“UMA CIDADE SEM PLANOS?” - O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO EM NATAL ENTRE 1939 E 1967

Ana Caroline de Carvalho Lopes Dantas **Caliane Christie Oliveira de A. Silva**
Francisco da Rocha Bezerra Júnior **Hélio Takashi Maciel de Farias**
Aline Dantas de Araújo
Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

1. INTRODUÇÃO

Durante a década de 1950 no Brasil, os anseios de progresso, industrialização e desenvolvimentismo econômico apregoados pelo governo de Juscelino Kubitschek, acarretaram, no âmbito da cidade, propostas que objetivavam solucionar os novos problemas urbanos que emergiram na década anterior, originando novas formas de intervenções no espaço físico das capitais brasileiras e instituindo, assim, a prática do planejamento urbano como meio de legitimação das ações públicas. Esse processo de emergência e consolidação do planejamento urbano nas esferas administrativas locais e estaduais será analisado a partir do caso específico de Natal, onde os planos urbanísticos anteriormente elaborados – Plano Geral de Sistematização[1] e Plano Geral de Obras[2] –, passaram de norteadores e responsáveis pelo controle da expansão urbana a instrumentos obsoletos frente à nova configuração e aos problemas emergentes na cidade a partir da II Guerra Mundial.

Mais especificamente, observa-se que as décadas de 1940 e 1950 foram marcadas por uma fase de intenso crescimento físico e populacional em que o que se considerava à época como problemas urbanos eram os protagonistas, pois, ao se consolidarem e se agravarem progressivamente, incutiram transformações na realidade urbana e, sobretudo, nortearam e condicionaram as intervenções sobre o espaço físico da cidade. Esses problemas urbanos, de acordo com Pechman (2002) foram “inventados” a partir da introdução do higienismo, quando as cidades – entendido o seu caráter urbano – passaram a ser tematizadas e investigadas, afigurando-se como objeto de intervenção do saber médico. Antes disso, ressalta o autor, certamente havia aspectos nas cidades que poderiam ser interpretados como problemas, entretanto, não deveriam ser encarados como problemas urbanos, em virtude da ausência de uma vida e de uma sociedade eminentemente urbanas. Após a II Guerra Mundial, no entanto, esses problemas urbanos se consolidaram, dando origem a novas formas de intervenção sobre o espaço físico, fazendo emergir, em âmbito geral, o planejamento urbano como forma de legitimação da ação política sobre o espaço físico das cidades.

Em âmbito local, em função do incipiente processo de urbanização por que passou Natal desde a sua fundação até as primeiras décadas do século XX e da existência de planos urbanísticos que nortearam e controlaram a sua expansão urbana e proveram os elementos infra-estruturais básicos desde o início do século, as questões urbanas, até a década de 1940, restringiram-se ao embelezamento, à higienização e à modernização da estrutura viária. Entretanto, a partir da II Guerra Mundial e do espantoso crescimento por que passou a cidade desde então, esses problemas deixaram de ser pontuais e restritos a algumas áreas específicas (geralmente periféricas) ao mesmo tempo em que perderam o seu caráter setorial, alastrando-se por toda a extensão urbana e abrangendo os mais diversos setores da realidade citadina. É justamente nesse momento que foi geminada a necessidade de uma intervenção planejada sobre a cidade que contemplasse a solução desses problemas urbanos, culminando, em um momento posterior, na adoção do planejamento como forma de superação desse contexto de crise.

Assim, pode-se inferir que as décadas de 1940 e 1950 assinalam, de modo geral, não só a transição entre a era dos planos urbanísticos e a institucionalização do planejamento urbano, mas também a passagem de uma cidade idealizada e controlada pelos instrumentos urbanísticos para o urbano, ao assumir um novo significado, sendo interpretada como a “[...] mobilidade horizontal –

anacaroline@interjato.com.br calianec@yahoo.com.br
chicojr9@hotmail.com s0lar@brasnet.org
diaverde@mailbr.com.br

vertical, que socialmente legitimava o crescimento industrial, oferecia perspectivas individuais e mesmo de classe aos que saíam do campo em demanda das cidades [...]" (LAMPARELLI, 1978, p. 105). A cidade, ou o urbano, adquiria uma escala regional desprovida dos seus limites físicos, tornando-se símbolo do desenvolvimento e do poderio financeiro do país.

Diante do exposto e tomando por base os documentos oficiais – leis, decretos e mensagens de governo – e os periódicos locais da época, pretende-se, então, observar como a administração local se posicionou frente às novas necessidades urbanas, exacerbadas pelo do crescimento físico e populacional da cidade durante as décadas de 1940 e 1950, pelo concomitante anseio de industrialização por parte das elites políticas e, sobretudo, pela ação do mercado imobiliário que culminou com a disseminação de inúmeros loteamentos privados. Esse contexto, embora considerado pela historiografia local como um período sem planos, evidencia inúmeras tentativas de superação e solução dos problemas urbanos empreendidas pelo prefeito Djalma Maranhão em suas duas gestões (1956-59/1960-64) – as quais se pretende analisar de forma mais aprofundada –, demonstrando uma preocupação eminente com os rumos urbanísticos da cidade, e servindo como base para a criação de instituições e para a elaboração, em 1967, do Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal. Tal plano, de autoria do arquiteto Jorge Wilheim em conjunto com o escritório Serete, incorporou várias das diretrizes e propostas sugeridas por Djalma Maranhão, visando dotar a cidade da infra-estrutura necessária à implementação da industrialização no estado e representando, portanto, a institucionalização definitiva do planejamento urbano em Natal.

2. NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO, URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO

Com a queda do período ditatorial de Getúlio Vargas em 1945 e o conseqüente processo de redemocratização política, deu-se início no Brasil a uma fase de transformações no âmbito político-administrativo, ainda não adaptado à democracia, ao pluripartidarismo e aos movimentos populares (PONTUAL, 2001). Mais precisamente após 1954, com a morte de Getúlio Vargas e a eleição de Juscelino Kubitschek, as modificações atingiram uma maior abrangência, e, dentro da política nacional-desenvolvimentista levada a cabo pelo novo Presidente da República, emergiam as necessidades de crescimento e modernização das cidades, com vistas a subsidiar ao processo de industrialização que se almejara.

Evidenciando um momento em que as preocupações eram essencialmente econômicas (PONTUAL, 2001), condição que ecoava no processo de urbanização, tendo em vista que a cidade refletia, sobretudo, os interesses econômicos das classes dominantes, o papel da cidade foi adquirindo novas conotações. Do ponto de vista do sistema produtivo, por exemplo, a cidade atingiu um alto patamar de importância, pois passou a ser vista como a aglomeração das forças de trabalho, da infra-estrutura, das atividades favoráveis ao desenvolvimento sócio-econômico, e, sobretudo, da acumulação de capital. Já do ponto de vista social, passou a ser evidenciada como o cenário do processo de organização das classes trabalhadoras (COSTA, 1978).

Assim, como palco de inúmeras relações produtivas e sociais, a cidade se expandiu no intuito de sustentar o processo de desenvolvimento nacional – que tinha a industrialização como sua força motriz, principalmente após a II Guerra Mundial –, transformando-se em urbano. A priori, a consolidação do urbano fez emergir outras questões no cenário político e econômico, passando-se de uma concentração de atividades predominantemente rurais para uma economia urbana evidenciada pelo comércio de terras e pelo surgimento do mercado imobiliário.

Essa "[...] hegemonia do processo econômico sobre a totalidade das condições de vida da população" (COSTA, 1978, p. 85), culminou e ao mesmo tempo refletiu, dentre outros fatores, a mercantilização do espaço que se conformou, principalmente, a partir dos interesses de agentes privados em detrimento dos interesses coletivos ou do poder público, acarretando conseqüências negativas na produção do espaço urbano, como a precariedade constante das condições de vida nas periferias urbanas; a impossibilidade de reversão do déficit dos serviços públicos por parte das administrações públicas; sem falar no prejuízo ao meio ambiente (COSTA, 1978). Assim, da

cidade idealizada e pensada pelos urbanistas e propagada e custeada pelas elites dominantes – onde o poder público detinha o controle, a fiscalização e a ordenação do espaço urbano –, passa-se ao urbano, a uma escala regional, em que a iniciativa privada promove as principais transformações físicas, e onde os emergentes problemas urbanos se acumulam, em total prejuízo dos interesses coletivos.

No sentido de contemplar as transformações na cidade e no processo de urbanização, criaram-se, nesse momento, as condições históricas para a introdução e institucionalização do planejamento – inicialmente na esfera econômica. No intuito de se tornar uma atividade técnica e consultiva permanente dentro dos órgãos administrativos, o planejamento urbano surgiu, de início nas grandes cidades brasileiras, como orientador da ação do Estado e da iniciativa privada nacional e estrangeira, pretendendo-se figurar como provedor da segurança social, impedindo a disseminação do consumismo, compatibilizando os interesses divergentes, garantindo liberdades constitucionais e os valores democráticos, e, por fim, colocando o Brasil no mesmo plano das nações desenvolvidas (PONTUAL, 2001, p. 126). [3]

Como atividade de profissionais especializados, o exercício do planejamento desvinculava o urbanismo da arquitetura e da engenharia, tendo a legislação como principal estratégia de intervenção do poder público no controle do processo de uso e ocupação do solo urbano. Em São Paulo, a criação do Departamento do Urbanismo (DU) em 1947, marcou o início do processo de "[...] formalização, sistematização e institucionalização do planejamento urbano" (PONTUAL, 2001, p. 18), processo já evidenciado em um grande número de cidades à época.

No entanto, só mesmo a partir da década de 1960, o planejamento vai se instaurar definitivamente nas estruturas administrativas municipais e estaduais. Nesse momento, no âmbito político-econômico, o Brasil enfrentava sérias crises desencadeadas a partir de um quadro de instabilidade política instaurado pela renúncia do Presidente da República Jânio Quadros (25/08/1961), seguida pela mudança do Parlamentarismo para o Presidencialismo e pelo conseqüente Golpe Militar de 1964. Arcava-se, ainda, com a crise econômica resultado das políticas difundidas por Kubitscheck desde 1955, contribuindo para a redução do índice de investimentos, a diminuição da entrada de capital internacional, a queda da taxa de lucro e o aumento da inflação (problema econômico central do período). Tais problemas demandavam por planos e programas de desenvolvimento econômico que contemplassem todo o território nacional, visando, sobretudo, a industrialização do país.

Paralelamente, o aumento das contradições entre as classes sociais tanto urbanas como rurais gerou um quadro de intensa politização e organização das massas camponesas, principalmente no Nordeste; nas cidades, proliferavam os movimentos sociais de reivindicações salariais, com a organização política da classe média e do operariado e, principalmente, dos estudantes universitários. Os problemas econômicos e sociais se intensificavam, gerando uma multiplicidade de medidas sem resultado efetivo que distanciavam gradualmente o poder público da solução desse contexto de crise acentuado pela própria política de desenvolvimento econômico que se desencadeara na década anterior (IANNI, 1977).

A partir de então, deram-se várias decisões políticas e programas que, vislumbrando um desenvolvimento econômico com base na industrialização, "[...] levantaram grandes ondas para as quais as cidades serviram de quebra-mar" (SANTOS, 1984, p. 103). O mercado passou a articular a configuração física das cidades; e o urbano – em sobreposição ao conceito de cidade – tornou-se uma questão condicionante do desenvolvimento econômico, político, social e cultural do país. Ocorre aí uma dicotomia que iria permanecer até por volta da década de 1970: simultaneamente aos anseios de desenvolvimento econômico, de industrialização e de modernização das cidades – condições propícias ao acelerado processo de urbanização –, esse processo era visto com receio, na medida que os indesejados porém progressivos problemas urbanos eram considerados disfunções do crescimento. Termos como "inchaço das cidades", "megaencefalia urbana", "migrações desordenadas", "congestão", entre outros, surgiram para designar o caráter antiurbano que se manifestava em algumas esferas da sociedade (RIBEIRO e CARDOSO, 1996).

É nesse panorama geral que o planejamento emergiu como orientador das ações públicas, como instrumento de Governo que permite o disciplinamento da ação do Estado e o aumento da eficiência na utilização dos recursos nacionais (IANNI, 1977), consolidando-se como técnica administrativa, e, sobretudo, como meio de fortalecimento do poder executivo, que se introduz a partir da esfera econômica, penetrando progressivamente nos outros campos de atuação governamental. De acordo com Scherer (1995), "[...] a especificidade do planejamento consiste em buscar argumentos para a legitimação da ação política, diferentes daqueles predominantes nas etapas prévias ao capitalismo monopolista" (SCHERER, 1995, p. 65-66). No que se refere ao planejamento urbano, em particular, observa-se, ainda segundo a autora que "[...] o Estado nesta linha aparece como um árbitro e o espaço é tratado a partir de processos de integração e redistribuição, para aproximar o atrasado do moderno, em todas as escalas da estrutura urbana" (SCHERER, 1995, p. 62).

Os anseios de industrialização e a sua implementação efetiva corroboraram uma mudança estrutural no modo de enxergar e promover a infra-estrutura econômica e social. Como forma de concretizar essa transformação, foram criados órgãos regionais e estaduais de planejamento, além de instituições bancárias e creditícias. Na região Nordeste, em particular, duas instituições se destacaram pelas políticas e programas empreendidos com vistas à superação do subdesenvolvimento econômico: o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), criado em 1952, e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 1959. Esta última, mais especificamente, subsidiou a criação de um sistema de planejamento na esfera estadual, "[...] envolvendo uma programação sistemática de investimentos públicos; implantação de técnicas orçamentárias de acordo com padrões federais e a modernização administrativa estadual" (TINOCO, 1988, p. 4-5).[4]

Com a ascensão dos militares ao comando do país, a partir do Golpe Militar de 1964, o Governo Federal passou a acumular o controle completo de todas as 'variáveis' políticas para formular e implantar uma política econômica planificada; para tanto, foi criado, ainda em 1964, o Ministério do Planejamento, com o objetivo de coordenar os órgãos de planejamento regionais. A fim de viabilizar essa política econômica espacial, observa-se, nesse momento, a criação e reformulação de órgãos públicos e a elaboração, por parte da administração pública, de planos diretores e projetos e programas no âmbito da habitação – privilegiando a ação da iniciativa privada na implementação das propostas. Nesse sentido foram criados, em 1964, o Banco Nacional de Habitação (BNH)[5] e o Serviço Federal de Habitação e Urbanização (SERFHAU), evidenciando, por um lado, a preocupação do Governo Federal com a necessidade de ação direta sobre as cidades, ampliando-se para além da provisão de habitação. Por outro lado, a criação desses órgãos proporcionou o crescimento do mercado imobiliário a partir da remuneração do capital privado e da criação de empregos na construção civil; a disseminação de projetos de urbanização que, subordinados à questão habitacional, tinham por principal finalidade a correção dos déficits de moradias; e a introdução, nas instituições públicas, do tecnocratismo burocrático.

Em 1966, com a regulamentação do SERFHAU, passa-se à elaboração e execução de políticas nacionais na esfera do planejamento local integrado, com ênfase ao desenvolvimento regional, que também se estendem às administrações municipais. Dessa maneira, surgem os "Planos Locais Integrados" que englobavam os vários aspectos econômicos, sociais, físicos e institucionais, dando um tratamento multidisciplinar aos problemas municipais, e que, na prática, enfatizavam os aspectos físico-urbanísticos (TOLOSA, 1978). Apareceram aí as primeiras tentativas reais de abordar a questão urbana de forma integrada, a partir da ordenação e sistematização do SERFHAU como agente financiador de planos. Em suma, o período entre os anos 1960 e a década de 1980 marcou o "ápice de uma intenção técnico-burocrata de uso dos meios urbanos [...] As cidades serviram de anteparo, de contraponto para todas as intervencionices grandiosas, justificadas pelo progresso do país" (SANTOS, 1984, p. 108).

3. PROBLEMAS URBANOS E ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE DJALMA MARANHÃO

A primeira administração municipal do Prefeito Djalma Maranhão, entre os anos de 1956 e 1959, destacou-se das gestões da época pelo empenho na concretização de inúmeras obras que visavam o desenvolvimento não só físico, como econômico, social e cultural da cidade, implementando uma série de ações dirigidas ao espaço urbano. Cabe destacar que o referido Prefeito se demonstrou atualizado com os procedimentos administrativos e com preocupações urbanísticas então em voga, chegando, pode-se inferir, mais próximo de uma gestão participativa em que a população tomava conhecimento diariamente das ações da administração local e expunha a sua opinião e as respectivas reivindicações.

Observa-se que, após a II Guerra, e o impulso causado na economia da cidade e do Estado, emergiu um quadro de crise em que predominavam a inflação, a carência de infra-estrutura e a permanência de mendigos (A CIDADE..., 1955, p. 01) – situação que foi agravada pelos extensos períodos de estiagem por que passou a região Nordeste nos anos de 1951, 1953, 1955 e 1958. Em virtude do intenso movimento migratório ocasionado pelas secas, Natal foi a cidade que mais cresceu em número de habitantes no ano de 1959, porém, o preço desse crescimento era deveras alto, tendo-se em vista o alto índice de desemprego tanto na capital como por todo o interior do Rio Grande do Norte (DESEMPREGO..., 1959, p. 01).

Esse aumento populacional, desacompanhado de ações efetivas de introdução de infra-estrutura, de equipamentos e de programas assistenciais, promoveu um crescimento desordenado, acarretando o surgimento de “disfunções urbanas” no cenário da cidade, como os assentamentos urbanos de Brasília Teimosa e Mãe Luiza, primeiros a se caracterizarem como favelas. Ao mesmo tempo, o domínio do mercado imobiliário sobre a configuração do espaço urbano se legitimava progressivamente, na ausência de qualquer dispositivo urbanístico legal por parte do poder público que orientasse os projetos para os novos parcelamentos e loteamentos.

Evidenciando preocupações com a questão urbana e reconhecendo os problemas urbanos que assolavam Natal, Djalma Maranhão elaborou inúmeros programas que acabaram por configurar uma ação sistematizada sobre o espaço físico da cidade. De cunho eminentemente social – característica atribuída ao Prefeito –, esses programas vislumbraram diversos aspectos da capital, vinculando-os ao desenvolvimento econômico e os ampliando até as áreas periféricas.

De modo pioneiro, e visando “compensar” o quadro de atraso industrial peculiar do Rio Grande do Norte e de Natal, Djalma Maranhão apontou para o reconhecimento das belezas naturais existentes, incentivando a prática do turismo e, para tal, adaptando a cidade, embelezando-a e dotando-a dos equipamentos de infra-estrutura básica subsidiários àquele setor econômico. Em 1956, criou o Conselho Municipal de Turismo e, conjugando esforços com o Governo do Estado a cargo de Dinarte Mariz, realizou as obras do Aeroporto Augusto Severo em duas etapas distintas, concluída a primeira em 1957, e inaugurando-se definitivamente em 1959. Foram realizados ainda os projetos de um hotel de quinze pavimentos, do Palácio das Secretarias de Governo, e um plano contendo um novo traçado urbanístico para Natal.[6]

Dentro do propósito nacional de implantar e modernizar a infra-estrutura das cidades com vistas à industrialização, observa-se nesse momento uma intenção de expandir a infra-estrutura existente na cidade para toda a área urbana – fato que, certamente, contribuiu e impulsionou para a disseminação dos loteamentos que se intensificou ao longo da década de 1950 –, a partir da abertura de novas ruas e calçamento do sistema viário existente; da construção, reforma, melhoria e arborização dos equipamentos de lazer, como praças, parques infantis, quadras de esportes; da introdução de iluminação pública em todos os bairros da cidade – inclusive nas áreas mais afastadas; da construção de equipamentos coletivos básicos como mercados públicos e cemitérios. Além disso, registra-se uma notória intenção em urbanizar os novos bairros que se consolidavam na periferia da cidade, onde seria privilegiada a construção de praças ajardinadas, postos médicos, postos de enfermagem, chafarizes, dentre outras propostas.

O programa de pavimentação viária elaborado e sustentado pela administração de Djalma Maranhão, de grande ressonância na imprensa local, foi apontado à época como uma revolução nos métodos de trabalho da edilidade, promovendo o calçamento de grande parte das ruas da cidade, contando com a participação da população, já que "[...] o proprietário dá a pedra e a Prefeitura dá a mão-de-obra" (PLANO..., 1956, p. 01). A revisão da nomenclatura das ruas e a introdução de uma moderna sinalização de trânsito viriam complementar as referidas obras. Como coroamento do "Plano Djalma Maranhão" – como ficaram conhecidas as iniciativas de pavimentação da cidade –, foi encomendado ao historiador Câmara Cascudo um livro sobre a história das ruas, avenidas e praças de Natal (ONOMÁSTICA..., 1956, p. 08).

Previu-se ainda a construção, reforma e regularização dos passeios públicos (também contando com a participação da população), a construção de abrigos, de parques infantis, a ampliação e reforma das galerias de águas pluviais na Ribeira, a criação de uma biblioteca pública do Estado, de uma discoteca, de um museu de arte popular para Natal, do Teatro Sandoval Wanderley, a iniciativa de construção de um estádio municipal em Nova Descoberta (atual Machadão), tendo-se formado, inclusive, uma Comissão Construtora, com assessorias técnicas, administrativas, financeira e de propaganda (DJALMA..., 1957, p. 06).

Cabe destacar que esse momento é marcado também pela consolidação de inovações tecnológicas de suma importância para o desenvolvimento da cidade em todos os aspectos, quais fossem o ônibus, a ampliação do sistema de telefonia e a extensão da rede elétrica – aspectos vislumbrados pelas iniciativas do então Prefeito.[7] Tais inovações acarretaram um impulso ao surgimento de diversas atividades no cenário urbano local; favoreciam a atividade turística; consistiam em atrativos para indústrias; e, ao incitar a consolidação de novos bairros, promovia a valorização do solo urbano e a intensificação do mercado imobiliário.

Cabe ressaltar que, no caso da Natal em particular, a emergência do mercado imobiliário além de beneficiar a iniciativa privada, gerou lucros para os cofres públicos municipais – já que grande parte das terras existentes na cidade pertencia ao Município. Observa-se, então, que o momento de intensificação dos loteamentos em Natal coincide com um período de grandes realizações a cargo da administração municipal, para onde era revertida a arrecadação obtida pela venda e aforamento dos terrenos do município – como, por exemplo, a gestão de Djalma Maranhão.[8] Assim, com o aval da Prefeitura, disseminaram-se loteamentos por toda a extensão urbana e suburbana de Natal, ocasionando o surgimento e a consolidação de inúmeros novos bairros, desprovidos, no entanto, da infra-estrutura adequada. É válido registrar que alguns loteamentos eram realizados e comercializados pela própria Prefeitura Municipal.

No entanto, contrariando o acelerado processo de urbanização e o crescimento físico de Natal, não houve, por parte da administração pública, ações efetivas no sentido de promover, orientar e controlar a expansão da cidade, continuando-se, em plena década de 1950, a ter como parâmetros as indicações urbanísticas prescritas em 1929 pelo Plano Geral de Sistematização. Essa legislação, restrita a prescrições sobre o traçado urbano e deveras desatualizada frente à nova configuração urbana de Natal, não mais atendia às necessidades locais, deixando ao acaso o intenso processo de loteamentos na cidade. Como resposta a tal problema e visando consolidar e efetivar a participação pública no desenvolvimento da cidade, em nome do "bem-estar da população", Djalma Maranhão incentivou, em 1956, a criação de um Conselho Municipal de Urbanismo que, composto por profissionais especializados, atuaria como órgão consultivo da administração municipal, elaborando e regulamentando uma legislação que privilegiasse os aspectos urbanísticos da cidade, intentando consolidar uma identidade urbanística própria e contando com a participação direta da população.[9]

Com relação à normalização da habitação, especificamente, Djalma Maranhão empreendeu esforços na tentativa de criar novas leis e revisar as existentes, propondo-se, e contratando profissionais para esse fim, a reformular o código de obras de Natal, a fim de torná-lo condizente com as "[...] necessidades do progresso arquitetônico de uma cidade moderna como é Natal", contribuindo para a melhoria do panorama arquitetônico local, em que as edificações

> *[...] não se enquadram em absoluto, nas normas arquitetônicas adotadas nos grandes centros [...], o Prefeito Djalma Maranhão, com o intuito de dotar a cidade de Natal, com um Código de Obras à altura do seu progresso e ao mesmo tempo evitar que mais tarde se reflitam em sua urbanização os erros que hoje ocorrem, designou uma comissão afim de elaborá-lo na qual se sobressaem dois nomes, o engenheiro Antônio Tejo e o arquiteto Arialdo Pinho (REUNIDOS..., 1956, p. 08).*

Em virtude das infrutíferas iniciativas de Djalma Maranhão, a única tentativa efetiva de fiscalização das edificações partiu do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), que tratou de viabilizar análises e as conseqüentes intervenções sobre as habitações – impondo modificações e especificações a serem obedecidas nos projetos, bem como embargando os casos mais precários. A iniciativa do CREA foi automaticamente condenada e regulada pela administração local, alegando que a população carente não tinha condições de arcar com as exigências referentes aos padrões construtivos.

A partir de então, propôs-se a sistematização do controle e da fiscalização por parte do poder público a partir de órgãos técnicos próprios, de modo a "[...] evitar-se a construção de [...] 'barracões arquitetônicos'. Para os pobres que não podem contratar os serviços profissionais de um engenheiro, a Prefeitura designará um dos seus construtores [...]" (CASAS..., 1958, p. 06). No entanto, a efetivação dessa iniciativa não foi mencionada na imprensa local, não podendo ser comprovada até o presente estágio do levantamento de dados.

A não concretização das tentativas de reforma legislativa, pode-se afirmar, demonstra o fato de que, ao passo que anteriormente o poder público promovia efetivamente as intervenções no espaço físico da cidade, destarte as intenções e preocupações em relação ao ordenamento e regulamentação da ocupação do solo e da produção imobiliária, registra-se a ausência de qualquer instrumento de fiscalização e controle da produção do solo –, delegando aos interesses privados a função de principais norteadores e concretizadores da feição urbana da Natal de então. Fator que foi agravado pela ausência de instituições de urbanismo na esfera da administração municipal ou mesmo estadual – fato que já era realidade nas grandes cidades do país –, bem como à inexistência de uma legislação específica para esse fim.

Assim, como destaca Ferreira (1996)

> *Ante la omisión de la administración local, aprovechando la ausencia de planos urbanísticos, el agente parcelador transforma terra rústica en urbana, promueve la ocupación desordenada del territorio urbano, pone una gran cantidad de suelo en expectativa e acentúa el proceso de valorización diferenciada del suelo urbano (FERREIRA, 1996, p. 142).*

A SEGUNDA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE DJALMA MARANHÃO

Eleito pelo voto popular em 03 de outubro de 1960, Djalma Maranhão volta à administração municipal de Natal, em sua segunda gestão que se estendeu até 1964, quando foi deposto em função do Golpe Militar. Deu, assim, continuidade às suas realizações físicas e administrativas e aos programas sociais, no sentido de melhorar e ampliar a infra-estrutura local e viabilizar o processo de industrialização na escala municipal. Foram seguidos ainda os programas de pavimentação e asfaltamento do sistema viário, de uniformização dos passeios públicos, de erradicação do analfabetismo, de melhoria no sistema de transporte público, de ampliação da rede elétrica da cidade, dentre outras ações.

No entanto, um projeto que merece real destaque desenvolvido pelo Governo Municipal foi a reforma urbana e a regularização fundiária realizada em Brasília Teimosa e Mãe Luiza. A partir de um decreto assinado em 15/06/1962, Djalma Maranhão, baseando-se nos dispositivos da Constituição Federal, da Lei Orgânica dos Municípios e da Lei Federal de Desapropriações, declarou de utilidade pública e interesse social os terrenos de Brasília Teimosa e de Mãe Luíza,

estabelecendo sua desapropriação e a distribuição dos mais de mil lotes para famílias de baixa renda. O artigo no jornal revela as preocupações implícitas na proposta de reforma fundiária do Prefeito Municipal, que foi amplamente apoiada e amparada pelo Governador do Estado, Aluízio Alves, ao mesmo tempo em que demonstra a inexistência, ou pelo menos atualizações, de diretrizes e parâmetros urbanísticos que norteassem o crescimento da cidade, mantendo-se como orientação ainda o Plano Geral de Sistematização de Natal, elaborado em 1929.[10]

> *O PREFEITO MUNICIPAL DE NATAL, usando das atribuições que lhe são cenferidos [...] e CONSIDERANDO a necessidade de defender o Plano Geral e Sistemático de Urbanização da Cidade, [...] Plano Palumbo [...];*
> *[...] ser vital para a consecução desses objetivos a preservação da orla marítima, pois as praias se constituem parte fundamental da sistemática urbanística de Natal;*
> *[...] que a Prefeitura Municipal de Natal promoveu loteamentos de terrenos nas datas de 27 de Dezembro de 1954 e 23 de Janeiro de 1958, sem que até hoje tenham sido atendidas as exigências das respectivas leis autorizativas e dos títulos posteriormente expedidos;*
> *[...] que muitos lotes [...] já aforados foram ocupados [...] sem que os proprietários [...] adotassem quaisquer providências para resguarde dos seus possíveis interesses, prejudicando com essa omissão o Plano Urbanístico e Habitacional da Cidade;*
> *[...] que, com as sucessivas e desordenadas invasões [...] Brasília Teimosa constitui hoje um problema eminentemente social;*
> *[...] que as condições de moradia em Brasília Teimosa passaram a constituir problema social de reconhecida gravidade pelos seus aspectos de salubridade e higiene (EM BRASÍLIA..., 1962, p. 1).*

Observando tais diretrizes, Djalma Maranhão deu seguimento à desapropriação dos terrenos, não com a intenção de segregar os favelados, mas sim, de regularizar a situação dos habitantes em relação à ocupação dos terrenos. Dessa forma, os lotes seriam entregues – gratuitamente e em caráter de usufruto – a famílias que tivessem a sua condição de pobreza comprovada, garantindo a ocupação normalizada, impedindo a negociação dos lotes por parte de seus ocupantes e permitindo a transferência de propriedade de pai para filho (GERMANO, 1982).

> *Essa atitude, tomada pelo prefeito, difere do que tem se constituído em norma comum das administrações municipais, quais sejam: desalojar as populações pobres das áreas 'nobres da cidade' e confiná-las em lugares distantes, expulsando-as sempre para as periferias (GERMANO, 1982, p. 91).*

À frente de uma administração marcada pela identificação com os problemas populares, Djalma Maranhão priorizou inúmeros projetos de assistência à população, como a construção e o equipamento de vários mercados e feiras públicas (desde a sua primeira gestão), as frentes de calçamento, a abertura de estradas de barro, a construção de inúmeras quadras de esporte, de parques infantis, de bibliotecas populares e de chafarizes, a Campanha de Pé no Chão Também se Aprende a Ler, a criação das maternidades populares programadas – as quais não foram implementadas em função do Golpe Militar de 1964, quando Maranhão foi deposto.

4. O PLANO URBANÍSTICO E DE DESENVOLVIMENTO DE NATAL: PLANEJAMENTO URBANO COMO ESTRATÉGIA DESENVOLVIMENTISTA

De um modo geral, a partir da década de 1960, o poder público voltou-se à superação do longo período em que o desenvolvimento econômico do Rio Grande do Norte se dava de maneira aleatória – na ausência de uma ação planejada nesse sentido –, contribuindo para o aumento das discrepâncias sociais, acentuando as precárias condições de vida de grande parcela da população, e, sobretudo, anulando a função do Estado como agente propulsor do desenvolvimento (FERREIRA et. al., 2004). Ao assumir o Governo do Estado em 1961, Aluízio Alves adotou o desenvolvimento econômico como meta, e o planejamento como meio para atingi-lo.[11] Criou, em 1961, o primeiro órgão de planejamento estadual, a Comissão Estadual de Desenvolvimento (CED) – transformado em Conselho Estadual de Desenvolvimento em maio de

1962 (lei nº 2796) –, ao qual caberia a elaboração do I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social[12] (1961 – 1965), de acordo com as diretrizes técnicas da Comissão de Estudos para a América Latina (CEPAL) e da SUDENE. Além do plano, medidas de política econômica e diretrizes básicas para o planejamento das atividades administrativas foram implementadas visando à modernização da máquina administrativa – à época, caracterizada por um ineficaz aparato institucional e por repartições ultrapassadas e defasadas –, contando, inclusive, com a contratação de empresas consultoras provenientes de outros estados (TINOCO, 1988). Ansiava-se, então, por uma nova estrutura que viabilizasse a captação de investimentos externos para, só assim, superar o sub-desenvolvimento econômico e social em que se encontrava o Estado.

A partir das ações empreendidas, Aluízio Alves criou as condições para a introdução e consolidação do planejamento como instrumento da administração pública, corroborando não só uma mudança na interpretação da problemática do Estado e no modo de sistematização das ações do poder público, como instituindo novos órgãos, novos programas e novos dispositivos legais que centralizariam, regeriam e orientariam a ação do Governo Estadual nas mais diversas atividades. A partir do campo econômico, gemina-se o embrião do planejamento no Rio Grande do Norte, que, posteriormente, será expandido à esfera do urbano.

Ao assegurar a continuidade aos princípios político-administrativos e às diretrizes econômicas iniciadas pelo seu antecessor e divulgadas nos documentos oficiais da época, o Governador Monsenhor Walfredo Gurgel, eleito em 1965, viabilizou a implementação efetiva do planejamento como técnica governamental. Reafirmou-se, então, o papel centralizador que o Governo do Estado vinha assumindo ao longo da década de 1960, no que concerne à promoção do desenvolvimento do Rio Grande do Norte, competindo-lhe "[...] preparar a infra-estrutura básica da economia e incentivar os investimentos privados", a partir de uma "[...] política desenvolvimentista que dê ênfase à industrialização e à melhoria do setor agrícola, aumentando sua produtividade" (RIO GRANDE DO NORTE, 1966, p. 17-18).

A partir da Assessoria de Planejamento, Coordenação e Controle (APCC), foram adotadas medidas complementares que, considerava-se, gerariam "[...] efeitos imediatos na Política Desenvolvimentista" (RIO GRANDE DO NORTE, 1966, P. 18), dentre as quais destacava-se a política de incentivos à iniciativa privada, visando à consolidação de um parque industrial próprio do Rio Grande do Norte – que se encontrava, ainda, à margem do progresso e desenvolvimento industrial nacional e regional. Essa política primava pela intervenção do Estado no sentido de modernizar a infra-estrutura indispensável à implantação das indústrias, como energia elétrica, telecomunicações, habitação popular, saneamento básico, educação, saúde, fomento agropecuário, estradas etc; além da viabilização de incentivos fiscais e financeiros aos empresários, a partir da concessão de financiamentos através do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FDES) e da participação direta do Estado, também por meio do FDES, no capital necessário à implantação das empresas.[13]

Assim, privilegiando as diretrizes administrativas e econômicas de incentivo ao processo de industrialização do Estado – já estabelecidas anteriormente –, foi apresentado, em 1967, o II Plano de Desenvolvimento, contemplando desde os aspectos de infra-estrutura a prescrições quanto ao bem-estar social e à educação da população. Cabe ressaltar que tal plano teve sua continuidade assegurada e sua metodologia aprimorada ao longo dos anos seguintes, incorporando e efetivando gradativamente os conceitos de "planejamento global", "planejamento regional" e "planejamento integrado", e aumentando, assim, a intervenção do Estado no processo de desenvolvimento e integração econômica do Rio Grande do Norte na região e no país.

Em paralelo à implementação do II Plano de Desenvolvimento, pode-se afirmar, e seguindo, também, as tendências desenvolvimentistas, ocorreu a elaboração do Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal, em 1967, pelo Escritório Serete S.A. Engenharia, em conjunto com o Escritório Jorge Wilheim Arquitetos Associados – responsável pelos aspectos urbanísticos. Contratado pela Prefeitura Municipal sob a administração de Agnelo Alves, o plano se inseria em um contexto de ditadura militar marcado, em âmbito nacional e local, pela busca da modernização

da esfera pública, pela centralização do processo de decisão, pela racionalização do programas de desenvolvimento, aliados a uma forte repressão social e política. Ao mesmo tempo, corroborou a institucionalização definitiva do planejamento urbano na esfera administrativa municipal, ao apontar para a importância da contribuição de profissionais locais na formulação do diagnóstico e das propostas, delineando a formação de um "Grupo de Acompanhamento Local".

Dentro da visão totalizante, regional e integrada do planejamento urbano dos anos 1960, o plano visava contemplar e solucionar o contexto de crise em que se encontrava a cidade, já se ressentindo dos problemas urbanos típicos de uma urbanização na qual o crescimento demográfico (constante desde a década de 1940) estava desacompanhado da criação de atividades econômicas absorvedoras de mão-de-obra e que se concretizava no déficit habitacional, na ocupação "irregular" de terras públicas e privadas e na insuficiente infraestrutura e serviços urbanos. Para tanto, o Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal incorporou procedimentos e diretrizes característicos da cartilha de então, como a realização de um amplo diagnóstico da realidade local, a indicação de propostas de intervenção física como a hierarquização viária, determinações referentes ao uso e à ocupação do solo, zoneamento, além de projetos complementares para um novo centro modelo, um centro administrativo e de um centro viário ferroviário.

> *O plano de Natal [...], com 201.000 habitantes e previsão de um aumento para 277.990 em 1980, [...] apresentou uma inovação básica; trata-se do primeiro plano brasileiro a propor claramente o urbanismo como estratégia desenvolvimentista. A própria proposta de serviço feita à Prefeitura, fugia da itemização costumeira enfatizando programas de ação de potencialidade geradora. Natal foi, assim, nossa primeira experiência em um urbanismo conscientemente estratégico (WILHEIM, 1969, p. 202).*

O amplo diagnóstico que fundamentou a intervenção contou com estudos e análises acerca das condições locais no que concerne aos aspectos físicos, à vida urbana, às atividades de subsistência, ao mercado, aos aspectos administrativos, à situação educacional, ao abastecimento, ao lazer e aos índices de desemprego, a fim de identificar, principalmente, as estruturas básicas de Natal e os principais aspectos da vida urbana da cidade. A partir do estudo desses aspectos, identificaram-se os principais norteadores do plano: as carências estruturais, os sistemas típicos e o melhor ou pior aproveitamento das estruturas existentes, demonstrando quais os sistemas que não contavam com um suporte físico e quais as estruturas ociosas.

Confirmaram-se, então, os reflexos da urbanização acelerada e desordenada que se desencadeou após a II Guerra Mundial, identificando-se desequilíbrios na configuração urbana da cidade, com sistemas sobrecarregados em áreas específicas – como Cidade Alta, Alecrim e Ribeira, onde se concentravam as atividades comerciais e institucionais –, enquanto outras regiões, que consolidavam vazios urbanos, mantinham sua infra-estrutura e suas potencialidades ainda sub-utilizadas. Além das conseqüências da II Guerra, alarmavam-se também os resultados do movimento migratório oriundo das secas, como as ocupações irregulares da favela Padre João Maria, a invasão de Brasília Teimosa e o surgimento do bairro de Nova Descoberta; esses novos núcleos não chegaram a promover novas estruturas urbanas, evidenciando sua condição de "marginalidade urbana" e demandando por intervenções sistematizadas.

Estruturado a partir das funções predeterminadas da cidade – habitação, trabalho, lazer e circulação –, o diagnóstico apontou ainda, no quesito da subsistência, para a ausência de espaços de convivência na malha urbana da cidade, como praças, parques, largos e locais adequados de parada de transportes, elementos considerados de suma importância para garantir a eficiência do homem no trabalho. Sobre os edifícios que sediavam as atividades administrativas, identificou-se um intenso fluxo, tanto por parte dos funcionários públicos como pelos visitantes, carecendo, portanto, de uma nova estrutura física que atendesse a essas demandas e ainda ressaltasse "a imagem de centro urbano e civilizado, imagem esta às vezes obscurecida pelos hábitos rurais e atrasos de equipamento" (WILHEIM, 1969, p. 211). Assim, foi elaborado o projeto para um centro administrativo, concentrando as atividades administrativas locais, bem nos moldes de Brasília.

As recomendações físicas estabelecidas pelo plano, que se pretendia afigurar como uma estratégia para o desenvolvimento urbano de Natal, receberam um peso específico, tendo-se em vista o impacto que causariam para os habitantes da cidade. Esse caráter palpável das intervenções físicas permitiria a transmissão à população do sentido e dos objetivos do plano urbanístico, passando este de uma abstração a um postulado ideal no momento em que uma de suas prescrições se traduz em uma realidade física.

Tendo-se em vista as diretrizes gerais apontadas pelo diagnóstico, o plano desenvolveu-se a partir de cinco objetivos analisados e avaliados pela Assessoria Municipal de Planejamento (AMPLA), primeiro órgão de planejamento urbano na esfera pública municipal, criado para amparar, orientar e assegurar a concretização efetiva das propostas do Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal.[14] O primeiro consistia em obter uma racionalidade linear em relação às estruturas urbanas, a partir de um traçado ortogonal marcado pelo paralelismo das principais vias e do estabelecimento de um zoneamento funcional que dispunha as áreas de predominância de uso em faixas paralelas, evitando a formação de ilhas e setores fechados.

O plano pretendia ainda, manter uma “coesão urbana” – considerada como a continuidade de ocupação e distribuição harmoniosa da população – mediante o aumento de densidade e a redistribuição de alguns bairros, visando, sobretudo, o aproveitamento racional das estruturas urbanas, diminuindo a retenção especulativa e as densidades excessivas de algumas áreas da cidade. O terceiro objetivo era integrar os diferentes núcleos habitacionais – Alecrim, Cidade Alta e a favela de Mãe Luiza, que se apresentavam isolados e auto-suficientes, integrando os seus moradores aos sistemas e à vida urbana da cidade. Em quarto lugar, apontava-se para a conservação da beleza natural de Natal, buscando-se criar uma paisagem urbana típica da cidade, prevendo-se a criação de alguns marcos de referência no horizonte urbano. Propunha-se, também, a sinalização, mobília e o paisagismo diferenciado nos diversos trechos da trama viária, no intuito de facilitar a localização do transeunte.

Por fim, o plano visava fortalecer a imagem de Natal como capital do estado e região – através de programas de incentivo econômico, educacional e cultural, equilibrando os fatores do desenvolvimento, a partir do fortalecimento do setor secundário da economia e do aprimoramento do setor terciário – mais característico de Natal.

Tais objetivos seriam materializados, principalmente, a partir de duas propostas principais: remodelação no sistema viário e zoneamento funcional. Com relação à primeira proposta, previu-se uma rígida hierarquização e a melhoria do sistema viário existente, no sentido de permitir uma maior racionalidade da trama urbana e da expansão da cidade, tendo-se em vista a importante “[...] capacidade de indução de desenvolvimento de uma melhoria em determinada estrutura viária” (WILHEIM, 1969, p. 217-218).

A fim de proporcionar uma integração entre as várias partes da cidade com a maior liberdade de deslocamento e de incentivar a localização das principais atividades educacionais, sanitárias e públicas, propôs-se a implantação do “binômio viário” –composto por duas vias paralelas que funcionariam como um sistema, uma abarcando o tráfego veloz e outra de predominância do trânsito lento. Entre as duas vias, conformar-se-ia a zona comercial, com previsão para estacionamento. No entanto, respeitando esse “binômio viário”, a hierarquização do traçado respeitaria e partiria, principalmente, das características do sítio, das estruturas existentes e da linearidade prevista. A hierarquização resultante compreendia as vias de pedestres, ruas, avenidas arborizadas casa-trabalho, avenidas residenciais, avenida comercial, avenida de contorno, avenidas de ligação, autopista ou rota, sendo cada uma delas indutora de diversas atividades – comerciais, institucionais, residenciais etc.

Com relação ao zoneamento funcional, propôs:

> *[...] o uso do solo do setor segundo* predominâncias de uso*, utilizando* fatores de correção *a fim de obter uma* coexistência funcional*, - sempre com o objetivo de reencontrar uma riqueza na vida urbana, caracterizada pela* superposição de sistemas *(atividades), sempre dentro de um* contexto moderno *(WILHEIM, 1969, p. 224).*

Seguindo as orientações e a linearidade previstas no binômio viário, resultou-se na disposição de diversas faixas paralelas – que seguiriam a tendência de expansão da cidade (norte – sul) –, situando-se, na primeira faixa, cujo eixo era o próprio binômio viário, a zona de predominância comercial; na segunda, as zonas de predominância residencial com suas vias interbairros e as avenidas arborizadas casa-trabalho; na terceira faixa, aos pés das dunas paralelas ao mar, as zonas verdes de utilização urbana. Apesar de Natal não apresentar ainda uma tendência consolidada à industrialização, previu-se uma área específica para essa atividade.

Dentro dos objetivos do plano, procurou-se dar ênfase a uma política de adensamento do solo, estabelecendo, para tal, algumas diretrizes a serem seguidas pelo Governo Municipal, como medidas políticas, medidas tributárias e, sobretudo, estímulos legais e fiscais à iniciativa privada. Com isso, pretendia-se adensar algumas áreas específicas da cidade, principalmente ao longo da faixa comercial e na Avenida Getúlio Vargas – onde seria "[...] acentuado o 'diálogo' físico entre a cidade alta e a cidade baixa [...];a beleza desta posição, de vista incomparável sobre praia e mar, – torna-se apropriada para prédios de bom padrão" (WILHEIM, 1969, p. 227).

Alguns projetos especiais complementares – que poderiam contar com financiamento do SERFHAU, foram apontados como forma de assegurar a implantação das recomendações físicas, dentre os quais se destacam: o projeto de um novo centro modelo; a remodelação do setor representativo da Cidade Alta; a proposta para um centro viário e ferroviário; a transferência do mercado do Alecrim; a urbanização do bairro de Mãe Luiza; e a transposição da favela Brasília Teimosa. Além disso, revelando uma preocupação imbricada também nas operações urbanas realizadas em âmbito nacional, o plano estimulava as políticas de cunho habitacional, em conjunto com a Cooperativa Habitacional (COHAB) e com o BNH.

Para a implantação do plano, invocou-se a participação efetiva da Assessoria Municipal de Planejamento (AMPLA), que assumiria funções importantes de organismo local de planejamento, além da divulgação dos benefícios, das perspectivas e propostas contidas no plano. Destaque-se, que em paralelo à elaboração do plano, a AMPLA deveria ampliar sua atuação no que concerne à execução de algumas obras e diretrizes complementares e necessárias à correta implementação e à prosperidade do plano, como forma de dar continuidade ao processo de planejamento de Natal. Dentre as indicações destacam-se o projeto de drenagem da Ribeira, projeto de remodelação do centro (Cidade Alta), projeto do centro comercial modelo, incluindo um hotel, projeto da via de contorno e das adaptações da via comercial, projeto viário do baldo – tudo isso de acordo com as diretrizes e os objetivos estabelecidos pelo plano.

Em virtude da cassação do mandato do então Prefeito de Natal, Agnelo Alves – responsável pela contratação dos profissionais para a elaboração do plano – o Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal não chegou a ser implementado; entretanto, o fato de sua elaboração ter contado com a participação dos profissionais locais, sendo alguns vinculados a órgãos públicos da cidade e à Escola Estadual de Engenharia, afigurou-se como a primeira ação concreta que marca o início da formação de um quadro técnico de planejadores local.

Ao propor o "Urbanismo como estratégia de desenvolvimento", incorporando ainda aspectos funcionais do urbanismo moderno, ultrapassa a fase do urbanismo e ingressa na fase do planejamento urbano, contemplando elementos "[...] físico-espaciais que constituem um plano diretor, além de metas relacionadas com o desenvolvimento social e econômico do município. Trata-se, propriamente, de um plano diretor de desenvolvimento integrado, que adota o planejamento estratégico como forma de operacionalização" (LIMA, 2001, p. 97 – 98).[15]

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto, pode-se concluir que, embora a historiografia local considere o período compreendido entre a inauguração das obras de saneamento em 1939 e a elaboração do Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal em 1967 como um período sem planos, há de se considerar alguns instrumentos e idealizações no campo urbanístico que orientaram, mesmo que parcialmente, o processo de urbanização de Natal, como as iniciativas de Djalma Maranhão em modernizar a cidade. Entretanto, frente ao acelerado processo de crescimento da cidade e dos problemas urbanos que se avolumavam abundantemente, prejudicando e limitando sobremaneira a efetivação das ações, esse momento deixa a desejar no que se refere à intervenção do poder público no sentido de prever e gerenciar a expansão da cidade, tratando-se de remediar uma situação já consolidada.
Considerado um planejador nato, porém intuitivo,[16] Djalma Maranhão muito propôs, mas pouco concretizou em relação às suas propostas urbanísticas e à reformulação legislativa. No entanto, não se pode deixar de mencionar a importância que teriam as propostas do Prefeito para a configuração urbana de Natal, caso tivessem sido concretizadas. As reformas legislativas e os projetos urbanísticos, ainda que não efetivados, muito contribuem para identificar as idéias modernizadoras que regiam a administração de Djalma Maranhão. No entanto, de acordo com o arquiteto Moacir Gomes da Costa, sua maior contribuição para o espaço urbano de Natal consiste na avenida beira-rio, cujo projeto, demonstrando uma visão antecipada de um dos maiores problemas viários da cidade na atualidade, já previa uma integração com a Zona Norte de Natal, a partir de uma perimetral que atravessaria o rio Potengi pela Ponte de Igapó. Embora essa proposta não tenha sido concretizada, ficando restrita a construção da avenida – que até hoje não desempenha a importância prevista quando foi planejada, observa-se o pioneirismo e a capacidade de previsão de Djalma Maranhão.

As suas iniciativas de ação em relação ao urbano foram retomadas e incorporadas no Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal, o qual marcou, definitivamente, a transição do urbanismo para o planejamento urbano no ideário urbanístico e nas intervenções no espaço físico de Natal, fazendo emergir a questão econômica como diretriz fundamental no delineamento das questões relativas ao urbano; a cidade preparava-se para ser *locus* da produção – da indústria. Para tal, deveria ser tratada como facilitadora da reprodução do capital e da força de trabalho.
Nesse processo, na medida em que o planejamento urbano, através dos seus instrumentos, firma-se como uma atividade legitimadora do poder público, observa-se abandono de uma visão totalizante do planejamento da cidade que marcara as propostas urbanísticas realizadas ao longo da primeira metade do século XX em Natal. Constituída a partir da ótica de um sistema financeiro, essa nova estrutura acarretou uma interpretação fragmentada dos diversos aspectos da cidade, cujo resultado físico consolidou-se na adoção da diferenciação funcional do território e o zoneamento do uso do solo, instrumentos retomados pelo Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal, que se convertiam em um processo de setorização da cidade, contrariando, sobremaneira, o ideário urbanístico de épocas anteriores.

Em nome desse “desenvolvimento”, as preocupações ambientais, urbanísticas e sociais imbricadas não só na vertente sanitarista como em várias intervenções que predominaram na primeira metade do século XX, foram deixadas para trás. Resta-nos constatar que os planos urbanísticos elaborados nas primeiras décadas do século XX – e o sanitarismo em particular –, cuja grande parte foi efetivada e imprimiu modificações e contribuições no cenário de inúmeras cidades, destituíram-se de seus pressupostos e ideais, e gradativamente, foram substituídos pelas ações de um planejamento urbano mais preocupado com questões econômicas e administrativas, do que propriamente com o desenho e a configuração da cidade ou mesmo com as questões sociais e com o bem-estar da população.

---

[1] Elaborado em 1929 pelo arquiteto Giacomo Palumbo em conjunto com o engenheiro e Prefeito Municipal Omar O’Grady.
[2] Projetado e implementado entre 1936 e 1939, pelo Escritório Saturnino de Brito – cuja atuação em Natal perdurou até a década de 1960, executando, administrando e gerindo os serviços de saneamento da cidade e do estado.
[3] Cabe mencionar a interpretação do planejamento como instrumento privilegiado na implantação dos direitos sociais, nos quais se apóiam os Estados Nacionais no segundo pós-guerra, em termos de legitimação política (SCHERER, 1995).

[4] Para garantir o cumprimento dessas medidas, a SUDENE dispunha de ingerência política a partir da elaboração de planos diretores para os estados da região Nordeste. Além dos órgãos de planejamento nacionais, organismos internacionais e instituições regionais e estaduais também intervieram no processo de planejamento estadual.
[5] O BNH, criado em 1964, "com finalidade de dar suporte ao desenvolvimento do Plano Nacional da Habitação, evolui a partir de 1967, para se transformar na principal base financeira do desenvolvimento urbano do país" (MONTEIRO, 1974, p.5).
[6] À época, divulgou-se ainda a intenção de construção da Via Costeira, importante eixo do sistema viário da cidade atual, sobretudo pelos seus atrativos paisagísticos e pela sua vinculação com a atividade turística.
[7] A ampliação da rede elétrica de Natal foi intensificada em fins da década de 1950 e início dos anos 1960, quando se conseguiu, através da Operação Nordeste – efetivada pelo Governador do Estado Dinarte Mariz e concluída por Aluízio Alves – trazer para a cidade energia proveniente da hidrelétrica de Paulo Afonso. Antes disso, somente a iluminação era elétrica, e os demais equipamentos funcionavam à base do gás.
[8] Registre-se que havia, por parte do Governo Federal, uma tentativa de desencorajamento da comercialização de áreas foreiras da Prefeitura, a partir da taxação de um imposto federal sobre a venda e aforamento dos referidos terrenos, estabelecido pelo decreto-lei nº 9330, datado de 1946. Tal imposto teve grande ressonância na cidade, tendo em vista que toda a área urbana estava encravada em terreno foreiro do Patrimônio Municipal, e que a taxação sobre sua comercialização em muito atingiria os interesses financeiros dos políticos e do empresariado privado local (O LUCRO..., 1953, p. 06). Ao que se transparece a partir da imprensa local, essa lei foi, de certo modo, negligenciada, chegando, em 1955, a se registrar uma grave denúncia por parte do próprio Prefeito Djalma Maranhão contra o então Governador do Estado Silvio Piza Pedroza, acusando-o de apropriação indevida de várias áreas pertencentes à Prefeitura, loteando-as e fazendo uso das mesmas para o seu próprio usufruto e enriquecimento material.
[9] A atuação desse órgão, de acordo com a imprensa local, deveria ser pautada no ideário de Cidade-Jardim propugnado por Ebenezer Howard, incorporando as questões sociais imbricadas na concepção da unidade de vizinhança, na descentralização urbana, no direito à habitação, na existência de espaços verdes etc.

[10] O Plano Geral de Sistematização era seguido sobretudo em sua proposta de desenho para a cidade, no entanto, não se estendia ao estabelecimento de diretrizes e mecanismos legais de regulação do espaço urbano. De acordo com o arquiteto Moacir Gomes da Costa (em entrevista realizada no dia 08/08/2003) que atuou em Natal nesse momento, a cidade permanecia, ainda na década de 1960 e apesar das tentativas de Djalma Maranhão, desprovida de uma legislação urbanística que orientasse e restringisse o seu crescimento e o uso do solo urbano.
[11] Logo que eleito e mesmo antes de assumir o Governo, proporcionou o treinamento de um grupo de profissionais na SUDENE, para compor o primeiro núcleo de planejamento do Estado.
[12] Por não terem sido encontrados os documentos originais e nem a Mensagem de Governo do ano de 1961 – quando foi apresentado o I Plano de Desenvolvimento, a descrição das propostas do referido plano foi baseada no relatório elaborado por Dinah dos Santos Tinoco, intitulado "Planejamento Estatal no Rio Grande do Norte – 1961 – 1979", elaborado em 1988. No entanto, as informações foram complementadas com matérias publicadas nos periódicos locais e no livro de Aluízio Alves, "O que eu não esqueci".
[13] De acordo com a Mensagem de Governo, o Estado tinha a possibilidade de reverter o capital investido em ações que poderiam, oportunamente, ser repassadas a terceiros.
[14] Em função da não implementação do Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal, a AMPLA reduziu-se a uma instituição meramente burocrática, sem ações efetivas sobre o espaço urbano de Natal. Posteriormente, esse órgão transformou-se em Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA).
[15] As prescrições do plano foram retomadas e incorporadas na elaboração do primeiro Plano Diretor de Natal, formalizado em 1974, de autoria do arquiteto Moacir Gomes da Costa, que optou por retomar algumas propostas e instrumentos de regulação do uso e da ocupação do solo já estabelecidos em 1967, chegando, para tanto, a entrar em contato com o próprio Jorge Wilheim. (Informações obtidas em entrevista realizada no dia 08/08/2003, com Moacir Gomes da Costa).
[16] Segundo Moacir Gomes da Costa, em entrevista realizada no dia 08/08/2003.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASAS populares. **A República**, nº 223, p. 06, 08/04/1958.

CAVALCANTI, Marli (orgs). **Planejamento urbano em debate**. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978. p. 79 – 102.

COSTA, Luís C. Aspectos político-administrativos do planejamento urbano. In: TOLEDO, Ana P. de;

DESEMPREGO atingirá 300 mil flagelados. **Jornal de Natal**, nº 1992, p. 01, 20/03/1959.

DJALMA Maranhão construirá o Estádio Municipal. Em solenidade hoje às 17 horas, o Prefeito da cidade nomeará a Comissão Construtora do Estádio... Localizar-se-á em Nova Descoberta. **Jornal de Natal**, nº 1537, p. 06, 02/02/1957.

EM BRASÍLIA Teimosa e Mãe Luiza: reforma urbana e agrária! Prefeito Djalma Maranhão assinará decreto hoje. **Folha da Tarde**, nº 722, p. 1, 15/06/1962.

FERREIRA, Angela L. de A. **De la producción del espacio urbano a la creación de territorios en la ciudad**: um estudio sobre la constitución de lo urbano en Natal, Brasil. 1996. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Universidad de Barcelona, Barcelona.

FERREIRA, Angela Lúcia A., EDUARDO, Anna Rachel B., DANTAS, Ana Caroline de C. L., DANTAS, George Alexandre F. **Uma Cidade Sã e Bela: a trajetória do Saneamento de Natal entre 1850 e 1969**. Natal: CAERN, 2004. (Livro em vias de publicação)

GERMANO, José. W. **Lendo e aprendendo:** a campanha De Pé no Chão. São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1982.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930 – 1970).** 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1977.

LAMPARELLI, Celso M. Metodologia do planejamento urbano. In: TOLEDO, Ana P. de; CAVALCANTI, Marli (orgs). **Planejamento urbano em debate**. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978. p. 103 – 114.

LIMA, Pedro A. de. **Natal século XX:** do urbanismo ao planejamento urbano. Natal: EDUFRN, 2001.
ONOMÁSTICA da cidade do Natal. Um livro sobre as ruas, avenidas e praças da cidade do Natal. **A República**, nº 21, p. 08, 25/07/1956.
PLANO para o calçamento da cidade. **Jornal de Natal**, nº 1314, p. 01, 17/02/1956.
PONTUAL, Virgínia. **Uma cidade e dois prefeitos:** Narrativas do Recife nas décadas de 1930 a 1950. Recife: Editora da UFPE, 2001.
RIBEIRO, Luís. C. de Q. e CARDOSO, Adauto. L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. de Q. e PECHMAN, R. (Orgs.). **Cidade, povo e nação:** gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53-78.
RIO GRANDE DO NORTE. **1ª mensagem apresentada à Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte pelo Governador Walfredo Gurgel**. Natal: Departamento de Imprensa, 1966
SANTOS, Carlos N. F. dos. Metrópoles e outras cidades brasileiras: bem antes de 60, muito depois de 80. In: **Espaço e Debates**, nº 13, 1984. p. 113 – 116.
SCHERER, Rebeca. Notas sobre a formação do planejador. In: **Notas sobre planejamento e método**. São Paulo: FAUUSP. Cadernos de Pesquisa do LAP, nº10, nov./dez. 1995.,
TINOCO, Dinah dos S. **Relatório Final:** Planejamento Estatal no Rio Grande do Norte – 1961/1979. Natal: Programa de Pós-Graduação em Administração, 1988.
TOLOSA, Hamilton C. Política urbana e redistribuição de renda. In: TOLEDO, Ana P. de; CAVALCANTI, Marli (orgs). **Planejamento urbano em debate**. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978. p. 19 - 46.
WILHEIM, Jorge. **Urbanismo no Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969.