES, 1985, p. 213).

Atrelada ao objetivo econômico (em detrimento do social), estava a opção de financiar casas próprias e novas (com menos de 180 dias de ‘habite-se’), gerando um *boom* no setor imobiliário, ao mesmo tempo que se desconsideravam imóveis com condições de habitabilidade e que poderiam ser disponibilizados por menor custo (ARRETCHE, 1990). Outro imperativo que favorecia a construção de novas moradias era, como já mencionamos, o de dinamizar a economia através da construção civil.

Outro lado do SFH bastante criticado é a política de subsídios. O sentido social foi invertido com a política de subsídios creditícios (descontos nas prestações, descontos no Imposto de Renda), em que a população de rendas médias e altas

---

<sup>8</sup> Esses recursos só começaram a ser disponibilizados em 1967.

<sup>9</sup> Com a política do SFH, tenta-se instaurar o hábito da poupança. O objetivo é disciplinar economicamente as classes de baixa renda: “É fato concebido que, mesmo após a constituição do patrimônio familiar, não desaparece o hábito da poupança, o que ressalta ainda mais a importância da motivação gerada pelo BNH, em camadas da população que não realizavam qualquer forma de poupança” (TRINDADE, 1969, p. 106)

acabava por ser a maior beneficiada. Esses subsídios foram aplicados indiscriminadamente, a todos os financiamentos habitacionais, independentemente de seu montante: “isto implicou que os subsídios concedidos fossem diretamente proporcionais ao montante dos empréstimos, isto é, quanto maior o montante do financiamento, maior o volume do subsídio” (ARRETCHE, 1990, p. 31).

“Em 1975, o BNH só dedicava 3% dos seus financiamentos para famílias com rendimentos abaixo de 5 salários mínimos, os felizes mutuários com rendimentos superiores a 20 salários podem obter mais de 1 milhão de cruzeiros (3.500 upc) que pagarão em 20 anos a juros praticamente negativos, graças à combinação de uma correção monetária inferior à real com os outros ‘incentivos’ fiscais adicionais” (BOLAFFI, 1981, p. 178).

O financiamento concedido pelo SBPE (direcionado para as classes média e alta) foi um privilégio para aqueles que conseguiram adquirir um imóvel em condições facilitadas. Nas palavras de Arretche (1990), “A estes, o BNH deixou saudades”. A política habitacional promovida pelo BNH não logrou êxito nas camadas de baixa renda. Serviu, antes de tudo, para aumentar a desigualdade social entre pobres e ricos, favorecendo o enriquecimento dos mais favorecidos economicamente:

“Durante muitos anos as prestações cobradas pelo Sistema foram sensivelmente inferiores aos aluguéis de mercado dos imóveis financiados pelo próprio sistema. Essa distorção, que infelizmente se mantém até o presente para a esmagadora maioria dos imóveis adquiridos antes de 1981, levou muitos investidores das faixas médias e altas de renda a constituírem um verdadeiro patrimônio imobiliário, especulativo e lucrativo, por meio dos financiamentos baratos do SFH. Isso incluiu uma proporção nada desprezível de recursos do Sistema, fortemente subsidiados, que foram aplicados na aquisição de imóveis de veraneio, nas praias de Guarujá e Cabo Frio, em Garanhuns, em Pernambuco, em Paraíba, no Piauí, e em todos os demais estados” (BOLAFFI & CHERKEZIAN, 1985, p. 47).

A retórica social (o BNH constava de um Plano Nacional da Habitação) não condiz com a prática empresarial adotada pelo BNH. Os imóveis financiados



pelo FGTS, classificados como de promoção pública e destinados para a classe de menor renda, foram em número menor e o orçamento a eles destinados diminuíram quando o BNH passou a atuar em outros setores, como o de desenvolvimento urbano e o de saneamento.

“A expansão das atividades do BNH não se deu, todavia, como mero resultado do cumprimento de dispositivo legal. A experiência dos primeiros anos tinha mostrado que não bastava apenas construir casas: era preciso dotá-las de infra-estrutura adequada. Os conjuntos habitacionais eram alvo de críticas precisamente por lhes faltarem esses requisitos” (ANDRADE & AZEVEDO, 1982, p. 81).

Na área de saneamento, foi concebido, em 1968, o Finansa – Programa de Financiamento para Saneamento –, o 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 CURA – Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada – que se propõe racionalizar o uso do solo urbano, melhorar as condições de serviços de infra-estrutura das cidades e corrigir as distorções causadas pela especulação imobiliária” (ANDRADE & 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).

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 infra-estrutura sanitária, abastecimento d’água e até transporte (pautada nas reivindicações dos moradores de muitos 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 & AZEVEDO, 1982, p. 84).

Uma outra censura feita pelos autores diz respeito ao afastamento do BNH da questão habitacional, relegando-a para o segundo plano. Maricato (1987, p. 36) expõe sua crítica quando afirma existirem três tipos de investimentos:

“Apoio aos conjuntos habitacionais (infra-estrutura e equipamentos complementares); obras urbanas propriamente desligadas de conjuntos residenciais financiados pelo BNH e por vezes desligadas até mesmo do uso residencial; obras de apoio a grandes projetos de abrangência inter-regional ou nacional”.

No que tange à arquitetura, a questão da moradia também deixou a desejar. O BNH incorporou parcialmente os pressupostos da arquitetura moderna. A parcialidade na incorporação distorceu os ideais do urbanismo moderno, gerando, de certa forma, uma antipatia a esse planejamento. Bonduki (1998 p. 134-135) justifica a má fama que o urbanismo moderno adquiriu no Brasil. Segundo o autor, os pressupostos do urbanismo moderno foram introduzidos equivocadamente. A incorporação desses pressupostos ocorreu de forma parcial, “perdendo-se os generosos e desafiadores horizontes sociais, onde o resultado econômico não deveria se desligar da busca de qualidade arquitetônica e urbanística, e da renovação do modo de morar, com a valorização do espaço público”, o que resultou no empobrecimento dos projetos habitacionais, haja vista a preocupação massiva com a redução de custos, num racionalismo formal desprovido de conteúdo, “consubienciado em projetos de péssima qualidade, monótonos, repetitivos, desvinculados do contexto urbano e do meio físico e, principalmente, desarticulado de um projeto social”.

Em suma, o projeto social ficou em segundo plano e os imperativos econômicos se sobrepuseram na política habitacional adotada pelo BNH. O tecido urbano que se formou foi desarticulado da realidade dos moradores. A infra-estrutura foi direcionada para obras distantes das populações de baixa renda. Economicamente, os benefícios e subsídios favoreceram as classes de renda média e alta e também se distanciou o acesso das classes de menor poder aquisitivo. A comprovação de renda (já que o imóvel, a casa nova, deveria ser financiado)

colocou à margem a população mais necessitada, restando a esta as áreas menos dotadas de infra-estruturas, longínquas e pouco valorizadas.

Independentemente de todas as mazelas da política adotada pelo BNH, vale a ressalva de sua grande produtividade. A adoção da provisão de habitação em massa deu a esse órgão o mérito de ampliar o tecido urbano de muitas cidades, não só com a política de habitação, mas também quando passou a intervir no planejamento urbano, dotando de infra-estrutura e regulação urbana as cidades atendidas por seus programas. Vale lembrar, ainda, que os conjuntos habitacionais construídos com recurso do FGTS, promoção pública destinada às classes de baixa renda, necessitavam do maior barateamento possível da unidade residencial, resultando numa política de grandes conjuntos, com muitas unidades habitacionais, geralmente localizados nas periferias das cidades, onde havia terra disponível e o preço era mais acessível.

Cabe aqui uma breve orientação sobre a atuação da Caixa Econômica na política habitacional. O processo de redemocratização do país, a partir da década de 1980, traz à tona novos cenários econômicos, políticos e também da política nacional de habitação. Na conjuntura habitacional, houve a crise institucional do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) que levou à iníqua extinção do BNH. O fechamento do BNH pode ser entendido como uma flexibilização da política habitacional, dando maior possibilidade para o governo atuar de forma clientelista em programas habitacionais, através de uma redefinição das normas e leis que regulamentavam a política nacional de habitação:

“a atuação do BNH se pautava em normas e leis estabelecidas durante o período militar, normas estas que a democratização do país, a organização, mesmo que então ainda precária, da sociedade civil e a relativa independência que adquiria a burocracia do BNH não mais permitiam manipular plenamente” (VALENÇA, 2001, p.33).

Segundo Santos, Motta e Morais (2002), o BNH “foi incorporado a um banco comercial estatal denominado ‘Caixa Econômica Federal’ sem qualquer tradição prévia na gestão de programas habitacionais”. À Caixa Econômica Federal (CEF) coube o papel de agente operador do FGTS e gestor da política nacional de habitação. Entre os objetivos abordados pelo Estatuto da CEF, está:

“X – atuar como agente financeiro dos Planos Nacionais de Habitação e Saneamento e principal órgão de execução da política habitacional e de saneamento do Governo Federal, operando, inclusive, como sociedade de crédito imobiliário, de forma a facilitar e promover a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menor renda da população” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2002).

Um outro agravante, na crise da política habitacional foi a pulverização dessa política em diversos órgãos, após a extinção do BNH, ocasionando a desarticulação e atuações conflitantes entre vários órgãos. Mais importante foi a continuidade do modelo financista, que procurou remunerar as fontes de financiamento do sistema, principalmente o FGTS. Assim, condicionou o fracasso de vários programas empreendidos no princípio dos anos 1990, que “mostraram-se, mais uma vez, inadequados e incapazes de atender a parcela da população mais atingida pelo déficit” (LORENZETTI, 2002, p.19). Somou-se a essa dispersão e desarticulação uma constante alteração do comando da questão habitacional, por diversos Ministérios.

### Capítulo III: Os conjuntos habitacionais em Natal

A cidade de Natal-RN, ocupa uma área de 172 km<sup>2</sup>, com população residente de 712.317 habitantes e uma densidade demográfica de 45,76 hab/ha (IBGE, 2002). Possui 36 bairros, distribuídos nas Zonas Administrativas Norte (7 bairros; população 244.743 hab; 44,4 hab/ha), Zona Administrativa Sul (7 bairros; 155.882 hab; 39,01 hab/ha), Zona Administrativa Leste (12 bairros; 116.106 hab; 79,17 hab/ha) e Zona Administrativa Oeste (10 bairros; 195.584 hab; 57,21 hab/ha). Ver abaixo os mapas referentes à densidade demográfica por bairros e à divisão das zonas administrativas da cidade.

Mapa 1 – Densidade demográfica dos bairros de Natal

Mapa 2 – Zonas administrativas de Natal



Fonte: SEMURB, com base nos dados do Censo do IBGE 2000.

Fonte: SEMURB, com base nos dados do Censo do IBGE 2000.

Natal é uma cidade com grande desenvolvimento no setor terciário. A cidade já nasce como uma cidade terciária, pois sua fundação está ligada à função militar de defesa e entreposto comercial. Ela é fruto de uma política estratégica de Portugal para a colônia, que tinha por finalidade fundar núcleos urbanos, ao longo da costa litorânea, por razões econômicas e de defesa territorial. Em cumprimento à política urbanizadora de Portugal, do século XVI, os donatários e seus seguidores assentaram numerosas povoações, vilas e cidades ao longo da costa atlântica brasileira (SOUSA, 1976; CASCUDO, 1999):

“A cidade começava à margem direita do rio Potengi, estendia-se até a atual Praça André de Albuquerque e caminhava em direção à Praça Pedro Velho (atual Praça Cívica). Incluía, ainda, nas suas dimensões primitivas, os atuais bairros de Petrópolis e Tirol” (SOUSA, 1976, p. 16).

Sua expansão, tanto urbana como demográfica, ocorreu a passos lentos. A ocupação urbana ocorreu, de início, nos bairros da Cidade Alta e Ribeira, em “cujo perímetro surgiram as primeiras residências, prédios oficiais, armazéns, casas de comércio, Igrejas, palácios. Enfim, as primeiras ruas da cidade” (SOUSA, 1976, p. 17). Esses eram os bairros onde residia a população de melhor poder aquisitivo; os de menor renda costumavam habitar os bairros das Rocas e do Alecrim:

“No final do século passado [séc. XIX] até os anos vinte foi se desenhando o primeiro esboço da distribuição sócio-espacial da população na cidade. Os grupos de rendas mais altas habitavam a Ribeira e, principalmente, a Cidade Alta. Os trabalhadores e a população pobre em geral, em sua maior parte, estavam localizados nas aldeias de pescadores ou se dispersavam em assentamentos periféricos, sobretudo nas Rocas. O bairro do Alecrim, ainda em processo de formação, abrigava então viajantes, camponeses e operários ligados às estradas de ferro” (SANTOS, 1998, p. 33).

Quanto à infra-estrutura urbana, esta se fez presente em menor rapidez. Somente a partir de 1882, Natal passou a contar com um serviço de água encanada (SANTOS, 1998). A iluminação pública só chegou na primeira metade do século XIX (SANTOS, 1998; CASCUDO, 1999; VIDAL, 1998).

Natal, da data de sua fundação, 25 de dezembro de 1599, até o século XVII, desenvolve-se lentamente: “ela é cidade apenas no nome” (SOUSA apud ANDRADE et al; 1987, p. 14). Em 1900, após três séculos de fundação, sua população era de apenas 16.059 habitantes. No que tange a uma política habitacional, a pouca expressividade populacional da cidade já é conclusiva, sendo poucas as iniciativas de provimento habitacional e também poucos os estudos que se reportam a essa fase inicial da história urbana da cidade.

Como apontado no quadro 2 “Marocs da política habitacional em Natal”, Sousa (1983) relaciona o início da preocupação da elite do estado com a problemática habitacional na década de 30 (antecipando uma análise que costuma ser feita somente a partir da Segunda Guerra Mundial<sup>10</sup>). O autor faz referência às denúncias feitas pelo jornal católico “A Ordem” a respeito das condições de vida dos proletários do bairro de Anchieta (Rocas) e também ao discurso de Eloy de Souza, em 1932, na Sociedade Agropecuária do Rio Grande do Norte, que culpa as condições de moradia (palhoças) por causarem os altos índices de mortalidade infantil que a cidade registrava na época.

---

<sup>10</sup> Como veremos adiante, a Segunda Guerra Mundial é um grande marco na urbanização de Natal.

## Quadro 2 – Marcos da política habitacional em Natal

Marco	Empreendimento/Ação
1852 – Câmara Municipal	Determina a proibição de construções em cobertura de palha, capim e junco nas ruas principais da cidade.
1936 – Decreto nº 94	Doação de terrenos e a isenção de impostos para casas construídas pelas caixas e institutos de aposentadoria.
1947 – Militares	Construção de Vilas Militares; exemplos – Vila dos oficiais da polícia, Vila Naval e Vila dos Sargentos.
1947 – IAPS	Aquisição de casa própria.
1947 – CEF	Aquisição de casa própria.
1948 – FCP	Construção e financiamento de casas; exemplos – Núcleo populacional das Quintas e Vila Ferroviária.
1963 – FUNDHAP (Fundação de Habitação Popular) Lei 2.891, de 6 de julho de 1963	Aquisição de casa própria.
1967 – BNH	Aquisição de casa própria.

*Fonte: elaboração própria, com base em revisão bibliográfica.*

Algumas obras são edificadas a partir do Decreto nº 94, de 1936, quando o governo do estado, em consonância com a política de Getúlio Vargas, toma medidas, como a doação de terrenos e a isenção de impostos para casas construídas pelas caixas e institutos de aposentadoria (SOUSA, 1983). Dentre estas unidades habitacionais, está a *Vila 19 de Abril*, inaugurada em julho de 1941, e que recebe esse nome em homenagem à data de nascimento do presidente Getúlio Vargas. É uma das obras dos IAPs em Natal, destinada aos estivadores: “com 25 casas, das 277 residências que o Instituto dos Estivadores planejou construir em todo o país. As outras foram edificadas no Rio de Janeiro, Santos e Recife, por serem cidades portuárias” (SOUSA, 1983, p. 43). Essas são obras que marcam um período de pouca movimentação econômica na cidade<sup>11</sup>. Sua economia estava

---

<sup>11</sup> “[...] muito lentamente, Natal foi criando suas próprias atividades econômicas, baseadas principalmente no intercâmbio comercial, na atividade portuária e principalmente valendo-se de sua condição de capital provincial (depois estadual), através dos chamados serviços administrativos. Observa-se que àquela época, outras localidades, como Macaíba, Mossoró e Macau, rivalizavam com Natal como empório comercial, chegando mesmo, em algumas ocasiões, a superar a capital” (CLEMENTINO, 1990, p. 154).



voltada para o intercâmbio comercial através da atividade portuária e aérea<sup>12</sup> (VIDAL, 1998; CLEMENTINO, 1990).

Apesar da pouca movimentação econômica, é interessante observar que, desde o início do século XX, há uma preocupação com o controle da expansão urbana de Natal. O Plano da Cidade Nova, de 1901, é um exemplo: “este expandiu os limites da cidade até as encostas da cordilheira de dunas situadas a leste” (CLEMENTINO, 1990, p. 156).

Vale salientar que “não era a expansão imobiliária que provocava a necessidade do ordenamento físico da cidade. Ao contrário, era a esperteza das classes dominantes em alocar recursos externos e preparar a cidade para o futuro (ou para seu próprio usufruto)” (CLEMENTINO, 1990, p. 157).

No entanto as iniciativas voltadas para uma política habitacional na cidade só ganharam impulso a partir da Segunda Guerra Mundial. As mudanças econômicas, políticas e sociais em Natal favorecem a urbanização da cidade, requerendo a provisão de moradia para a população imigrante.

## **A Segunda Guerra e a urbanização de Natal**

A partir de 1940, o índice de crescimento da população de Natal aumentou; de aproximadamente 50% a cada dez anos, entre os anos de 1940 e 1950, esse índice se elevou para 88,2%. Tal mudança teve suas raízes na participação de Natal na Segunda Guerra Mundial. Natal foi significativa para a Comissão Mista de Defesa Brasil – Estados Unidos, em nome da defesa conjunta do continente. Possuindo posição estratégica, serviu de apoio à aviação norte-americana que se dirigia a Dakar, na África. (CUNHA, 1991).

“Sua condição de maior projeção do continente no Atlântico Sul colocou-a de uma hora para outra no cenário da Guerra. Os EUA instalaram aqui a maior base de operações militares fora de seu

---

<sup>12</sup> No final da década de 1930, a empresa italiana L.A.T.I. mantinha uma linha regular de vôo entre a Europa e Natal; no entanto, no período da Segunda Guerra, essa função foi desativada (CLEMENTINO, 1990).

território e Natal passa a concentrar não só atividades estratégico/militares, como também grandes contingentes populacionais civis (atraídos pela grande circulação de moeda) e militares. Sua população que em 1940 era de 54.836 hab, saltava para 103.215, em 1950 (IBGE)” (CLEMENTINO, 1989, p. 117).

Com a Segunda Guerra Mundial, Natal teve seu território ocupado por um contingente populacional expressivo, formado tanto pelos militares americanos como pela população que vinha à cidade para prestar-lhes serviço. De 1941, com a explosão da guerra, a 1943, são instaladas algumas bases militares nacionais e também americanas em Natal e em Parnamirim. “A participação do Brasil na Guerra e os acordos firmados com os Estados Unidos requeriam a militarização da região. Conseqüentemente, foram feitos investimentos urbanos de porte para fixação de homens e armas no litoral nordestino” (CLEMENTINO, 1995, p. 34). É interessante informar que: “Nas décadas que se seguiram à 2ª Guerra os contingentes militares brasileiros aqui sediados foram mantidos e até ampliados pelo Estado” (p. 118).

Somando-se a esse quadro, havia intensa migração de famílias fugindo da seca no interior do estado. Esses dois fatores, a guerra e a seca, foram responsáveis pelo aumento populacional da cidade, o qual, abundante e súbito, sobrecarregou a infra-estrutura urbana, os serviços, o comércio, a moradia e a alimentação. 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 em busca de trabalho.

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. O jornal “A República” descreve a situação dos aluguéis em Natal da seguinte maneira:

“Natal é hoje um ponto para onde converge gente de toda parte, de todas as nacionalidades, de todas as profissões, sem excluir vagabundos, malandros, etc. [...] Gente de toda parte, cafés cheios, hotéis superlotados, casa para alugar é um problema. Dir-se-á ser mais fácil um burro cantar como galo (...) que o cidadão encontrar uma casa para arrendar em Natal. E quando encontra, santo Deus!

Ele desiste. O preço é de arrepiar os cabelos” (A República apud SOUSA, 1983, p. 44).

A Segunda Guerra Mundial foi o ponto de partida para Natal colocar-se no rumo da urbanização. As transformações não ocorreram apenas em nível de estrutura física e espacial. Culturalmente, a cidade é colocada em sintonia com o mundo, principalmente com a cultura americana, como indica o poema de João Cabral de Melo Neto (ver SANTOS, 1998. p. 36):

*E de repente Natal  
Virou mesmo Hollywood  
Passeava o Rei Faissal  
Tyrone Power e Roosvelt*

*Vão da Ribeira ao Tirol  
Sugestões para que mude  
O idioma nacional  
Por um outro, very good.*

*Tão de repente Natal  
Virou mesmo Hollywood.*

Os militares americanos se retiraram, mas as forças armadas brasileiras ocuparam as áreas militares. Para os militares foram construídas as vilas militares. São exemplos dessas vilas: a Vila Naval (1948-1949), construída pelo Ministério da Marinha, a Vila dos Sargentos (1949) e a Vila dos Oficiais da Polícia (1947-1951) (SOUSA, 1982).

A intervenção militar passa a definir a malha urbana da cidade de Natal, principalmente através da implantação de infra-estruturas viárias. A orientação pelos caminhos dos militares é favorecida pela ausência de plano urbanístico, de 1943 a 1968. A concentração de população e atividades se intensificou justamente num momento (1943-1968) em que Natal não contava com nenhum plano urbanístico, nem com medidas de planejamento e controle prévio<sup>13</sup> (FERREIRA, 1989):

---

<sup>13</sup> Santos (1998) aponta para preocupações anteriores ao século XX – ainda no século XIX, mais precisamente em 1870 – quando a população era em pequeno número: “Não obstante suas dimensões acanhadas, a municipalidade já demonstrava, então, uma certa preocupação com a ordenação da cidade e dos serviços públicos. Em 1858, por exemplo, foi criada uma Diretoria de Obras Públicas de Natal. Alguns anos antes, 1852, a Câmara

“Desde 1901 o crescimento da cidade era orientado por plano urbanístico: Plano da cidade nova. Antes da Guerra estava em execução o Plano Palumbo, considerado, por especialistas, ousado para as características que a cidade apresentava na época. Posteriormente, um período que vai de 1943 a 1968 não observamos a presença de plano oficial, ou outro instrumento norteador do crescimento urbano de Natal. A cidade acompanha nesse período duas tendências de crescimento: uma pela expansão da rodovia Natal/Parnamirim, construída pelos norte-americanos e a outra, pouco definida, em direção ao bairro do Alecrim no trajeto de prolongamento da Base Naval” (CLEMENTINO, 1989, p. 117).

Mas, em 1940, a falta de plano urbanístico favoreceu o mercado de terra. Ferreira (1991, s.p) diz que a produção capitalista da cidade começou no início da década de 40: “quando o solo passa [...] a constituir fator de remuneração do capital. Este é o momento em que o mercado imobiliário inicia a determinação do ordenamento físico da cidade, amenizado a partir de 1984 pelas diretrizes do Plano Diretor”.

A população emigrante do meio rural alojou-se na periferia da cidade, constituindo a pobreza urbana (CLEMENTINO, 1995) que ocupou os bairros do Alecrim e Nova Descoberta, principalmente. As classes mais favorecidas economicamente puderam contar com a política dos IAPs. Conforme Sousa (1983, p. 43),

“Durante a II Guerra Mundial, o IPASE e outros Institutos de Previdência (sic) Social instalaram-se em Natal pondo em funcionamento as suas respectivas carteiras imobiliárias. Vale salientar que o saldo efetivo destas operações foi muito reduzido diante da magnitude do problema habitacional que se agravou com a II Guerra Mundial”.

Entre as obras dos Institutos de Previdência, constam: a *Vila 19 de Abril*,

---

Municipal determinara a proibição de construções com cobertura de palha, capim e junco nas ruas principais da cidade, com o que se iniciava a delimitação dos espaços de exclusão social na cidade” (SANTOS, 1998, p. 26).

antes de 1945; a *Vila Henrique Éboli*, cujo nome é uma homenagem ao primeiro inspetor da previdência social do Departamento Nacional, e que foi inaugurada no dia 14 de agosto de 1947, constando de 30 casas destinadas aos funcionários públicos, construídas com atuação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Públicos (CAP); a *Vila Alcides Carneiro* – que recebe o nome do presidente nacional do IPASE (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado) – órgão responsável pela construção das 32 casas, o *Conjunto Residencial Novo Tirol*, inaugurado em 1956, construído pelo IAPC (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes), contendo 28 apartamentos e 40 casas.

O conjunto residencial Novo Tirol obteve pouca demanda; os preços atribuídos aos imóveis e os trâmites legais dificultavam o acesso. A opção pelo apartamento em vez da casa estabelecia uma diferença de cifras bem significativa:

“Até abril de 1958, estas casas e apartamentos não tinham sido vendidas. Naquele ano, o preço das casas era de Cr\$ 120.000,00 (cento e vinte mil cruzeiros) e dos apartamentos ficou estabelecido em Cr\$ 310.000,00 (trezentos e dez mil cruzeiros)” (SOUSA, 1983, p. 47).

Para além das questões de cunho de inviabilidade econômica, a política praticada pelos Institutos de Aposentadoria, de acordo com Sousa (1983), não era lícita. O autor denuncia as práticas clientelistas dos Institutos:

“Aconteceu, diversas vezes em Natal, o presidente de um desses institutos [de Aposentadoria e Pensões] receber à tarde o aviso do envio de financiamento para tantas casas e, à noite, ele telefonar para todos os seus amigos e apadrinhados, enviar-lhes as faixas de inscrição e recebê-las preenchidas. No dia seguinte, ele anunciava pelo rádio e pelo jornal que o órgão que dirige, reabriu o financiamento para compra da casa própria. Formavam-se as filas e os associados dificilmente recebiam uma resposta verídica (sic). Era preciso ter um ‘pistolão’ muito forte para ter acesso aos financiamentos” (SOUSA, 1983, p. 53).

## Os anos 1960-1970 em Natal

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

“Em face dos incentivos fiscais e financeiros, Natal passou a atrair empresas de capitais nacionais e estrangeiros de diversos ramos, para a sua área. Entre as indústrias atraídas pelos benefícios dados pelo Estado, destacam-se as seguintes: White Martins; Sanbra Sociedade Algodoeira Nordeste do Brasil S.A., Anderson Clayton Indústria e Comércio; Seridó Fiação Tecelagem e Confecções, além de outras como Matarazzo Indústrias Reunidas, Purina Alimentos Balanceados, Alpargatas Confecções, Soriedem Confecções, etc.” (CUNHA, 1991, p. 30).

Com os incentivos para a indústria, Natal passou a ter mais um grande atrativo para a população migrante. O incentivo industrial também foi muito importante para a urbanização da cidade, 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 a expansão horizontal da cidade em direção ao norte.

O desenvolvimento do setor industrial, ainda que modesto, possibilitou uma política habitacional direcionada para a reprodução da força de trabalho, “desta forma, assiste-se à construção de inúmeros conjuntos populares na Zona Norte da cidade, com a finalidade de lá fixar os trabalhadores que iriam fornecer a mão-de-obra nas diversas indústrias do Distrito Industrial” (PETIT, 1990, p. 26).

A Petrobras chegou a Natal, nos anos 1970-1980, proporcionando o estabelecimento de muitas empresas, concessionárias e prestadoras de serviços, e trazendo para a cidade um grande número de técnicos qualificados, com nível salarial mais alto do que a média existente. Para o desenvolvimento econômico da

cidade, contam, ainda, a permanência dos militares – além dos agrupamentos já existentes, é criado o III Distrito Naval, o Comando Aéreo de Treinamento (CATRE) e o Centro de Lançamento de Foguetes da Barreira do Inferno – e o desabrochar para as atividades turísticas (FERREIRA, 1991).

A partir de 1985, Natal intensificou sua participação no processo de urbanização brasileira, com a implementação da infra-estrutura 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 da cidade (FERREIRA, MEDEIROS e QUEIROZ, 1992; CLEMENTINO, 1995). No período de crescente urbanização da cidade de Natal, as economias de base do estado (algodão, sal e mineração) estavam em crise<sup>14</sup>, passando a ocorrer uma migração do capital que antes era investido nessas economias para o setor imobiliário.

Ferreira (1991) aponta para uma capitalização do setor da construção civil. A autora, usando números do Cadastro Industrial de 1988, “demonstra o crescimento deste setor: das 266 empresas existentes, 18.4% surgiram na década de 70 e 74.9% na de 80”. Ela atribui esse crescimento a obras promovidas pelo Estado, principalmente no setor habitacional, favorecendo a realização de capital por parte 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). Tal fato é exemplificado por Petit (1990): “Com a explosão no ramo da construção civil, ocorre o surgimento de indústrias subsidiárias de pequeno e médio porte, como as de blocos de concreto, vigas e cerâmicas em geral, que contribuíam para aumentar o mercado de trabalho

---

<sup>14</sup> Na década de 1970, houve também um grande surto migratório de origem nitidamente rural, que foi intensificado, na década de 1980, com a redução da utilização de mão-de-obra na agricultura, tanto por ocorrência da seca, como pela mecanização e sazonalidade do trabalho nas áreas que se especializaram para o setor exportador (ver ANDRADE et al., 1987).

local” (PETIT, 1990, p. 26).

Ferreira (1991) também acusa essas empresas de cometerem superfaturamento e agirem através de articulações políticas. Segundo a autora, 14 empresas foram privilegiadas, principalmente por influência política: “criaram uma estrutura empresarial de grande porte que as coloca entre as 100 maiores empresas do estado do Rio Grande do Norte; quanto ao capital social, destas, 12 construtoras atuaram como incorporadoras” (FIERN apud FERREIRA, 1991). A autora lembra o dinamismo desse setor. Quando, a partir de 1985, diminuíram as obras do setor da habitação e foi intensificada a participação nas atividades turísticas, com a construção de hotéis, a indústria da construção civil migrou da habitação para o turismo.

## **Os conjuntos habitacionais em Natal**

Os conjuntos habitacionais tomam proporções significativas na cidade, com a atuação do BNH. Na década de 1940, algumas iniciativas por parte dos IAPs, dos militares, da FCP e da CEF se fizeram presentes, mas com pouca expressividade. As informações a respeito das edificações dos IAPs e dos militares estão expostas na discussão sobre a Segunda Guerra e a remodelação do urbano em Natal. Quanto à participação da FCP, é pouco apontada na literatura, ficando apenas os exemplos do *Núcleo Populacional das Quintas*, construído em 1948 – “foram edificadas 74 casas. [...] As residências foram entregues aos inscritos classificados sem necessidade de qualquer pagamento a título de sinal ou entrada inicial” (SOUSA, 1983, p. 44) –; e da *Vila Ferroviária*, um conjunto de 55 casas, construídas no bairro das Rocas; e de outras 20 residências no bairro do Alecrim, inauguradas na presença do presidente Café Filho, em 1955.

A participação da Caixa Econômica Federal (1947-1964) em Natal foi de 350 unidades residenciais, sendo 160 financiamentos para compra de casa e 190 para construção. “Além destes financiamentos, a Caixa Econômica Federal construiu diretamente oito (8) conjuntos habitacionais compreendendo 158 unidades[...]” (SOUSA, 1983, p. 48). “Portanto, durante 17 anos a Caixa Econômica Federal



aplicou recursos financeiros em 508 unidades residenciais” (p. 49).

No cenário que se estabelece com o BNH, de forma geral, os conjuntos são distribuídos entre conjuntos da COHAB e do INOCOOP. As distinções entre os conjuntos da COHAB e do INOCOOP são determinadas pela diferenciação da renda a que esses órgãos atendiam. Os conjuntos da COHAB foram destinados à população de menor poder aquisitivo, conforme documentação do setor jurídico da COHAB (1975) citada por CUNHA (1991, p. 45): “A COHAB pretendeu destinar as moradias, mediante *a demanda gerada pelos incentivos industriais na região, ao operariado*”; por isso, são representativos na Zona Norte da cidade<sup>15</sup>. Ressaltam-se que há vários conjuntos da COHAB na Zona Sul, sendo estes mais antigos e já bastante transformados. Em geral, em Natal, os conjuntos habitacionais da COHAB possuem maior número de unidades habitacionais, predominando a *casa*, e não o *apartamento*.

A classe de renda média baixa fica sob a tutela dos INOCOOPs, os conjuntos do INOCOOP - tanto os de casas como os de apartamentos –<sup>16</sup>, e os prédios possuem somente três andares. A “construção de apartamentos se dá em blocos em forma de conjuntos e acima de seis blocos, formando verdadeiros ‘caixotes’”(PETIT, 1990, p. 70), e foram construídos mais ao sul da cidade, valorizando de imediato as áreas circunvizinhas, através da expansão dos serviços (CUNHA, 1991).

Os conjuntos habitacionais de Natal foram construídos primeiro nas áreas periféricas em relação ao centro da cidade – Cidade da Esperança, Mirassol e Neópolis são bons exemplos. O conjunto Cidade da Esperança, construído entre 1965 e 1967, com 504 residências, igreja e escola, é fruto da política habitacional

---

<sup>15</sup> ANDRADE e outros (1987) costumam apontar essa espacialização dos conjuntos COHAB e INOCOOP como marca do processo de divisão e segregação socioespacial imposto pelo mercado imobiliário.

<sup>16</sup> “Vale ressaltar que a construção de apartamentos teve início no final da década de 1970 na gestão do ‘Dr. Lavosier Maia’, se estende na gestão seguinte do ‘Dr. José Agripino Maia’, substituindo na maioria dos anos a produção de casas por apartamentos” (PETIT, 1990, p. 72).

adotada no estado pelo governador Aluísio Alves e é um marco na ocupação da periferia. Devido à alta demanda por moradia, foi instalado o Plano de Habitação Popular e criada a Fundação da Casa Popular – no estado, a FUNDHAP. A Lei 2.891, de 6 de julho de 1963, autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação de Habitação Popular, visando proporcionar a aquisição de casa própria (FINEP, 1983). A FUNDHAP atende à principal aspiração dos imigrantes. Segundo Sousa, “Indagados sobre os seus desejos mais imediatos, os imigrantes se manifestaram do seguinte modo: 29,3% casa própria; 25,9% carro; 20,4% TV e geladeira; e 24,4%, felicidade e independência econômica” (SOUSA, 1976). Além do conjunto Cidade da Esperança, a FUNDHAP construiu ainda 80 casas no sistema de mutirão no bairro das Rocas (SOUSA, 1983).

Com a expansão urbana da cidade, os conjuntos destinados à população de baixo poder aquisitivo passaram, a partir de meados de 1970, a ser construídos na zona norte, onde ainda havia glebas de terras disponíveis a baixo custo. Essa implementação dos conjuntos fora da malha urbana existente criou enormes vazios, que aceleraram a especulação imobiliária, devido aos benefícios que essas áreas receberam. Proporcionou um crescimento descontínuo e horizontal da cidade, acarretando forte pressão no orçamento público, pois encareceu e dificultou o fornecimento dos serviços de infra-estrutura 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).

Outra informação atrelada a essa expansão da malha urbana imposta pelos conjuntos habitacionais é a urbanização completa de Natal. Em 1983, os 172 km<sup>2</sup> 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.

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 infra-estrutura urbana e comunitária. Isso pressupõe a alta participação da construção de conjuntos nesse período na cidade.

“O número de moradores em conjuntos habitacionais é motivo de espanto em 1981 quando a imprensa noticia que um dos conjuntos financiados pelo INOCOOP, o Candelária com 2.140 casas e 10.700 moradores, é maior do que 125 municípios do Rio Grande do Norte [jornal ‘O POTI’]. E se fosse contado somente a sede dos municípios o conjunto mencionado seria a 6ª cidade do Estado, naquele momento [cabe observar que o Rio Grande do Norte possuía um total de 150 municípios]. Dois anos mais tarde são inaugurados dois novos conjuntos com um número ainda mais elevado de casas: cidade Satélite (INOCOOP), com 3.545 unidades habitacionais e Santarém (COHAB) com 2.764” (ANDRADE, 1987, p. 33).

A expressividade da construção de conjuntos em Natal pode ser verificada ainda na obra *Habitação e poder*, de Sérgio de Azevedo e Luis Aureliano Gama Andrade, publicada em 1982, na qual Natal já foi citada como um dos laboratórios do BNH.

De acordo com o exposto, a cidade de Natal foi receptora de muitos conjuntos, que foram implementados visando atender à produção de moradia, contribuindo, ainda, para a expansão da malha urbana da cidade. 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)<sup>17</sup> (VALENÇA, 2000).

”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

---

<sup>17</sup> Entidade que congrega as instituições financeiras que operou os recursos da caderneta de poupança para financiar a compra da casa própria. Era composto pela Caixa Econômica Federal, Caixas Econômicas Estaduais, Sociedades de Crédito Imobiliário e Associações de Poupança e Empréstimo.

habitacionais promovidos por outras instituições IPE, IPASE, APERN, STBS, IPREVINAT e MILITARES” (FERREIRA, 1991, s.p).

Um outro ponto a levantar é que, além das implicações econômicas que resultaram na inserção da política habitacional em Natal, as articulações políticas também possuem significativa relevância. Num 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. Conforme a autora:

“Se justifica devido à conjuntura política da época, influenciada pelas eleições administrativas e legislativas ocorridas nos períodos 1975, 1979 e 1982 respectivamente, quando predominou a oligarquia da ‘Família dos Maias’, que exerceram o controle econômico e político da cidade durante 3 gestões consecutivas. Assim, neste período, o Estado atuou maciçamente na produção de moradias para estratos médios e populares da população” (PETIT, 1990, p. 71).

Seja por motivação política ou econômica, não convém discutir os imperativos da política habitacional na cidade de Natal e, sim, o seu produto – os conjuntos habitacionais – como parte integrante do cenário urbano e como “roupagem” do tecido urbano da cidade. Os conjuntos habitacionais em Natal completaram a malha urbana da cidade e, devido à escala e à intensidade dos empreendimentos, isso foi de fundamental importância para a atual configuração do tecido urbano. Cabe, principalmente, analisar o reflexo dessa política habitacional, a partir da análise de dados da habitação e do morador, avaliando até que ponto a retórica da poesia da casa se rompeu, dando lugar à “habitação-mercadoria”.

## Capítulo IV: Os 50 maiores conjuntos habitacionais de Natal e áreas adjacentes

### Sobre a fonte dos dados

Esta dissertação tem como fonte de informações uma base de dados do grupo de pesquisa *Unidade Interdisciplinar de Estudos sobre a Habitação e o Espaço Construído*, coordenada pelo Prof. Dr. Márcio Moraes Valença. A pesquisa maior, que gerou esses dados, é intitulada *Conjuntos habitacionais em Natal* e foi realizada entre 1996/1997, sendo composta de uma amostragem de 4166 unidades habitacionais pesquisadas. São os 50 maiores conjuntos habitacionais de Natal e áreas adjacentes, ou seja, aqueles com mais de 100 unidades habitacionais. São trabalhadas mais de 80 variáveis (dependentes e independentes).

Essa pesquisa traz informações sobre o morador e a unidade habitacional (casa ou apartamento). No que tange ao morador, são levantadas questões como: idade, sexo, renda, renda familiar<sup>18</sup>, utensílios domésticos, bens móveis e imóveis, escolaridade, organização comunitária, entre outras.

No que se refere à unidade habitacional, são explorados aspectos relativos a: número de famílias que residem no local, condição do imóvel (próprio quitado, próprio com financiamento, alugado, cedido, ou outro). Em caso de imóvel financiado ou alugado, o valor das prestações/do aluguel, o tempo durante o qual o morador reside no imóvel, ano em que o adquiriu (no caso de próprio), de quem adquiriu (no caso de imóvel próprio) também são informados. São exploradas, ainda, as características físicas do imóvel: número de cômodos, número de quartos, teto (laje, estuque, telhado aparente ou outro), paredes (com revestimento, sem revestimento), reformas e consertos (ano da reforma, característica da reforma e finalidade da reforma). Outras variáveis referentes às características do imóvel são:

---

<sup>18</sup> Os dados referentes à renda serão mencionados em valores absolutos; não houve a conversão do valor em reais para salário. Em 1996 o salário mínimo vigente era de R\$112,00, em 1997 de R\$120,00.

a utilização do imóvel (residencial, comercial, misto – aluguel de parte do imóvel, negócio da família) e trabalhadores utilizados na residência (faxineiro, cozinheiro, lavadeira, passadeira, motorista, jardineiro ou outro).

Outras variáveis também foram incorporadas ao banco de dados. São variáveis independentes, que possibilitam o cruzamento de informações, visando obter-se uma análise comparativa. São elas: nome do conjunto habitacional, tamanho (número de unidades habitacionais), ano de construção, órgão operador (COOHAB, INOCOOP, CEF) e localização (zona administrativa da cidade: Norte, Sul, e Oeste).

No Quadro 3, dos 50 maiores conjuntos habitacionais pesquisados, são visualizados zonas administrativas da cidade de Natal, bairros e nome dos conjuntos. Observe-se que há três conjuntos habitacionais fora da malha urbana do município de Natal: Extremoz (localizado na cidade de Extremoz, ao norte de Natal), Cohabinal (na Zona Sul de Parnamirim), e o Residencial Bertioga, empreendido nas proximidades dos limites entre Natal e Parnamirim, na área denominada Nova Parnamirim. As discussões em torno dessa área como uma zona de expansão de Natal ocorrem principalmente pela ocupação por conjuntos habitacionais, na década de 1990 e, mais recentemente, pela ocupação por condomínios fechados. (Em relação à expansão urbana de Natal via Zona Sul, ver TURRA, 2003).

No quadro há, ainda, informações referentes ao agente operacional dos conjuntos: COHAB, INOCOOP (agentes operacionais da política habitacional do BNH) e CEF; ano da construção (um dado importante para se entender a temporalidade do processo de ocupação urbana pelos conjuntos habitacionais) modalidade da construção (casa ou apartamento), denunciando a pouca inovação no quesito inovações na modalidade construtiva; número de unidades habitacionais total dos conjuntos, em que se visualiza o grande porte de muitos conjuntos com mais de 1.000 unidades habitacionais; e, por último, o número de entrevistas por cada conjunto habitacional, demonstrando a amplitude da pesquisa, uma amostragem ampla para o universo do total dos 50 grandes conjuntos habitacionais.

## Questionário da pesquisa

CONJUNTO: \_\_\_\_\_ ENTREVISTADOR: \_\_\_\_\_ DATA: \_\_\_\_\_  
QUESTIONÁRIO

### I - Características dos moradores

#### 1. Número de moradores

Adultos: \_\_\_\_\_ Masculino (Idades: \_\_\_\_\_); \_\_\_\_\_ Feminino (Idades: \_\_\_\_\_).

Crianças: \_\_\_\_\_ Até 5 anos; \_\_\_\_\_ 6 a 10 anos; \_\_\_\_\_ 11 a 14 anos; \_\_\_\_\_ 15 a 17 anos.

2. Número de famílias que residem no local: \_\_\_\_\_.

3. Renda mensal do chefe de família: R\$ \_\_\_\_\_.

4. Atividade principal do chefe de família: \_\_\_\_\_.

5. Renda familiar: R\$ \_\_\_\_\_. Discrimine: \_\_\_\_\_.

6. Se há aposentado(s) residente no local, qual o valor da aposentadoria: R\$ \_\_\_\_\_; R\$ \_\_\_\_\_.

7. Possui: \_\_\_\_\_ TV; \_\_\_\_\_ geladeira; \_\_\_\_\_ freezer; \_\_\_\_\_ fogão; \_\_\_\_\_ aparelho som; \_\_\_\_\_ vídeo; \_\_\_\_\_ lavadeira de roupas; \_\_\_\_\_ condicionador de ar; \_\_\_\_\_ automóvel; outros: \_\_\_\_\_.

8. Possui outro(s) imóvel(is): \_\_\_\_\_ não; \_\_\_\_\_ na praia; \_\_\_\_\_ outro. Finalidade: \_\_\_\_\_.

9. Escolaridade dos residentes (C-completo; I-incompleto):

\_\_\_\_\_ alfabetizado; \_\_\_\_\_ não-alfabetizado; \_\_\_\_\_ 1o grau, \_\_\_\_\_ 2o grau, \_\_\_\_\_ 3o grau. Outro:

Crianças que frequentam escola: \_\_\_\_\_ privada; \_\_\_\_\_ pública.

10. Saúde: \_\_\_\_\_ contribuinte do INSS; \_\_\_\_\_ privada; \_\_\_\_\_ plano/seguro saúde (privado); \_\_\_\_\_ plano/seguro saúde (empresa); \_\_\_\_\_ não tem.

11. Assistência odontológica: \_\_\_\_\_ pública, \_\_\_\_\_ privada, \_\_\_\_\_ plano.

12. Organizações comunitárias que frequenta: \_\_\_\_\_ Igreja (Qual: \_\_\_\_\_);

\_\_\_\_\_ associação comunitária (Qual: \_\_\_\_\_).

### II - Características do imóvel:

13. Condição do imóvel: \_\_\_\_\_ próprio (quitado); \_\_\_\_\_ próprio (com financiamento); \_\_\_\_\_ alugado; \_\_\_\_\_ cedido.

Outro: \_\_\_\_\_.

14. Valor da prestação/aluguel: R\$ \_\_\_\_\_.

15. Se inadimplente, há quantos meses: \_\_\_\_\_.

16. Tempo que reside no imóvel: \_\_\_\_\_ anos.

17. Se próprio, quando adquiriu o imóvel: ano \_\_\_\_\_.

18. Se próprio, de quem adquiriu o imóvel: \_\_\_\_\_ do empreendedor; \_\_\_\_\_ de terceiro.

19. Se cedido, a quem pertence o imóvel: \_\_\_\_\_ pais; \_\_\_\_\_ irmãos; \_\_\_\_\_ parentes próximos; \_\_\_\_\_ amigos.

Outro: \_\_\_\_\_.

20. Características físicas do imóvel:

Número de cômodos: \_\_\_\_\_; número de quartos: \_\_\_\_\_.

Teto: \_\_\_\_\_ laje; \_\_\_\_\_ estuque; \_\_\_\_\_ telhado aparente. Outro: \_\_\_\_\_.

Telhado: \_\_\_\_\_ telha de barro; \_\_\_\_\_ telha de Amianto. Outro: \_\_\_\_\_.

Paredes: \_\_\_\_\_ com revestimento; \_\_\_\_\_ sem revestimento.

21. Estado geral de conservação (Avaliação do entrevistador: 1-bom; 2-ruim; 3-sem avaliação): \_\_\_\_\_ paredes externas; \_\_\_\_\_ janelas e portas; \_\_\_\_\_ telhado; \_\_\_\_\_ muros e jardins.

22. Reformas e consertos.

Data provável da última reforma: ano: \_\_\_\_\_.

Características da reforma: \_\_\_\_\_ Construção de cômodo adicional; \_\_\_\_\_ Conserto e/ou rearranjo de paredes internas.

Finalidade da reforma: \_\_\_\_\_ ampliação e/ou conservação; \_\_\_\_\_ acomodar outros membros da família;

\_\_\_\_\_ estabelecimento de negócio próprio; \_\_\_\_\_ aluguel. Outro: \_\_\_\_\_.

23. Utilização do imóvel: \_\_\_\_\_ residencial, \_\_\_\_\_ comercial, \_\_\_\_\_ misto:

\_\_\_\_\_ aluguel de parte do imóvel; \_\_\_\_\_ negócio próprio:

\_\_\_\_\_ trabalho família; \_\_\_\_\_ utilização de empregados (quantos: \_\_\_\_\_).

24. Trabalhadores utilizados na residência (P-permanente; O-ocasional): \_\_\_\_\_ faxineiro; \_\_\_\_\_ cozinheiro;

\_\_\_\_\_ lavadeira/passadeira; \_\_\_\_\_ motorista; \_\_\_\_\_ jardineiro. Outro: \_\_\_\_\_.

Quadro 3 – Conjuntos habitacionais							
Zona administrativa	Bairro	Agente operacional	Conjunto	Ano da Construção	Modalidade	Nº unidades habitacionais	Nº questionários
Sul	Candelária	INOCOOP	Bairro Latino	1981	Apartamento	564	68
			Candelária	1975	Casa	2140	171
			Vila Morena	1989	Apartamento	168	40
	Capim Macio	INOCOOP	Colina dos Flamboyants	1984	Apartamento	504	48
			Mar Sul	1987	Apartamento	240	32
			Conjunto Universitário	1975	Casa/Apartamento	192	40
		COHAB	Mirassol	1967	Casa	810	86
	Lagoa Nova	COHAB	Lagoa Nova I	1975	Casa	264	40
			Lagoa Nova II	1976	Casa	174	29
	Neópolis	INOCOOP	Guaíra	1994	Casa	448	55
			Jardim Botânico	1981	Apartamento	552	71
			Parque das Pedras	1981	Apartamento	300	45
			Neópolis	1967	Casa	760	76
			Parque dos Rios	1981	Apartamento	204	40
		COHAB	Pirangi	1980	Casa	2.100	163
	Pitumbu	INOCOOP	Cidade Satélite	1982	Casa	3.545	212
			Pitumbu	1980	Casa	1.925	178
	Ponta Negra	INOCOOP	Alagamar	1979	Casa	158	32
			Natal Sul	1989	Casa	185	40
			Ponta Negra	1978	Casa	1.837	147
Serrambi			1989	Apartamento	712	26	
Torre do Mar			----	Apartamento	192	40	
Oeste	Cidade da Esperança	COHAB	Cidade da Esperança	1967	Casa	1834	212
	Felipe camarão	COHAB	Felipe Camarão	1981	Casa	672	69
	Nordeste	INOCOOP	Boa Vista	----	Casa	305	46
Norte	Igapó	COHAB	Igapó	1977	Casa	113	23
	Lagoa Azul	COHAB	Eldorado	1990	Casa	320	40
			Gramoré	1981	Casa	1708	164
			Nova Natal I	1981	Casa	1.863	150
			Nova Natal II	1981	Casa	1.000	48
	Nossa Sra da Apresentação	CEF	Alvorada	----	Casa	188	20
			Parque dos Coqueiros	1990	Casa	2.088	165
	Pajuçara	COHAB	Pajuçara I	1984	Casa	992	106
			Pajuçara II	1987	Casa	948	94
		INOCOOP	Parque das Dunas	1990	Casa	1.200	96
			Vila Verde	1990	Casa	497	76
			Vista Verde	1990	Casa	216	30
			Além-Potengi	1990	Casa	271	41
			Brasil Novo	1981	Casa	324	30
	Potengi	COHAB	Novo Horizonte	1990	Casa	204	40
			Panatis	1979	Casa	123	90
Panorama			1975	Casa	260	42	
Potengi			1975	Casa	379	56	
Santa Catarina			1982	Casa	1.722	137	
Parnamirim	COHAB	Santarém	1981	Casa	2.764	220	
		Soledade	1978	Casa	2.485	209	
Extremoz	COHAB	Cohabinal		Casa	176	40	
		Residencial Bertioga	1991	Apartamento	352	53	
Extremoz	COHAB	Extremoz	1990	Casa	410	30	

Fonte: SEMURB, 2005; CENSO, 2000; VALENÇA, 1996-1997.



Esta pesquisa não foi direcionada para servir à análise particular de cada conjunto habitacional; assim, a amostragem deve ser utilizada para uma análise conjunta do universo da pesquisa, trabalhando as diversas variáveis de forma geral. Visa obter informações das condições de vida e moradia nos conjuntos habitacionais em Natal, podendo os dados serem agregados quanto ao tamanho, período de construção, tipo de agente promotor e localização (zona).

Dentre todas as variáveis trabalhadas na pesquisa mais ampla, buscamos examinar alguns dados mais específicos para trazer informações sobre a dinâmica econômica preponderante na produção dos conjuntos habitacionais de Natal e quanto ela foi importante para a constituição da malha urbana atual da cidade, através da promoção da “casa própria como habitação-mercadoria”.

### **Casa própria: um bem estável**

A política habitacional brasileira tem fundamentado suas ações na tentativa de difundir a casa própria, colocando o financiamento para aquisição da propriedade como principal meta. Essa idéia está alicerçada em dois pressupostos: primeiro, a casa própria é apontada como o maior bem que o indivíduo pode adquirir e, segundo, a propriedade da casa traz estabilidade social e econômica. A escalada para uma moradia de melhor qualidade passa a ser o caminho "natural" para todos aqueles que desejam não só desfrutar de maior conforto como também exercitar plenamente sua cidadania, sendo, ainda, de grande relevância no que concerne ao *status* do indivíduo. A casa própria passa também a ser vista como indispensável, não apenas pelo sentido simbólico que tem, mas também como fator econômico. Ao desprender-se do aluguel, a família estará também com parte do seu orçamento "livre" para destinar à aquisição de outros bens de consumo (BOLAFFI, 1982; AZEVEDO, 1982; PERUZZO, 1984).

### *Casa própria: maior bem?*

Quando nos referimos a um bem, estamos atribuindo-lhe valor, seja esse bem um objeto ou até mesmo algo inanimado. Um bem vem carregado de valores múltiplos, pois diz respeito a toda uma agregação de valores econômicos, mas também sentimentais. Com a casa acontece exatamente isso. Ela é uma necessidade básica; primeiro, por exercer a função de abrigo do corpo (necessidade de qualquer indivíduo, incluindo o refúgio das intimidades); depois, por abrigar todas as nossas outras necessidades ligadas, mais amplamente, à reprodução social. A casa tem também uma dinâmica mais objetiva e, nesse ponto, saímos do mundo mágico dos sonhos e da convivência e deparamos com a realidade econômica: saímos dos objetos de desejo para o mundo do acesso. Posso pagar pela casa que desejo? Por que não? O que torna esse objeto inacessível a muitos?

A resposta para essas perguntas vem de autores que analisaram a dinâmica econômica da produção da habitação como mercadoria (ver capítulo I), levando em consideração a complexidade da produção e do consumo da habitação. Essa complexidade está ligada à idéia de que a moradia torna-se um privilégio de poucos, o bem maior que um indivíduo de renda média (e baixa) possivelmente adquirirá durante toda a sua vida. É com base nessa idéia que serão justificadas as intervenções dos governos na questão habitacional através da regulação dos preços dos aluguéis e do financiamento da casa própria. No caso da política habitacional brasileira, essas são as medidas mais usuais. O financiamento da casa própria tem sido o carro-chefe da política habitacional brasileira. A idéia de conciliar casa com condição de própria foi largamente difundida. Nessa perspectiva, analisando os dados, veremos o reflexo dessa intervenção no universo dos conjuntos habitacionais em Natal.

No que tange ao reflexo da política da casa própria, o universo da pesquisa responde que mais de 80% das unidades habitacionais enquadram-se em próprio (tanto quitado como financiamento), respondendo à intervenção do Estado em promover a política da casa própria. Na verdade, a casa, no Brasil, é quase sempre própria, pois, com exceção de casos específicos em que sua propriedade é coletiva ou do governo (Forças Armadas, Santa Casa, etc.), todas são de

propriedade de um ou mais indivíduos. Os dados da pesquisa indicam os avanços na condição do imóvel ocorridos ao longo do tempo, já que todos os conjuntos analisados foram parte da política habitacional brasileira da década de 1960 em diante, significando que 100% das unidades habitacionais foram repassadas aos seus usuários como “próprias”, embora isso tenha implicado também dívida para os proprietários, que tiveram de aderir ao financiamento – de variados formatos – oferecido no âmbito da política habitacional brasileira. Observe-se que, na Tabela 1, apenas 29,26% do universo analisado está na condição de “próprio quitado”, em 1996/1997.

Tabela 1 – Condição do imóvel

Condição	Frequência	%
Próprio quitado	1219	29,26
Próprio com financiamento	2154	51,70
Alugado	559	13,42
Cedido	219	5,26
Outro	2	0,05
Não respondeu	13	0,31
Total	4166	100,00

Fonte: elaboração própria, com base em VALENÇA, 1996-1997

Os conjuntos habitacionais atendem, principalmente, à população de renda baixa e média. No caso dos imóveis próprios quitados, 67% das famílias estudadas possuíam renda mensal inferior a R\$ 100,00 (o que correspondia em 1996 a menos de um salário mínimo) e, no caso dos próprios com financiamento, esse número era ainda maior: 77,6 % das famílias estavam nessa faixa de rendimento. Vale salientar que esse dado surge devido à grande proporção dos conjuntos habitacionais empreendidos pela COHAB, cujo número de unidades e, conseqüentemente, de entrevistas, na pesquisa, é superior ao dos conjuntos do INOCOOP. Por isso a média do salário é baixa.

Tabela 2 – Renda da família x condição do imóvel

Renda familiar em classes (R\$)	Próprio quitado			Próprio com financiamento		
	Frequência	%	% Cumulativo	Frequência	%	% Cumulativo
0-100	333	27,3	27,3	482	22,4	22,4
101-200	49	4,0	31,3	151	7,0	29,4
201-300	77	6,3	37,6	195	9,1	38,5
301-400	49	4,0	41,6	178	8,3	46,8
401-500	60	4,9	46,5	166	7,7	54,5
501-600	48	3,9	50,4	130	6,0	60,5
601-700	44	3,6	54	88	4,1	64,6
701-800	62	5,1	59,1	110	5,1	69,7
801-900	43	3,5	62,6	63	2,9	72,6
901-1000	54	4,4	67	108	5,0	77,6
1001-1500	151	12,4	79,4	214	9,9	87,5
1501-2000	78	6,4	85,8	125	5,8	93,3
2001-2500	45	3,7	89,5	43	2,0	95,3
2501-3000	42	3,4	92,9	50	2,3	97,6
3000 ou +	84	6,9	100	51	2,4	100
Total	1219	100,0	100	2154	100,0	

Fonte: elaboração própria, com base em VALENÇA, 1996-1997

Portanto esses dados exibem o impacto dessa política da casa própria na parcela de menor rendimento dentro do universo pesquisado, de menor poder aquisitivo, e não necessariamente na parcela da população brasileira/natalense de baixíssima renda, em que o déficit habitacional está concentrado. A política habitacional implementada no Brasil, e principalmente em Natal, foi uma política de mercado, atendendo à população que desejava a casa própria e possuía meios econômicos de obtê-la. Os conjuntos habitacionais em Natal abrigam uma população de rendimentos significativos, que tem um bom padrão de vida. A título de exemplificação, no que diz respeito ao acesso à educação, em mais de 20% das residências há uma ou duas pessoas com terceiro grau completo; em mais de 37% das unidades habitacionais, há crianças que freqüentam a rede privada de ensino.

Quanto à distribuição espacial da população de maior e menor poder aquisitivo, por tipo de conjunto (agentes operacionais), a população de menor poder aquisitivo reside em unidades habitacionais tipo COHAB (como apontamos no quesito *renda*), enquanto a faixa de maior poder aquisitivo vive em habitações edificadas através do sistema INOCOOP. Quanto maior a faixa de rendimento, maior a participação dentre os empreendimentos do INOCOOP; e, quanto menor a renda

maior a concentração nos empreendimentos da COHAB, conforme visualizamos na Tabela 3, referente ao cruzamento da renda familiar com os agentes operacionais do BNH, abaixo.

Tabela 3– Renda da família x agente operacional

Renda familiar em classes	INOCOOP		COHAB	
	Frequência	%	Frequência	%
0-100 Reais	338	33,4	528	52,2
101-200 Reais	37	13,8	168	62,5
201-300 Reais	43	13,2	222	68,1
301-400 Reais	45	15,7	184	64,3
401-500 Reais	48	16,7	170	59,2
501-600 Reais	45	20,6	125	57,3
601-700 Reais	43	27,4	83	52,9
701-800 Reais	67	32,4	97	46,9
801-900 Reais	36	29,8	65	53,7
901-1000 Reais	77	38,1	94	46,5
1001-1500 Reais	209	46,9	176	39,5
1501-2000 Reais	141	56,4	64	25,6
2001-2500 Reais	83	72,8	26	22,8
2501-3000 Reais	85	75,2	16	14,2
3000 Reais ou +	126	79,2	22	13,8
Total	1423	34,2	2040	49,0

Isso corresponde à política praticada por cada um desses agentes operadores. Eles possuíam diretrizes diferentes de ações visando atender “clientes” diferenciados com produtos diferentes. As unidades habitacionais do INOCOOP eram destinadas a uma população de faixa de renda maior, embora ainda tida como “popular”, e seguiam um padrão construtivo melhor por isso eram mais caras. O maior custo da unidade tinha também a ver com a localização do conjunto habitacional. No caso de Natal, esses tipo de empreendimento privilegiou a Zona Administrativa Sul da cidade, para onde a expansão da infra-estrutura já ocorria ou ocorreria rapidamente. A Zona Sul abrigava o comércio, os centros educacionais, as áreas administrativas e os principais serviços de saúde.

As iniciativas da COHAB, por sua vez, atendendo a uma parcela de menor poder aquisitivo, direcionavam-se para a Zona Norte da cidade, onde havia glebas de terra disponíveis a menor custo, proporcionando, logo de início, um barateamento do custo por unidade habitacional produzida. O fato de serem esses

empreendimentos de maior porte facilitava também a diminuição dos custos com materiais e uma maior racionalidade construtiva, que advém da maior escala do empreendimento.

No entanto tais empreendimentos marcam o papel social que é vinculado à habitação, que estabelece uma hierarquia é expressa “não no valor material da construção, mas no lugar no seio da divisão social do espaço” (Ribeiro, 1982). No caso, através da aquisição da casa própria, não há apenas o acesso à unidade habitacional, mas a determinados espaços da cidade dotados de mais ou menos infra-estruturas e serviços. Esses são os pontos relativos à casa e a sua localização que constituem o que Ribeiro (1982) denominou de “o *ticket* de acesso à cidade”.

Tabela 4 – Agente operacional x zona administrativa

Agente operacional	ZONA					
	NORTE		SUL		OESTE	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
INOCOOP	96	6,7	1281	90,0	46	3,2
COHAB	1379	67,6	381	18,7	280	13,7
CEF	361	74,4	53	10,9	0	0,0
Não respondeu	0	0,0	218	100,0	0	0,0
Total	1836	44,1	1933	46,4	326	7,8

No Mapa 3, referente à distribuição espacial dos conjuntos habitacionais por tipo de agente operacional – COHAB, INOCOOP e CEF –, visualiza-se a maior participação por zona administrativa. Como já pontuamos, a COHAB e a CEF são mais fortemente presentes na Zona Administrativa Norte e o INOCOOP na Zona Administrativa Sul. Essa distribuição espacial remete, ainda, a uma distribuição social. A discussão sobre a distribuição socioespacial, advinda com a habitação-mercadoria é realizada por Lipietz (1982) e por Azevedo (1987). Conforme as idéias desses autores, a complexidade que envolve a produção e o consumo da habitação insere-se efetivamente no seio da dinâmica que envolve o ato de habitar: “Com a habitação é vendido um papel social mais ou menos elevado”, que estabelece uma hierarquia, expressa “não no valor material da construção, mas no lugar no seio da divisão social do espaço” Lipietz (1982, p. 11).

A população de maior poder aquisitivo não apenas tem acesso a uma boa residência, mas também desfruta de um amplo acesso ao mercado de consumo, pois nos espaços onde residem estão situados os maiores estabelecimentos comerciais, escolas de grande porte, e o acesso aos serviços de saúde e lazer, principalmente os serviços disponibilizados pela iniciativa privada é mais fácil. Desfruta, ainda, de amplo acesso a transporte e malha viária, pois se trata de uma área de convergência de todos os bairros. A Zona Administrativa Sul, por exemplo, é receptora de todas as linhas de ônibus para todos os pontos da cidade, enquanto a Zona Administrativa Norte, por ser uma área de periferia mais longínqua, foi, nos anos de 1980 direcionada para uma população de menor poder aquisitivo, com empreendimentos voltados para essa população. Em resumo, a Zona Norte foi ocupada por empreendimentos da COHAB e por uma população de menores rendimentos econômicos.

Mapa 3 – Distribuição dos conjuntos habitacionais por agente operacional.



Fonte: Mapa base IBGE, 2000; VALENÇA (1996/1997).



Quanto à análise da casa própria como maior bem, serão aqui discutidos, ainda, outros objetos de propriedade dos moradores, essencialmente a propriedade de dois utensílios de alto valor agregado: outro imóvel e automóvel. A propriedade de outro imóvel é importante para avaliar o viés patrimonialista da política habitacional praticada no país e o automóvel é o segundo bem de maior valor agregado, sendo importante na complexa relação proximidade/acessibilidade ao trabalho, lazer, saúde etc.

No que tange à propriedade de outro imóvel, o número é expressivo: 18,7% dos entrevistados declararam possuir outro imóvel, o que indica que o financiamento habitacional não só funcionou para dar acesso à casa própria àqueles que não possuíam outra forma ou condição de ter outro imóvel como também para constituir patrimônios familiares. Observe-se que o universo analisado, grosso modo, corresponde a indivíduos com renda familiar entre R\$100,00 e até R\$1.500,00 (ou, aproximadamente, 1 a 12 salários mínimos), ou seja, não muito pobres, muito menos ricos. Esse ponto elucida a inexistência de grandes conjuntos habitacionais na Zona Administrativa Leste da cidade. Na pesquisa dos 50 maiores conjuntos, que contempla os conjuntos habitacionais com mais de 100 unidades, não há empreendimentos desse porte nessa zona administrativa. O perfil socioeconômico da zona é de uma população de classe média alta ou rica, atendida por iniciativas habitacionais de menor porte e mais qualidade, por parte do SBPE e/ou por recursos próprios. A exceção a esse quadro são os empreendimentos do bairro de Mãe Luísa que, mesmo sendo de pequeno porte, são destinados à população de baixo poder aquisitivo, como o “Alto do Farol” (68 unidades, COHAB) e “Mãe Luísa” (80 unidades, PROMORAR) (SEMURB, 2005), não incluídos na pesquisa dado serem de pequena dimensão.

Tabela 5 – Propriedade de outro imóvel

Possui?	Frequência	%
Não	3397	81,5
Na praia	153	3,7
Outro	611	14,7
Não respondeu	5	0,1
Total	4166	100,0

Por outro lado, quase 42% dos entrevistados possuíam um automóvel, condição que permite concluir que o acesso ao automóvel é mais fácil. Ele é um bem diferente de uma casa, mais barato e, no mercado, há uma ampla variedade de modelos – novos e usados – e facilidades de acesso via financiamento. Além disso, por ser um bem móvel, seu consumo não está atrelado a fatores de localização, como a casa. O percentual não é elevado, mas é expressivo; conclui-se que o perfil dos moradores de conjuntos habitacionais em Natal é de um nível econômico que possibilita o acesso a consumo de bens de médio custo. Como consta na pesquisa, não são ricos, mas também não são pobres: os grandes conjuntos são destinados à uma população de rendimentos médios, que desfruta de um bom padrão de vida socioeconômico.

Tabela 5 – Possui automóvel

Possui	Frequência	%
Não	2423	58,2
Sim	1743	41,8
Total	4166	100,0

Outro fator que deve ser considerado na análise é a localização dos conjuntos habitacionais. Quase sempre eles estão (ou estiveram) localizados em áreas longínquas em relação aos locais de trabalho, escolas, postos de saúde e áreas de lazer, o que cria uma necessidade, estimulando o consumo do automóvel, quando o poder de compra do morador permite. Assim, considerando-se apenas os 41,8% dos moradores que possuem automóvel, 62% residem na Zona

Administrativa Sul da cidade, nas áreas de maior concentração de conjuntos do INOCOOP, infra-estrutura e serviços, o que evidencia a correlação do acesso ao automóvel às condições econômicas do proprietário e outras condições sociais, e não à necessidade de locomoção dada a distância.

No cruzamento dos dados, averiguamos que 45,6% das pessoas que possuem casa própria (quitada ou financiada) possuem automóvel, indicando que o acesso à casa própria pode estar correlacionado ao acesso ao financiamento de outros bens, em particular o automóvel. A casa própria servirá como indicativo de renda e *status* social e econômico. A casa, quando própria, é indicativo de estabilidade econômica e serve como garantia de acesso a um financiamento, arrendamento etc.

Tabela 6 – Condição do imóvel x propriedade de automóvel

Condição do imóvel	Tem automóvel			
	Não		sim	
	Frequência	%	Frequência	%
Próprio quitado	540	13,0	679	16,3
Próprio com financiamento	1357	32,6	797	19,1
alugado	339	8,1	220	5,3
cedido	180	4,3	39	0,9
outro	2	0,0	0	0,0
Não respondeu	5	0,1	8	0,2
Total	2423	-	1743	-

Quanto a outros bens de menor valor agregado, como fogão, TV e geladeira, eles estão presentes na quase totalidade das unidades habitacionais, denotando o modo de vida urbano moderno. Ao mesmo tempo, denotam o uso de ferramentas que facilitam a operacionalização de tarefas diárias. Os conjuntos habitacionais e os utensílios domésticos respondem a essa nova divisão do trabalho, à necessidade de “liberar” a mulher dos afazeres domésticos, dando-lhe possibilidade de inserção no mercado de trabalho. É no urbanismo moderno também reside a idéia das cozinhas pequenas e funcionais. Os conjuntos habitacionais possuem essa singularidade:

geralmente, as cozinhas são pequenas, respondendo a esse ideal de funcionalidade, mas também à racionalidade na área construída a baixo custo. Os preceitos do urbanismo moderno serão discutidos neste capítulo, evidenciando essa relação da racionalidade e funcionalidade na forma de produzir moradias.

Gráfico 1 – Possui geladeira?

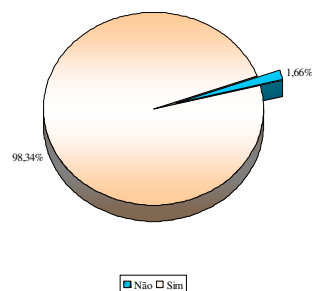
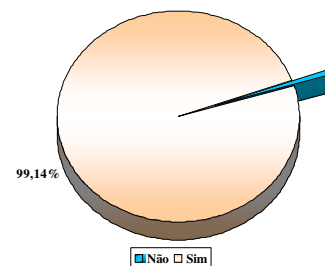


Gráfico 2 – Possui fogão?



O acesso a outros eletrodomésticos (lavadora de roupa, *freezer*, condicionador de ar) é número bem menor, pois tais eletrodomésticos têm um circuito de consumo mais dispendioso, já que, além da aquisição do aparelho (cujos preços não são tão acessíveis), é necessária a manutenção do funcionamento, incluindo o alto consumo de energia elétrica. Isso indica que tais bens são mais presentes nas residências da população de maior poder aquisitivo, que dispõe de recursos para adquirir e manter esses eletrodomésticos. O consumo desses produtos está relacionado, ainda, a uma questão cultural, de acesso e habilidade no manuseio.

Gráfico 4 – Possui *freezer*?

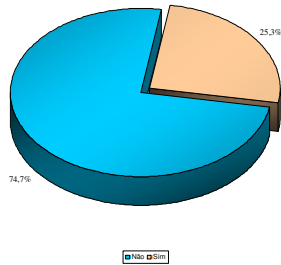


Gráfico 5 – Possui lavadora de roupa?

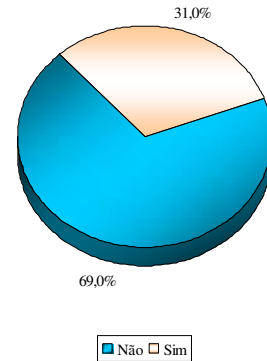
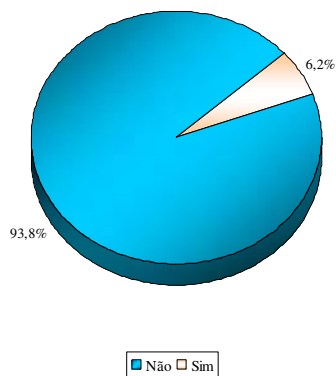


Gráfico 6 – Possui condicionador de ar?



A pesquisa aponta que esses eletrodomésticos estão mais presentes nas residências próprias (quitadas ou financiadas). Mesmo sendo a parcela da população de menor poder aquisitivo a faixa que possui residência própria, a ressalva é para indicar que essa não é apenas uma correlação com a renda. Cabe aqui a afirmação de que, uma vez desobrigados do aluguel, o indivíduo e a família contarão com parte do seu orçamento para o consumo de outros bens. Isso é interessante, pois pode-se presumir que os imóveis alugados são hoje patrimônios de indivíduos que residem em habitações melhores, em outros bairros e/ ou cidades.

O acesso a esses bens indica uma maior participação na sociedade de consumo. Esse acesso ocorre primeiro pelo desprendimento do indivíduo de uma parte significativa que pesa no orçamento familiar: os custos com habitação. A casa

própria também indicará outros caminhos de consumo, advindos por outro aspecto: a *estabilidade habitacional*. As pessoas que buscam “crédito” (ao preencherem propostas para financiamento, cartões de créditos, arrendamento, entre outras) no mercado de consumo são obrigadas a apresentar comprovante de residência e, na maioria dos casos, são questionadas pelo tempo de residência no imóvel. Esse questionamento envolve aspectos de cunho social e econômico, vinculados a uma idéia de estabilidade habitacional.

## **Estabilidade habitacional**

A propriedade da habitação garante ao indivíduo um bem que favorece a estabilidade econômica e que proporciona uma maior inserção na sociedade de consumo. Os vínculos daquele que reside de aluguel com o seu *locus* de habitar são temporários porque dependem de um contrato firmado com outra pessoa, que detém os direitos de propriedade. Enquanto isso, o proprietário residente na sua casa própria pode nesta permanecer quanto tempo quiser, criando vínculos mais duradouros com o lugar. O Estado brasileiro, ao promover a política habitacional, visava a uma estabilidade maior, tanto econômica quanto política. Em tempos de crise, investir em habitação é acalmar as classes trabalhadoras, respondendo ao seu maior anseio ou desejo de consumo e promovendo oportunidades de emprego para quem delas necessita. A promoção da habitação dinamiza a economia, em particular o setor de construção civil, empregando quantidade de intensivo número de mão-de-obra pouco qualificada.

No caso de Natal, o motivo para a implementação da política habitacional via conjuntos habitacionais foi econômico, não necessariamente social. Os pretextos econômicos preponderantes foram a dinamização econômica da cidade. Antes da década de 1970, não havia conjuntos habitacionais edificadas na Zona Administrativa Norte da cidade e, logo após a implementação do DIN (Distrito Industrial de Natal), essa área passou a ser alvo de intervenção da COHAB, oferecendo habitação para a população de menor rendimento. Cabe aqui a ressalva de que Natal não se consolidou no setor industrial nem, muito menos, tem seu núcleo urbano advindo desse setor. Com a construção do DIN, havia uma expectativa de dinamização do setor secundário na cidade, e essas expectativas

também foram utilizadas como justificativa para a implementação de grandes conjuntos habitacionais nessa área.

Tabela 7 – Ano da construção x zona administrativa do conjunto

Zona	Ano da construção											
	1965-1970		1971-1975		1976-1980		1981-1985		1986-1990		1990 e +	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Norte	0	0,0	2	33,3	3	37,5	6	46,2	9	69,2	1	33,3
Oeste	1	33,3	0	0,0	0	0,0	1	7,7	0	0,0	0	0,0
Sul	2	66,7	4	66,7	5	62,5	6	46,2	4	30,8	2	66,7
Total	3	100,0	6	100,0	8	100,0	13	100,0	13	100,0	3	100,0

Tabela 8 – Zona x agente operacional

Zona	Agente operacional						Total	
	CEF		COHAB		INOCOOP			
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Norte	8	88,9	13	65,0	1	4,8	22	44,0
Oeste	0	0,0	2	10,0	1	4,8	3	6,0
Sul	1	11,1	5	25,0	19	90,5	25	50,0
Total	9	100,0	20	100,0	21	100,0	50	100,0

Em termos de motivos impulsionadores da implementação da política habitacional, a propriedade da residência correspondeu a uma estabilidade habitacional no que se refere ao tempo de residência. Dos imóveis próprios quitados, em 81,4% seus moradores residem há mais de cinco anos; dos próprios com financiamento, esse percentual chega a 69,6%; e, dos alugados, apenas 11,1% dos entrevistados residem no imóvel há mais de cinco anos. A estabilidade em termos de tempo de residência é maior entre as unidades habitacionais cedidas do que entre as alugadas. Isso se deve ao fato de mais de 80% dos imóveis cedidos serem de propriedade de pais, irmãos e parentes próximos.

Tabela 9 – Tempo de residência x condição do imóvel

Tempo de Residência	Condição do imóvel					
	Próprio quitado		Próprio c/ financiamento		alugado	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
0 - 1 ano	60	4,9	173	8,0	361	64,6
2 - 4 anos	141	11,6	460	21,4	120	21,5
5 - 10 anos	289	23,7	624	29,0	52	9,3
11 - 14 anos	161	13,2	449	20,8	3	0,5
15 - 19 anos	238	19,5	326	15,1	5	0,9
20 - 25 anos	223	18,3	85	3,9	1	0,2
26 anos e +	82	6,7	18	0,8	1	0,2
Não Respondeu	25	2,1	19	0,9	16	2,9
Total	1219	100,0	2154	100,0	559	100,0

No que concerne à relação entre tempo de residência e condições econômicas, a população de menor rendimento tende a permanecer por mais tempo no imóvel, uma vez que, ao adquirir-lo, passa a ter menos possibilidades de *escalar* o mercado habitacional, criando vínculos, não apenas por motivações simbólicas de cunho subjetivo, mas principalmente por questões de ordem econômica. A casa constitui-se, assim, num bem de que não se deseja abrir mão. A casa própria garante o abrigo, mas “aprisiona” o indivíduo, que não possui meios de sonhar com algo melhor. Ele adquire uma espécie de gratidão pelo acesso à sua casa própria e, comumente, acomoda-se, tornando-se um aliado dos bons costumes e mantenedor da ordem social vigente.



## Os preceitos do urbanismo moderno

Os conjuntos habitacionais, como resposta aos problemas de moradia nas cidades médias e grandes, são fruto dos ideais do urbanismo moderno. Dentre esses ideais, os conjuntos procuram responder principalmente às preocupações quanto à salubridade, à racionalidade construtiva e à funcionalidade, atendendo ao maior número possível de moradores de menor poder aquisitivo. A classe assalariada é o alvo dos projetos dos urbanistas modernos: a provisão de habitação em massa para a “massa” trabalhadora, com um desenho urbano por zoneamento.

No caso dos conjuntos habitacionais de Natal, há evidências de que muitos pressupostos do urbanismo moderno foram implementados. Primeiro, em Natal houve uma política de provisão de habitação em massa, dado o número de conjuntos habitacionais e unidades produzidas. Os agentes operadores dos 50 maiores conjuntos habitacionais foram: COHAB, INOCOOP e CEF. COHAB e INOCOOP juntos somam mais de 83% dos grandes empreendimentos habitacionais realizados até 1998. O momento de atuação da COHAB e do INOCOOP, agentes operacionais do BNH, responde justamente aos ideais dos grandes conjuntos habitacionais.

Tabela 10 – Tipo do agente operacional x unidades habitacionais

Agente operacional	unidades										Total	
	0-200		201-400		401-600		601-1000		1001 e +			
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
CEF	1	11,1	5	38,5	2	33,3	0	0,0	1	7,1	9	18,0
COHAB	2	22,2	4	30,8	0	0,0	6	75,0	8	57,1	20	40,0
INOCOOP	6	66,7	4	30,8	4	66,7	2	25,0	5	35,7	21	42,0
Total	9	100,0	13	100,0	6	100,0	8	100,0	14	100,0	50	100,0

Os dados da pesquisa apontam que os maiores conjuntos habitacionais foram edificadas na Zona Administrativa Norte: 57,1% dos conjuntos com mais de 1001 unidades habitacionais. Somente 9,1% dos conjuntos dessa Zona Administrativa possuem menos de 200 unidades habitacionais. Prevaleceu o cenário dos grandes conjuntos devido à disponibilidade de grandes glebas de terras a custo

menor do que nas demais zonas. O empreendimento dos grandes conjuntos foi direcionado pelo mercado de terras, para construção de conjuntos habitacionais com mais de 2000 unidades, eram necessárias grandes glebas de terra. Dos conjuntos da COHAB, 65% foram construídos na Zona Norte, contra apenas 4,8% dos do INOCOOP. Não é demais repetir que o público-alvo do INOCOOP é diferente do público-alvo da COHAB, por isso a diferenciação no tamanho e na localização. Os conjuntos de COHAB procuravam o maior barateamento das unidades habitacionais, daí terem sido construídos em áreas mais longínquas. A Zona Oeste teve sua participação bastante reduzida na produção habitacional do período estudado. E, nessa amostragem, dos 50 maiores conjuntos, a Zona Administrativa Leste não foi contemplada.

Tabela 11 – Zona administrativa x unidades habitacionais

Zona	Unidades										Total	
	0-200		201-400		401-600		601-1000		1001 e +			
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Norte	2	22,2	7	53,8	2	33,3	3	37,5	8	57,1	22	44,0
Oeste	0	0,0	1	7,7	0	0,0	1	12,5	1	7,1	3	6,0
Sul	7	77,8	5	38,5	4	66,7	4	50,0	5	35,7	25	50,0
Total	9	100,0	13	100,0	6	100,0	8	100,0	14	100,0	50	100,0

Tabela 12 – Zona administrativa x unidades habitacionais

Zona	unidades										Total	
	0-200		201-400		401-600		601-1000		1001 e +			
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Norte	2	9,1	7	31,8	2	9,1	3	13,6	8	36,4	22	100,0
Oeste	0	0,0	1	33,3	0	0,0	1	33,3	1	33,3	3	100,0
Sul	7	28,0	5	20,0	4	16,0	4	16,0	5	20,0	25	100,0
Total	9	18,0	13	26,0	6	12,0	8	16,0	14	28,0	50	100,0

Ainda, em relação aos preceitos modernistas, as invocações construtivas foram singulares: prevaleceu o modelo de conjuntos de casas, sendo pouca a presença da modalidade de apartamentos. O agente operacional que inovou nesse sentido trazendo os conjuntos semi-verticalizados, em blocos de apartamentos, foi o INOCOOP, essencialmente na Zona Administrativa Sul da cidade; ou seja, essa inovação construtiva ocorreu no segmento de maior renda entre a população beneficiada.

Tabela 13 – Modalidade x agente operacional

Agente operacional	Modalidade					
	Apartamento		Casa		Casa/Apartamento	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%
CEF	0	0,0	8	21,1	0	0,0
COHAB	0	0,0	20	52,6	0	0,0
INOCOOP	9	100,0	10	26,3	1	100,0
Total	9	100,0	38	100,0	1	100,0

Tabela 14 – Modalidade X zona administrativa

Zona	Modalidade					
	Apartamento		Casa		Casa/Apartamento	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Norte	0	0,0	22	57,9	0	0,0
Oeste	0	0,0	3	7,9	0	0,0
Sul	9	100,0	13	34,2	1	100,0
Total	9	100,0	38	100,0	1	100,0

Não houve inovações construtivas, prevalecendo à idéia de construção de casas em séries. Nos conjuntos havia poucos tipos, que se diferenciavam em torno da quantidade de cômodos; em a casa ser ou não agregada (entre as do tipo COHAB há casas conjugadas). Mas o conjunto habitacional, na sua forma produtiva não permite muitas diferenciações nas unidades habitacionais: as casas tipo “padrão” respondem à forma de construir habitação-mercadoria.

No que concerne às inovações tecnológicas, estas praticamente não existiram, no que diz respeito ao processo industrial no canteiro (diferentemente da utilização de materiais industrializados, produzidos em série). Predominou o uso de materiais simples, como o telhado de telha de barro e aparente (sem uso de estuque ou laje). O uso da laje é, mesmo assim, significativo – 31,9% –, preponderando nos empreendimentos para o segmento de beneficiados com melhor poder aquisitivo. Entre os conjuntos habitacionais com teto de laje, 82,3% das unidades habitacionais são do INOCOOP; 11,7% correspondem às unidades da COHAB e 4,6 % às da CEF (a participação da CEF nos conjuntos habitacionais do período em Natal segue um padrão construtivo abaixo do da COHAB, muito inferior aos do INOCOOP).

Tabela 15 – Teto do imóvel

Teto	Frequência	%
Laje	1328	31,9
Estuque	261	6,3
Telhado aparente	2310	55,4
Outro	27	0,6
Misto	232	5,6
Não respondeu	8	0,2
Total	4166	100,0

Tabela 16 – Telhado do imóvel

Telhado	Frequência	%
Telha de barro	3663	87,9
Telha de amianto	200	4,8
Outro	235	5,6
Misto	47	1,1
não respondeu	21	,5
Total	4166	100,0

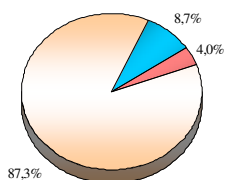
De uma forma geral, mesmo sem avanços tecnológicos, houve um padrão razoável de qualidade na construção dos conjuntos habitacionais. As paredes dos imóveis, 88,3% com revestimento (ver Tabela 17), e a conservação da estrutura física das residências apontam para certa qualidade dos materiais utilizados. A conservação das unidades habitacionais também se relaciona com o poder aquisitivo dos moradores, que devem possuir condições econômicas para manter ou

melhorar a estrutura física da residência.

Tabela 17 – Material das paredes

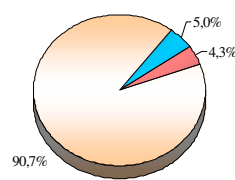
Paredes	Frequência	%
Com revestimento	3680	88,3
Sem revestimento	216	5,2
Parte com e parte sem revestimento	261	6,3
Não respondeu	9	0,2
Total	4166	100,0

Gráfico 7 – Conservação das paredes



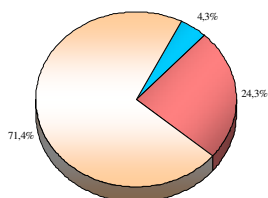
□ bom ■ ruim ■ sem avaliação

Gráfico 8 – Conservação das janelas



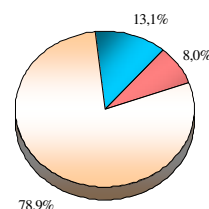
□ bom ■ ruim ■ sem avaliação

Gráfico 9 – Conservação do telhado



□ bom ■ ruim ■ sem avaliação

Gráfico 10 – Conservação do muro e das janelas



□ bom ■ ruim ■ sem avaliação

Ainda referente aos avanços tecnológicos, a durabilidade das construções é verificada através dos dados relativos à reforma. É possível averiguar a funcionalidade das unidades habitacionais. Mais de 70% dos entrevistados afirmam não terem alterado a estrutura original da residência, 40,66% não fizeram nenhuma reforma e 29,36% construíram cômodo adicional. Apenas 18,6% realizou rearranjo de paredes internas. O rearranjo pode ter sido para atender à funcionalidade dos

cômodos como também pode ter ocorrido por questões estéticas. Não foram explorados na pesquisa dados referentes à frente da casa, um aspecto em que geralmente ocorrem reformas. Essas mudanças imprimem uma diferenciação mais personalizada, atendendo aos anseios de afirmação da identidade de cada família.

Tabela 18 – Tipo da reforma

Tipo de reforma	Frequência	%
Não houve	1694	40,66
Construção de cômodo adicional	1223	29,36
Conserto e rearranjo de paredes internas	778	18,67
Outra / não especificada	1	0,02
Vários	400	9,60
Não respondeu	70	1,68
Total	4166	100,0

Tabela 19 – Finalidade da reforma

Finalidade da reforma	Frequência	%	% Cumulativo
Não houve reforma	1673	40,2	40,2
Ampliação/conservação	1941	46,6	86,7
Acomodar familiares	144	3,5	90,2
Negócio próprio	43	1,0	91,2
Aluguel	3	,1	91,3
Outro	10	,2	91,6
Vários	278	6,7	98,2
Não respondeu	74	1,8	100,0
Total	4166	100,0	-

Quanto à qualidade e à funcionalidade das unidades habitacionais, e a um percentual significativo de reformas com fins de ampliação/conservação (mais de 45%), podem-se atribuir esse dados tanto ao padrão dos conjuntos habitacionais construídos em Natal como ao seu público-alvo – uma população com rendimentos médios significativos, para o contexto local da época –, que ansiava por uma habitação de qualidade e dispunha de meios para melhoramentos nas residências. Essa informação reforça a veracidade da afirmativa de uma forte política habitacional de mercado implementada na cidade de Natal.

## **A atuação do Estado e o interesse do capital**

A corrente afirmação de que “Natal não é uma cidade industrial, mas uma cidade de serviços” tem deixado muitas análises, referentes ao momento industrial da cidade (na década de 1970), relegadas a segundo plano, como se esse momento não tivesse ocorrido e como se não tivesse deixado marcas na cidade. A análise desse momento em relação com a política habitacional implementada então traz elementos importantes para se entender a dinâmica do crescimento urbano da cidade. Cabe aqui analisar em que período do desenvolvimento econômico e político brasileiro foram construídos os conjuntos habitacionais. No que diz respeito ao desenvolvimento industrial, considera-se a idéia de que a indústria cria novos espaços urbanos e diminui a dicotomia urbano/rural. Além de provocar mudanças nas cidades, a industrialização traz consigo a função primordial de formar novos aglomerados urbanos, que surgem a partir da instalação de indústrias e do recrutamento de pessoal para trabalhar no setor produtivo. A indústria requer concentração de mão-de-obra e capital, por isso a cidade é seu lócus privilegiado.

A perspectiva de oferta de empregos nas indústrias da Zona Administrativa Norte correspondeu a essa impressão teórica. Após a década de 1970, essa área da cidade passa a ser ocupada por conjuntos habitacionais. Data desse mesmo período a implementação do DIN. Os conjuntos habitacionais integram o projeto de modernização da cidade. A promoção de habitações em conjunto introduz o moderno na cidade, com o atendimento da racionalidade, da salubridade e de uma espacialização programada. Elas também criados para atender a população trabalhadora, integrando esse cenário natalense, em particular, os conjuntos habitacionais de COHAB. Como já afirmamos, são habitações direcionadas para a população de menor poder aquisitivo no universo considerado. Com a implementação desses conjuntos habitacionais, a Zona Norte foi incluída no cenário urbano. Graças a tais empreendimentos, houve a construção de vias de circulação (a grande maioria das avenidas e ruas nessa zona administrativa foi construída junto com os projetos dos conjuntos), escolas, postos de saúde etc.

Tabela 20 – Agente operacional x zona administrativa

Zona	Agente operacional						Total	
	CEF		COHAB		INOCOOP		ABS	%
	ABS	%	ABS	%	ABS	%		
Norte	8	36,4	13	59,1	1	4,5	22	100,0
Oeste	0	0,0	2	66,7	1	33,3	3	100,0
Sul	1	4,0	5	20,0	19	76,0	25	100,0
Total	9	18,0	20	40,0	21	42,0	50	100,0

Ao definir-se um perfil de urbanização, é também importante ressaltar que esta não pode ser definida apenas quantitativamente, levando-se em consideração apenas a proporção da população total que vive nas cidades. Há outros aspectos que definem um novo modo de vida, “o modo de vida urbano”. Os avanços tecnológicos visando à praticidade e à racionalidade para a agitada vida na cidade trouxeram equipamentos para facilitar os trabalhos domésticos, o consumo dos alimentos e algum tipo de lazer para o interior da morada. O uso de eletrodomésticos, como TV, geladeira, condicionador de ar, *freezer*, aparelho de som e outros, é representativo em todas as zonas e empreendimentos habitacionais de Natal. Outro aspecto do modo de vida urbano é o engajamento nas questões políticas e sociais. Segundo Marx e Engels (2002, p. 12), “A existência da cidade implica ao mesmo tempo a necessidade da administração, da polícia, dos impostos etc. em uma palavra a necessidade da organização comunitária e, portanto, da política em geral”. Para explorar esse ponto, passaremos a averiguar a participação política através do engajamento das pessoas diante dos problemas da comunidade –, nesse caso, a participação nas associações comunitárias.

Tabela 21 – Associação comunitária

Qual a associação?	Freqüência	%	% Cumulativo
Não freqüenta	3866	92,8	92,8
Conselho comunitario	189	4,5	97,3
Clubes de mães	48	1,2	98,5
Outros	59	1,4	99,9
Nao respondeu	4	0,1	100,0
Total	4166	100,00	-



De acordo com os números da tabela, a participação nas associações comunitárias é pouco significativa, denotando a pouca organização comunitária, a falta de interesse ou a descrença na veracidade das propostas e ações desses órgãos. O conselho comunitário é o que tem a maior parcela de participação, mas ainda reduzida. Esse engajamento é devido às reivindicações de ordem não apenas política, mas principalmente econômica. O imperativo político, segundo o universo da pesquisa, não foi absorvido pelos residentes de conjunto habitacional. Na literatura, os movimentos políticos, com enfoque urbano em Natal, não são significativos na literatura. O fato de a política habitacional ter respondido a um imperativo econômico de viabilização da economia local – este é um dos papéis da política urbana – corresponde ao fato de ter sido esta uma política de mercado, e não uma política dirigida para conter o déficit social de moradia. O público-alvo da política habitacional em Natal, como no restante do país, no caso dos grandes empreendimentos (aqui especificamente com mais de 100 unidades), não foi a população desabrigada, e sim a população com condições de pagar uma habitação com certo nível de qualidade.

Com a pouca mobilização política referente aos problemas urbanos, em Natal a população abre espaço para uma maior liberdade da aliança entre o Estado e o capital: o Estado passa a favorecer o capital direcionando “os meios de consumo coletivos” – infra-estrutura de serviços e vias de acesso – para as áreas onde o capital deseja investir. O provimento dos meios consumo coletivo não é a única providência tomada pelo Estado para garantir o progresso da urbanização capitalista: ele age nos setores que são imprescindíveis à produção capitalista, que fazem parte da agenda produtiva mas não são rentáveis, retirando, com isso, os empecilhos para o desenvolvimento do capital. A parceria Estado-capital ocorre através da atuação do primeiro na localização e no controle das atividades industriais; controle da localização dos diferentes tipos de habitação e localização dos meios de consumo. No caso de Natal, essa aliança também pode ser visualizada pelo investimento na política habitacional.

O que não pode ser relegado, quanto aos conjuntos habitacionais em Natal, é a expressiva participação desses conjuntos no cenário urbano da cidade. O crescimento urbano de Natal, em particular do final da década de 1960 até o final

dos anos 1980, foi mediado pela política habitacional. A proporção entre moradia em conjuntos e o total de moradias permanentes na cidade é significativa. Em Natal, como aponta Valença (2000), conjunto habitacional é nome e ponto de referência em cada bairro. Essa identidade maior com o conjunto habitacional do que com o bairro deve-se ao fato de que o conjunto, em muitos casos, possui um percentual bastante representativo dos domicílios do bairro, como o conjunto Candelária que, sozinho, representa quase 45% dos domicílios permanentes do bairro de Candelária. Outro ponto é que os conjuntos habitacionais antecedem a divisão em bairros pela administração da cidade. Os conjuntos começam a ser construídos na década de 1960 e a delimitação dos bairros ocorre a partir de 1993. Dos 14 bairros da cidade de Natal que abrigam os 47 conjuntos habitacionais da pesquisa (aqui deixamos fora os três empreendidos fora do limite da malha urbana do município de Natal), apenas quatro não têm seu nome ligado a um dos conjuntos do seu limite territorial (ver Quadro 4). No caso do conjunto habitacional Cohabinal, localizado na cidade de Parnamirim, este também dá nome ao bairro onde se localiza.

Quadro 4 – Bairro x conjuntos habitacionais

Bairro	Domicílios particulares permanentes	Conjunto	Número de unidades habitacionais	Total de unidades habitacionais dos conjuntos	Proporção total Domicílios/total de unidades hab. dos conjuntos
Candelária	4.796	Bairro Latino	564	2.872	60%
		Candelária	2140		
		Vila Morena	168		
Capim Macio	5.713	Colina dos Flamboyants	504	1.746	30,5%
		Mar Sul	240		
		Mirassol	810		
		Conjunto Universitário	192		
Cidade da Esperança	4.742	Cidade da Esperança	1834	1834	38,7%
Felipe camarão	10.782	Felipe Camarão	672	672	6,2%
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		
Lagoa Nova	9.434	Lagoa Nova I	264	438	4,6%
		Lagoa Nova II	174		
Neópolis	5.709	Guaira	448	4.987	87%
		Jardim Botânico	552		
		Jiqui	623		
		Neópolis	760		
		Parque dos Rios	204		
		Pirangi	2.100		
		Parque das Pedras	300		
Nordeste	2.782	Boa Vista	305	305	11%
Nossa Sra da Apresentação	13.948	Alvorada	188	2.276	16,3%
		Parque dos Coqueiros	2.088		
Pajuçara	10.424	Além-Potengi	271	4.652	45%
		Brasil Novo	324		
		Novo Horizonte	204		
		Pajuçara I	992		
		Pajuçara II	948		
		Parque das Dunas	1.200		
		Vila Verde	497		
		Vista Verde	216		
Pitimbu	5.688	Cidade Satélite	3.545	5470	96%
		Pitimbu	1.925		
Ponta Negra	6.227	Alagamar	158	3.436	55%
		Res. Bertioga	352		
		Natal Sul	185		
		Ponta Negra	1.837		
		Serrambi	712		
		Torre do Mar	192		
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%

Não estão inclusos os conjuntos habitacionais Extremoz, Cohabinal e Residencial Bertioga, por estarem fora da malha urbana do município de Natal.  
 Fonte: SEMURB, 2005; IBGE – CENSO Demográfico, 2000; VALENÇA, 1996/1997.

Em termos proporcionais, levando-se em consideração os conjuntos empreendidos em Natal, estes representam 37% dos domicílios permanentes da cidade. Bairros como Pitimbu (96%), Neópolis (87%) e Candelária (60%) demonstram serem os conjuntos habitacionais a “veia” principal da urbanização na cidade. Na Zona Administrativa Norte, o percentual não é tão expressivo devido à presença de muitos loteamentos irregulares. Os conjuntos habitacionais abriram espaço para a ocupação da periferia mais longínqua da cidade (sobre esse assunto, ver SILVA, 2003). No conjunto habitacional Nova Natal, os limites do conjunto se entrelaçam com loteamentos irregulares, sendo difícil identificar onde começa e onde termina a área do conjunto. Ressalta-se, mais uma vez, que a participação desses empreendimentos na Zona Norte é responsável pela ocupação urbana nessa área. Os conjuntos habitacionais empreendidos na Zona Norte possibilitaram a expansão de infra-estrutura de acesso, energia elétrica, abastecimento de água, entre outros benefícios que favoreceram também a expansão dos loteamentos nessa zona.

Essa proporção expressiva de moradias em conjuntos habitacionais em Natal torna singular o estudo dessa política urbana para a cidade. Os empreendimentos dos conjuntos habitacionais significaram para a cidade de 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 espaço urbano da cidade. Essa provisão de habitação colocou a cidade na agenda do crescimento urbano, possibilitando a expansão das infra-estruturas de acesso, de abastecimento de água e rede elétrica. Loteou, edificou e urbanizou a cidade, na lógica capitalista. Os conjuntos da COHAB, atendendo a uma população de menor poder aquisitivo, é responsável por uma maior densidade demográfica nos bairros onde eles foram construídos. Contrapondo o mapa da densidade demográfica dos bairros aos da densidade dos bairros que possuem conjuntos habitacionais, veremos que os bairros com menor densidade demográfica (1,05 – 33,97 hab/ha) são Candelária, Pitimbu e Ponta Negra, que não possuem grandes conjuntos da COHAB, enquanto bairros como Igapó, Cidade da Esperança e Potengi apresentam maior índice de densidade demográfica.

A política habitacional em Natal dinamizou o capital do setor da construção civil atuante na cidade, fomentou o fenômeno urbano na cidade, ligou a zona administrativa Norte à zona administrativa Sul, dotou de urbanidade a cidade e adaptou o consumo e a vida moderna aos moldes da urbanização. Os grandes conjuntos habitacionais edificados na cidade estabeleceram uma dinâmica no setor da construção civil, na expansão das vias de acesso e de infra-estrutura e, de grande e extrema relevância, no acesso à moradia para o setor produtivo na cidade. Os conjuntos habitacionais foram os formadores dos aglomerados urbanos na cidade: a edificação de conjuntos foi a gênese da maioria dos bairros.

## Considerações finais

No desenrolar deste trabalho, o percurso teórico-metodológico e conceitual fundamentou-se na análise do imperativo econômico da produção e acesso à moradia através da construção de *conjuntos habitacionais* na cidade de Natal. O percurso teórico visou entender: a questão da moradia, na sua amplitude simbólica; a habitação-mercadoria; a alegada estabilidade social e econômica relacionada à propriedade habitacional; e a inserção dos conjuntos habitacionais no espaço urbano. Buscou, ainda, compreender as questões histórico-conceituais referentes à política habitacional brasileira e o reflexo desta na política implementada na cidade de Natal.

O campo teórico desvenda a importância da temática da moradia, um estudo que perpassa por diversas áreas do conhecimento. Está na justiça social, de David Harvey (1980, p. 135), como uma necessidade básica do indivíduo – “Não posso existir sem ocupar espaço [...] e não posso viver sem moradia de alguma espécie” – nas análises filosóficas de Levinas (2000) – é o “abrigo das intimidades”; antropologicamente analisada por De Certau, Giard e Mayol (1996) é também base para “o cumprimento de outros fazeres”; na compreensão de DaMatta (1997) está no centro da “dualidade entre o público e o privado”; finalmente, Lefebvre (2002) ressalta sua natureza filosófica urbana – “O habitar como poeta”. Essas questões, de cunho simbólico, são refletidas na realidade através de um sistema de idéias. Prevalece a ideologia de que a casa exercerá esses papéis de forma sublime quando for de propriedade do indivíduo. Trata-se da ideologia da casa própria, como apoio fundamental na política habitacional brasileira.

No Brasil, a política habitacional, via órgãos como a FCP e o BNH, tinha como meta principal acalmar as massas trabalhadoras em momento de crise política e econômica. Para isso, dar acesso à casa própria seria uma forma de garantir uma estabilidade política, pois assim a principal aspiração do homem urbano estava sendo atendida. A propriedade da casa não é atrativa apenas financeiramente, mas representa também uma ascensão social; influencia no *status* do indivíduo. Esse *status* é adquirido por duas vias a: social, por representar uma conquista de posição, e a econômica, por ser um bem familiar, um patrimônio, que significa a liberação de

parte significativa do orçamento familiar, antes destinada a cobrir gastos com aluguel.

Essa importância da propriedade da casa própria é exacerbada pela valorização que ela possui numa sociedade em que não se dispõe de mecanismo de acesso a uma moradia “social”, seja através da promoção de políticas voltadas ao setor de aluguel, seja através de promoção com custo, total ou parcialmente, “a fundo perdido”, o que requer substancial aporte de subsídios. A política habitacional no Brasil é voltada para o mercado. Nela, a categoria de habitação-mercadoria prevalece, sendo a moradia comercializada como qualquer outra mercadoria.

No entanto a habitação não é uma mercadoria qualquer; ela tem particularidades, no que concerne a sua complexa produção e consumo. A habitação é produzida no seu local de consumo; sua produção requer diversas categorias de profissionais e produtos de diferentes setores industriais; requer um longo tempo de produção. Sua oferta é inelástica, por isso é baixa sua liquidez. Há, ainda, questões que dizem respeito à terra e à infra-estrutura necessária (acessibilidade, saneamento, segurança, rede elétrica etc.). Essas características singularizam a mercadoria “habitação” e a tornam diferenciada no espaço. Duas habitações com as mesmas características físicas (dimensões, divisões, material utilizado etc.) têm preços diferenciados no mercado de acordo com sua localização. O preço da terra é parte nada desprezível do preço da habitação.

No caso de Natal, a política de acesso à casa própria preponderou na política habitacional implementada ao longo das últimas décadas. O imperativo econômico esteve no cerne da implementação dessa política. O acesso via mercado gerou espaços diferenciados com base no nível de renda dos indivíduos. A estratificação ocorreu tanto no nível do agente operacional, como em relação à ocupação das zonas administrativas. A literatura já aponta para essas questões, quando se refere à habitação da COHAB e à do INOCOOP e à Zona Administrativa Norte e à Sul, ambas de menor e de maior poder aquisitivo, respectivamente. A questão da renda é relevante: a provisão da habitação dá-se para a população que possui certo nível de renda; não é rico, mas também não é tão pobre. Essa afirmação sobre o nível socioeconômico do universo da pesquisa é averiguada por dados referentes não só à renda, como ao consumo de determinados bens e

levando em consideração também o nível de escolaridade dos moradores dos conjuntos habitacionais entrevistados.

Quanto à estabilidade habitacional, esta ocorre, como já pontuado, tanto por motivos econômicos como por motivos sociais. Na amostragem da pesquisa, as motivações econômicas foram elucidadas através do acesso à habitação-mercadoria. Quanto às motivações sociais, no caso natalense, estas não foram incentivadoras da implementação da política habitacional local. Não houve movimento pela casa própria. A literatura não aponta para uma população politicamente engajada nesse sentido. Os dados do universo da pesquisa confirmam a pouca participação política daqueles que residem em habitações de conjuntos. Cumpriu a habitação, no caso em estudo, o seu papel de movimentar a agenda econômica local, capitalizando, inclusive, empresas locais do setor da construção civil. A cidade de Natal, no período de 1970 a 1990, com os empreendimentos dos conjuntos habitacionais, insere-se no quadro das cidades modernas, e os conjuntos habitacionais são a via dessa urbanização. A ocupação do solo se dá, primeiro, nas áreas mais próximas da periferia imediata – através da construção de conjuntos da COHAB e do INOCOOP – e depois ocorre o adensamento das áreas mais longínquas da cidade, em particular a Zona Norte, principalmente através dos conjuntos da COHAB.

A provisão de moradia via conjunto habitacional dá um caráter moderno à cidade. O projeto dos grandes conjuntos residenciais faz parte dos pressupostos do urbanismo moderno: salubridade, racionalidade e funcionalidade. No Brasil, a política habitacional adotou em parte esses pressupostos. O item salubridade não foi devidamente contemplado: a maioria dos projetos não possuía o saneamento básico instalado. No que se refere à racionalidade, esta também foi posta em prática somente em parte, pois prevaleceu apenas a racionalidade no uso dos materiais; quanto à funcionalidade, assim como a racionalidade, esta deveria vir agregada de novos avanços tecnológicos no setor industrial, mais isso não ocorreu.

No caso do Brasil, principalmente em relação ao BNH, a opção pela produção tradicional utilizada pela construção civil – que, contraditoriamente, gera mais emprego no setor, com a propagação de postos de trabalhos – pouco contribuiu para o barateamento da mercadoria habitação. A crítica de Bonduki



(1998) em relação à atuação do BNH é que houve apenas a incorporação parcial dos ideais urbanistas: deixando-se de lado os horizontes sociais e desafiadoras propostas de renovar a forma de morar, os projetos habitacionais foram empobrecidos, tendo-se a preocupação exclusiva de redução de custos, num racionalismo formal desprovido de conteúdo.

Em Natal, portanto, os requisitos do urbanismo moderno foram introduzidos parcialmente. A produção de habitação, com os grandes conjuntos nas periferias da cidade, atendeu à racionalidade da produção em massa; também foram utilizados materiais com certa qualidade, o que foi averiguado nos dados referentes à conservação dos imóveis. Em contrapartida, não houve utilização de inovações tecnológicas, dando-se continuidade a um padrão construtivo simples. Alguns projetos de estruturas semiverticalizadas ou de casas com teto de laje, construídos através do INOCOOP, foram direcionados para uma população de maior rendimento.

No que se refere à inserção dos conjuntos habitacionais no espaço urbano, é importante resgatar, nos níveis teórico e histórico, como se constrói esse espaço urbano. Tratar da interferência da industrialização no meio urbano é fundamental para se entender como se consolida o urbano em contraposição ao rural, pois essa dicotomia está no seio da divisão social do trabalho. Tal dicotomia será acentuada, justamente, com a interferência da indústria, que privilegia o espaço urbano, não apenas os consolidados.

A indústria tem a necessidade de criar aglomerados urbanos, pois é na cidade que esse setor se reproduz. A cidade proporciona vantagens ao quadro da produção e do consumo industrial: é onde se encontra a mão-de-obra, o mercado consumidor e a movimentação de mercadoria e moeda. Esse circuito produtivo e de consumo ocorre através do atendimento às necessidades básicas dos indivíduos (a moradia, o trabalho, a saúde, a educação, a segurança, entre outras), necessidades que são atendidas garantindo a reprodução do capital.

A aliança entre o Estado e o capital ocorre essencialmente na cidade moderna. Nesta, o Estado atua na produção dos meios de consumo coletivos, passando a garantir os instrumentos necessários para o desenvolvimento capitalista

na cidade. Ele age, ainda, com outras providências, nos setores que são imprescindíveis à produção capitalista, mas que não são rentáveis, ou seja, através da provisão de diferentes equipamentos urbanos, de acordo com o grau de rendimento e serventia imediata ao capital (LOJKINE, 1981).

Essa aliança do Estado com o capital é percebida na configuração do espaço urbano de Natal, mesmo não sendo o setor industrial o de maior importância na cidade. A literatura aponta Natal como uma cidade de serviços. Aí também há uma forte participação do Estado, que mantém várias instituições administrativas, como as Forças Armadas, por exemplo. As configurações de cidade moderna só começam a surgir notadamente a partir da década de 1970, quando o impulso da política nacional de industrialização direciona incentivos para Natal, trazendo um desenvolvimento, ainda que modesto, para o setor industrial. A cidade torna-se um grande atrativo para a população migrante. Esse incentivo industrial também possibilitou o acesso da população a serviços como habitação, calçamento e drenagem obtidos através de uma série de políticas públicas, além de ter proporcionado a expansão horizontal da cidade em direção ao norte.

Notadamente, é nesse momento da política urbana da cidade que se inserem os conjuntos habitacionais. Estes agem como meio propulsor do crescimento urbano. Abrem os caminhos da urbanização em Natal. Após ocuparem as áreas periféricas em relação ao centro da cidade, eles passam a ser construídos nas áreas mais distantes, onde havia disponibilidade de grandes glebas de terra a custo mais baixo. A atuação da COHAB nessas áreas é significativa, com a construção de grandes conjuntos habitacionais, direcionados para a população de menor renda. As áreas, ainda disponíveis, mais próximas e de melhor acesso, visando à população de maior renda, são destinadas a empreendimentos do INOCOOP, que, inclusive, passa a construir apartamentos. COHAB e INOCOOP possuíam diretrizes diferentes de ações visando atender “clientes” diferenciados com produtos distintos. As unidades habitacionais do INOCOOP eram destinadas a uma população de faixa de renda maior, embora ainda tida como “popular”, e possuíam um padrão construtivo melhor e, por isso, mais oneroso. O maior custo da unidade tinha também a ver com a localização dos conjuntos habitacionais. Através da aquisição da casa própria, o indivíduo não tinha acesso apenas à unidade

habitacional, mas a determinados espaços da cidade com mais ou menos infraestrutura e serviços, como saúde, educação e lazer, ou seja, adquiriam um “*ticket* de acesso à cidade”.

Os grandes conjuntos habitacionais construídos pela COHAB, pelo INOCOOP (agentes operacionais do BNH) e pela CEF foram muito significativos para a atual configuração urbana de Natal. Um indicador é o nome de muitos bairros, legatário dos grandes conjuntos existentes nos seus limites territoriais: Candelária, Cidade da Esperança, Felipe Camarão, Igapó, Lagoa Nova, Neópolis, Pajuçara, Pitimbu, Ponta Negra e Potengi. Além da questão de identidade, os dados quantitativos da participação desses conjuntos na cidade são significativos: aproximadamente 37% dos domicílios permanentes em Natal estão em conjuntos. Esses dados apontam para a relevância dos estudos que contemplam os conjuntos habitacionais em Natal.

A política dos grandes conjuntos presente, a partir da década de 1960, na cidade de Natal resultou da política nacional empreendida pelo BNH, que privilegiou objetivos econômicos mais do que os sociais; mesmo assim, teve expressiva importância. A adoção da provisão de habitação em massa deu ao BNH o mérito de ampliar o tecido urbano de muitas cidades, não só com a política de habitação, mas também passando a intervir no planejamento urbano, ao dotar as cidades, atendidas por seus programas, com infra-estrutura e regulação urbana.

Esta é a questão-chave: o abandono de um projeto social; pois a política habitacional, prometendo atender uma necessidade básica dos indivíduos e na sua efetivação estabeleceu uma linha direta com o mercado. Atende não aqueles mais necessitados, mas os que, embora necessitados, possuem os meios de pagar por sua moradia. Isso é evidenciado em Natal: a população que mora nos conjuntos, universo da pesquisa, não é composta por indivíduos carentes e sem remuneração; em Natal, os conjuntos habitacionais abrigam uma população de rendimentos significativos, que tem, relativamente, um bom padrão de vida.

Sem a intenção de ter esgotado o assunto, esta é uma dissertação que abre o “leque” para investigações futuras na temática dos “conjuntos habitacionais em Natal”. A dissertação evidenciou a importância desses conjuntos no cenário

urbano de Natal e explorou também a promoção da habitação-mercadoria. As pesquisas em torno dessa temática são de suma importância para entender como se formou, como se expandiu e como funciona o processo de urbanização da cidade de Natal, pois os conjuntos habitacionais são um dos principais elementos que compõem a dinâmica do crescimento urbano da cidade.

## Referências Bibliográficas

- ABREU, Mauricio de Almeida. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. *Espaço & Debates*. n. 37, ano XIV, 1994.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de et al. *Mapeamento e análise dos conflitos urbanos em Natal. 1976/1978*. Natal, 1987. Relatório de Pesquisa.(mimeo)
- ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço e Debates*, n. 31, p. 21-36, 1990.
- AZEVEDO, Sérgio de. Políticas Públicas e Habitação Popular: pontos para reflexão. *Revista de Administração Municipal*. V. 34, n. 85, out./dez., 1987. p. 40-49.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 135 p.
- AZEVEDO, Sérgio. *Housing Policy in Brazil: 1964-1986*. [s.l]: [s.n], 1990.
- BOLAFFI, Gabriel. A questão Urbana: produção de habitações, construção civil e mercado de trabalho. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, v. 2, 1 p. 61-68, abr. 1983.
- BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. Prefácio de Francisco de Oliveira. 2.ed. São Paulo: Alfa-omega, 1982. 116p., cap.2, p.37-70,. il. (coleção urbanismo).
- BOLAFFI, Gabriel. Para uma Nova Política Habitacional e Urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALADARES, Licia do Prado (Org.) *Habitação em Questão*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 167-196.
- BOLAFFI, Gabriel; CHERKEZIAN, Henry. BNH: Bode Expiatório. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 13, São Paulo, p. 45-55, out. 1985.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. 2.ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2004. 343p.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Plano de Ação imediata para habitação*. Circular Normativa Nº 132/90.CN 076/90.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Manual de Habitação e Hipoteca*. Nº 021.10. 02 de setembro 2002
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Estatuto da Caixa Econômica Federal – CEF*. Disponível em: <<http://www.natalaw.com/brazil/opical/bk/bcbrbk/debrbk5.htm>>. Acesso em: 04 de setembro de 2002. Decreto 2943.

CARPINTERO, Marisa Varanda T. *A construção de um sonho: os engenheiros-arquitetos e a formulação da política habitacional no Brasil (São Paulo – 1917/1940)*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1997. 221p.

CASCUDO, Luís da Câmara. *História da cidade do Natal*. 3. ed. Natal: IHG/RN, 1999.

CASTELLS, Manuel. *A questão Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. (Coleção Pensamento crítico, v. 48).

CASTELLS, Manuel. O espaço de fluxos. In: \_\_\_\_\_. *Sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHOAY, Françoise. *O Urbanismo: utopias e realidades: uma antologia*. São Paulo: Perspectivas, 1998. 350p.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A 2ª Guerra Mundial na Constituição do urbano em Natal. *Anais...Congresso de Ciências da UFRN*. Natal, 1989, p. 116-118.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. *Economia e Urbanização: o Rio Grande do Norte nos anos 70*. Natal: UFRN – CCHLA, 1995. 371 p.

CORREIA, Telma de Barros. De vila operária a cidade-companhia: As aglomerações criadas por empresas no vocabulário especializado e vernacular. *Revista brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 4, p. 83-98, maio de 2001.

COSTA, Ademir Araújo da.: *A verticalização e as transformações do espaço urbano de Natal-RN*/Ademir Araújo Costa. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Natal (RN), 2000. 352p. : il..

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

COSTA, Nilson do Rosário. *Lutas urbanas e controle sanitário: origens das políticas de saúde no Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1986. 121 p.

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

DA MATTA, Roberto. *A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. 163 p.

DE CERTEAU, Michel; GIARD, Luce; MAYOL, Pierre. Espaços Privados. In: \_\_\_\_\_. *A invenção do cotidiano*. 2. ed. Petrópolis: vozes, 1996. (2 v. Morar, cozinhar). Cap IX.

ENGELS, Friedrich. Contribuição ao problema da Habitação. *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa-omega, [s.d] V.2.

- ENGELS, Friedrich. *Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Global, 1988.
- FERREIRA, Ângela L. de A.; MEDEIROS, Anita A. de; QUEIROZ, Luiz Alessandro. Momentos Históricos da produção e da configuração do espaço construído em Natal. *Vivência*, v. 5, n. 1, p. 63-74. jan./jun. 1992.
- FERREIRA, Ângela Lucia de Araújo. A Produção do espaço urbano em Natal. Incorporadores. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. *Estado e movimentos sociais urbanos*. Natal, 1991. Relatório II.
- FERREIRA, Ângela Lucia de Araújo. Loteamento urbano em Natal. *Anais...Congresso de Ciências da UFRN*. Natal, 1989, p. 116-118.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2 ed. 28ª impressão. Ed. Nova Fronteira, 1986.
- FINEP – GAP. *Habitação popular*: Inventário da ação governamental. Rio de Janeiro: São Paulo Editora S/A, 1983.
- FLÔRES, Jorge Oscar de Melo. Moradia própria e construção civil. *Conjuntura Econômica*, abr. de 1993. p. 11-13.
- GEDDES, Patrick. *Cidades em Evolução*. Campinas, SP: Papyrus, 1994. 274p. (Coleção ofício de Arte e forma).
- GOTTDIENER, Mark. *A produção Social do Espaço Urbano*. 2. ed. São Paulo: Editora Universitária de São Paulo, 1997.
- HARVEY, David. *A Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 2004. 349 p.
- HARVEY, David. *A justiça Social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980. 291 p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2000*: características da população e dos domicílios. Rio de Janeiro, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Informações obtidas no site: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) ; link: cidades; *SIDRA*. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/territorio/unit.asp?e=v&t=4&codunit=1578&z=t&o=4&i=P> . Acesso em 23 de junho de 2006.
- JORGE, José Duarte Gorjão. Uma casa não é uma tenda. In: VALENÇA, Márcio Moraes; COSTA, Maria Helena Braga e Vaz da. *Espaço, Cultura e representação*. Natal: EDUFRN, 2005. p. 241-250.
- LAMPARELLI, Celso. A habitação e a industrialização das construções. *Espaço & Debates*. out/dez, 1982. p. 21-27.
- LE CORBUSIER. *A carta de Atenas*. São Paulo: EDUSP, 1993.

- LE CORBUSIER. *Os três estabelecimentos humanos*. São Paulo: Perspectiva, 1979.
- LE CORBUSIER. *Planejamento Urbano*. São Paulo: Perspectiva, 1984.
- LE CORBUSIER. *Por uma Arquitetura*. São Paulo: Perspectiva, 1998. 205 p.
- LEDROUT, Raymond. *Sociologia Urbana*. São Paulo, Rio de Janeiro: Forense, 1971.
- LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- LEFEBVRE, Henri. *A Revolução urbana*, Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- LEFEBVRE, Henri. *El derecho a la ciudad*. 4 ed. Barcelona: Ediciones península, 1978.
- Lei 3.175, de 29 de Fevereiro de 1984. Disponível em: <<http://natal.rn.gov.br/index>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2005. Link Legislação.
- Lei 6766, de 1979. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=102285>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2007.
- LEVINAS, Emmanuel. A morada. In: \_\_\_\_\_. *Totalidade e infinito*. Lisboa: Edições 70, 2000. p. 135-156.
- LIPIETZ, Alain. Alguns problemas da produção monopolista do espaço urbano. *Espaço & Debates*. out/dez, 1982. p. 5-20.
- LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- LORENZETTI, Maria Silvia Barros. A questão habitacional n Brasil. *Estudo*. Julh. 2001. Disponível em: <[www.camara.gov.br/internet/diretorial/coleq/estudos/107075.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/diretorial/coleq/estudos/107075.pdf)>. Acesso em: 05 de setembro de 2002.
- MAGALHÃES, Mauro. A Política Habitacional da Nova República. *APEC*, XXIV, abri, p. 213-219, 1985.
- MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade), no Brasil industrial*. 2.ed. São Paulo: Alfa-omega, 1982.
- MARICATO, Ermínia. *Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987. 96 p.
- MARX, KARL. *O capital: crítica a economia política*. 2. ed. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 1971. L1, VII.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.



- MELO, Marcus André B. C. de *Política de Habitação e Populismo: o caso da Fundação da Casa Popular (1945-1964)*. 1988. Texto para discussão (Nova série).
- MELO, Marcus André B. C. de. A cidade dos mocambos: Estado, Habitação e Luta de Classes no Recife (1920/1960). *Espaço & Debates*. n. 14, ano V, p. 45-65, 1985.
- MELO, Marcus André B. C. de. Interesses, atores e ação estratégica na formação de políticas sociais: a não-política da casa popular 1946/1947. *Revista brasileira de ciências sociais*, n. 15, ano VI, fev. de 1991. Publicação quadrimestral ANPOCS.
- PERUZZO, Dilvo. *Habitação e espoliação*. São Paulo: Cortez, 1984. 131 p.
- PETIT, Aljacyra Maria Correia de Melo. *A produção de moradias na cidade de Natal no período de 1977 a 1981*. Rio de Janeiro.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Espaço Urbano, mercado de terras e produção da habitação. In: SILVA, A. Machado da (Org.) *Solo Urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982 (Debates urbanos).
- SANTOS, Cláudio Hamilton Matos da; MOTTA, Diana Meirelles da; MORAIS, Maria da Piedade. *A atuação governamental sobre o urbano no Brasil atual e seu impacto sobre as condições de pobreza da população: uma discussão introdutória*. Disponível em: [inweb18.wordbank.org/.../aoaa75a4359674aa8525a760069d0bd/\\$file/chmsdmmmpm.pdf](http://inweb18.wordbank.org/.../aoaa75a4359674aa8525a760069d0bd/$file/chmsdmmmpm.pdf). Acesso em: 04 de setembro de 2002.
- SEMUR. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. *Conjuntos Habitacionais, Loteamentos e Assentamentos Subnormais de Natal*. 2005.
- SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. *Depois das fronteiras: a formação dos espaços de pobreza na periferia norte de Natal-RN*. Natal, RN, 2003, 208 p. (Dissertação/programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo).
- SOLIS, Sidney Sérgio F.; RIBEIRO, Marcus Venício T. *O Rio onde o sol não brilha: acumulação e pobreza na transição para o capitalismo*. Niterói (RJ): UFF, [1986?]. p. 45-59.
- SOUSA, Itamar de. A Política Habitacional antes do BNH e suas repercussões em Natal. *Vivência*. Ano 1, n. 1, 19783, 126 p.
- SOUSA, Itamar de. *Migrações para Natal: análise sociológica do processo migratório*. Natal: EDUFRRN, 1976.
- TURRA,
- TRINDADE, Mário. O Plano Nacional da Habitação: resultados e perspectivas. *Estudos APEC*, ano VII, julho de 1969.
- VALLADARES, Lícia do Prado (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: ZAHAR. 1980.

VALENÇA, Márcio Moraes. Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. *Cadernos MetrÓpole*. n. 9, 2003. p. 165-171.

VALENÇA, Márcio Moraes. *Globabitacoo*: sistemas habitacionais no Brasil, Gra-Bretanha e Portugal. São Paulo: Terceira Margem, 2001. 103p.

VALENÇA, Márcio Moraes. *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, 13 de janeiro de 2000.

VALENÇA, Márcio Moraes. Banco de Dados do projeto de pesquisa *Os conjuntos habitacionais em Natal*. 1996/1997.

VIDAL, Maria do Socorro Carlos. *A ponte da exclusão*: os dois lados da cidade de Natal. Natal: Cooperativa Cultural, 1998.

WIRTH, Louis. O urbanismo como modo de vida. In: VELHO, Otávio Guilherme. *O Fenmeno Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, s. d., p. 97-122.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)