

# MOMENTOS HISTÓRICOS DA PRODUÇÃO E DA CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO CONSTRUÍDO EM NATAL

**Angela L. de A. Ferreira**

Professora do Departamento de Arquitetura da UFRN.

**Anita A. de Medeiros**

Arquiteta e bolsista de aperfeiçoamento do CNPq.

**Luiz Alessandro de Queiroz**

Bolsista de iniciação científica do CNPq.

O trabalho pretende contribuir para a compreensão do processo de construção do urbano em Natal, através do estudo das formas de produção do espaço construído e sua configuração físico-espacial.

Partiu-se de algumas questões relativas à produção do espaço, levantadas pela Pesquisa "Estado e Movimentos Sociais Urbanos em Natal", na tentativa de entender as especificidades no processo histórico da constituição e estruturação do urbano, e a natureza das contradições urbanas.

Para efeito deste estudo, elegeram-se três momentos representativos da construção do urbano, que marcaram diferentes formas de ocupação do solo — público e privado — e traçado da malha urbana. Partiu-se da análise do principal agente produtor do espaço, fruto de cada momento histórico, assim como a manifestação concreta impressa no tecido urbano, resultante das ações, por ele empreendidas.

Esta comunicação apresenta, inicialmente, algumas considerações metodológicas que orientam este trabalho. Em seguida, procura-se identificar e descrever os momentos históricos da construção do espaço urbano de Natal. Por último, busca-se mostrar a relação e articulação destes momentos com a história mais recente da produção imobiliária e o surgimento de um novo agente produtor.

## MOMENTOS E AGENTES DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO

O processo dinâmico da produção do espaço construído imprime, em sua estrutura física, os vários momentos de sua expansão e transformação. Historicamente, a configuração urbana vai sendo construída sob a forma de fragmentos justapostos, distintos, porém articulados, criando, muitas vezes, territórios bem definidos e que vão se entrelaçando, para formar o todo que é a cidade.

A malha viária, os elementos construídos, as áreas públicas, o solo, ou seja, a cidade, compõem o espaço das práticas econômicas, das políticas públicas e das lutas sociais, num processo de conflito, resultante do modo em que está estruturada a própria sociedade.

Entender o processo de construção da cidade, que resulta na sua fragmentação em diversos usos que se dão ao solo e na maneira diferenciada com que grupos se apropriam do espaço urbano, fruto das desigualdades sociais, implica a compreensão da forma como é produzido este espaço e de sua participação no processo de acumulação capitalista. Isto porque o espaço urbano é um produto social onde agentes sociais concretos fazem e refazem a cidade, adotando estratégias diferenciadas no tempo e no espaço. (CORREIA; 1989).

Ao participarem do processo de produção, vários agentes ou atores entram em cena como produtores, apropriadores e consumidores do espaço urbano. É necessário conhecer o que cada um dos agentes, como grupo, deseja obter com a sua ação, por possuir interesses e objetivos distintos e, muitas vezes, conflitantes, mas que também podem aparecer aliados segundo suas conveniências. Eles se relacionam numa divisão de trabalho, de acordo com vários níveis de complexidade que, dependendo do desenvol-

vimento sócio-econômico, leva a caracterizar a produção da cidade em formas e/ou momentos diferenciados. Entre os vários agentes, pode-se destacar o proprietário da terra, o loteador, o construtor, o incorporador, o Estado e o usuário, que formam o mercado imobiliário urbano. Os agentes constituem o elemento viabilizador de ações, que interferem na localização das atividades necessárias à reprodução da força de trabalho e da acumulação capitalista e da própria população da cidade, concretizando as formas espaciais que configuram o urbano.

Condições históricas conjunturais — econômicas e políticas — possibilitam que, um determinado agente se sobressaia, caracterizando momentos e formas diferenciados de produção do espaço construído, podendo, no entanto, estar presente em outros, com atuação diversa.

Em seguida, destacam-se os principais agentes que se sobressaem nos três momentos escolhidos para este estudo.

— O usuário caracteriza um primeiro momento onde os elementos que formam a cidade — os lotes, os edifícios, as praças, as ruas — são produzidos para o seu próprio uso e só, excepcionalmente, para intercâmbio ou venda. A forma de produção do espaço urbano, caracteristicamente não capitalista, é demonstrada pelo fato de não ser a valorização do capital imobiliário o objetivo da produção.

— O loteador caracteriza um momento onde se dá início à produção capitalista do espaço urbano. É a produção fundiária, ou seja, uma série de operações que vai da “compra de terras no atacado, parcelamento e acondicionamento de alguns equipamentos para revenda, no varejo, cuja lógica é a valorização da propriedade fundiária” (RIBEIRO, ANPOCS; 1988:27). O “lucro” do loteador é a renda por ele gerada, em razão da mudança de uso do solo que opera. Este período representa a emergência do mercado de terras e tem um papel fundamental para a estrutura física da cidade.

— O Estado caracteriza um momento onde as questões políticas decidem a produção. No seu caráter contraditório em assegurar, ao mesmo tempo, a reprodução dos meios de produção e da força de trabalho, o Estado atua de diversas maneiras no espaço urbano. Provedor de infra-estrutura e serviços públicos, controlador e fiscalizador das operações efetuadas pela iniciativa privada, regulador da propriedade imobiliária e promotor imobiliário, entre outros, são alguns dos tipos de atuação deste agente, na organização espacial da cidade. Entre essas várias formas de atuação, a ênfase, aqui, será dada ao papel do Estado como promotor imobiliário, através de órgãos como a COHAB, com a implantação de uma política habitacional voltada para a construção, em massa, de conjuntos habitacionais. Esta produção capitalista da cidade e da moradia tem como especificidade a decisão do ato produtivo na instância política.

## NATAL EM TRÊS MOMENTOS

No processo de constituição do espaço urbano de Natal, destacam-se vários momentos, onde predominam determinadas formas de produção

do ambiente construído (FERREIRA; 1989:8):

- pequena e lenta produção imobiliária (antes de 1940);
- intensa produção imobiliária e aumento da procura de imóveis para alugar e comprar (década de 40);
- formação de um mercado de terras e uma intensa produção fundiária (final da década de 40 e nas décadas de 50 e 60);
- produção em grande escala de moradias através de conjuntos habitacionais, sob encomenda do Estado e de cooperativas (década de 70 e 1ª metade da década de 80);
- aumento da produção de edifícios através do sistema de incorporação, provocando a intensificação do espaço construído (década de 80)<sup>2</sup>.

A consequência desse processo é a formação desordenada e descontínua da malha urbana, devido ao acréscimo de novos tecidos, resultando num fracionamento notável ao se observar a planta da cidade.

São descritos a seguir os três momentos destacados para estudo.

#### 1º MOMENTO (antes de 1940)

A cidade do Natal caracteriza-se por um crescimento lento, tanto do ponto de vista econômico quanto em relação à concentração populacional<sup>3</sup>.

No início, a cidade é espontânea e gradualmente construída, sem ser precedida por uma distribuição programada dos lotes ou desenho das ruas<sup>4</sup>. Por ter quase que exclusivamente valor de uso, a terra urbana é ocupada pelos moradores, na medida de suas necessidades, consolidando os caminhos percorridos, diariamente, em busca das fontes de abastecimento. Assim, no espaço urbano e na moradia, o usuário tem um papel determinante na produção do espaço, de acordo com o uso do imóvel e suas possibilidades financeiras.

Até o final do século XIX, a frágil economia da cidade do Natal não utiliza força de trabalho escrava, a não ser raros empregados domésticos. Isto sugere a quase inexistência de grandes desigualdades sociais e, por conseguinte, uma segregação sócio-espacial pouco nítida. O espaço também não está ainda fragmentado em usos diferenciados do solo.

Já se esboça, no entanto, pequenos espaços caracterizados pelo tipo de atividade econômica desenvolvida por seus moradores, como a pesca e o comércio, que vão ser consolidados, neste século, em bairros populares, como o da Ribeira, Rocas e Alecrim.

O primeiro núcleo urbanizado de Natal, a Cidade Alta, possui um trecho mais antigo, com ruas estreitas, por vezes tortuosas, fruto de uma ocupação não programada.\* Constitui-se, hoje, num bolsão residencial, densamente ocupado, com as edificações implantadas sobre os alinhamentos laterais e frontais do lote. O trecho contíguo já apresenta ruas mais largas e traçado ortogonal, o que possibilita, posteriormente, a mudança do uso do solo residencial para comercial.

As moradias produzidas, neste momento, não têm espaço intermediário entre o privado e o público. A calçada (passeio) é uma extensão da casa, sendo o palco das relações sociais informais, prática que ainda se conserva nestes locais. Apesar das mudanças mais recentes, é, nesta área, que se encontram os espaços públicos significativos da cidade.

Somente no século XX, Natal cria suas próprias atividades econômicas, baseadas, sobretudo, na intermediação comercial, devido à expansão da atividade portuária, através do escoamento da produção agroexportadora estadual. Devido a esta nova posição econômica, é que o Estado se faz mais presente, no sentido de direcionar o crescimento físico da cidade. Promove a elaboração de Planos Urbanísticos, em parte implantados, organizando o parcelamento e ocupação do solo em área adjacente ao núcleo inicial. Desse modo, não é ainda o mercado imobiliário que determina a necessidade do ordenamento físico da cidade, e, sim, a habilidade das classes dominantes em alocar recursos externos e preparar a cidade para o futuro (ou para seu próprio usufruto). (CLEMENTINO; 1990)

O conseqüente aumento populacional faz crescer a procura por moradias. É nesta fase que o Capital imobiliário ensaia seus primeiros passos com a construção de casas de aluguel. Este período constitui uma fase intermediária que antecede à emergência de um mercado imobiliário, onde a terra passa da condição de patrimônio a uma excelente fonte de renda, transformando-se em mercadoria.

## 2º MOMENTO (Final da década de 40 e décadas de 50 e 60)

Grandes mudanças vão ocorrer na cidade com o advento da Segunda Guerra Mundial, que determina a vinda para Natal de um enorme contingente militar e a construção da base aérea norte-americana, devido a sua posição geográfica estratégica. Ao contrário do período anterior, o investimento imobiliário transforma-se numa atividade atrativa. No início, aumentando o preço dos aluguéis e da moradia, e, no momento seguinte, preenchendo os espaços vazios dos bairros existentes com a construção de vilas militares e de casas destinadas à população civil. Esta chega à cidade atraída pela intensa circulação de dinheiro que ocorria, para exercer atividades de comércio e prestação de serviços.

Entre as décadas de 40 e 50, a população de Natal cresce 88,2%, tornando imprescindível a ocupação das áreas periféricas. Isso acontece através dos loteamentos urbanos que começam a ser registrados em cartório, a partir de 1946. Surge, então, uma nova forma de produção do espaço urbano, caracterizada pela emergência do mercado de terras. Esta forma de produção fundiária traz, como principal agente, a figura do loteador.

O aumento das exportações (algodão e minerais) e das atividades urbanas (comércio e serviços), provocou uma acumulação de riqueza nas mãos de alguns grupos e famílias que, por falta de opções de investimento ou como forma de estender sua base material, vão se tornar proprietários fundiários urbanos e loteadores. Com o passar do tempo, estes grupos e/ou famílias criam empresas imobiliárias que permanecem até hoje no ramo, às vezes, associando-se a outros setores do comércio e serviços.

O loteador aproveita-se da ausência de plano urbanístico, da fragilidade da legislação e da indefinição do perímetro urbano, para incorporar à zona urbana grandes glebas pertencentes à área dita rural. Estas terras, por serem improdutivas e, em uma parte significativa, compradas, doadas ou aforadas à Prefeitura e ao Estado, têm seu preço bastante reduzido. A falta de legislação favorece o loteador, que pouco faz para acondicionar

e melhorar o seu empreendimento, assegurando-lhe um "lucro" absoluto devido à ocupação total da gleba. Esta ocupação, posteriormente, leva à necessidade de desapropriação de áreas, como por exemplo, para implantação do Projeto CURA.<sup>(5)</sup>

Estas novas áreas urbanas, criadas pelos loteamentos, surgem, em parte, contíguas aos bairros consolidados, condicionadas por dois eixos viários, implantados no período de emergência dos norte-americanos em Natal, confirmando a importância daqueles na expansão física da cidade.

É, neste momento, que se inicia um processo de ocupação de áreas distantes do centro urbano, ocasionando o aparecimento, já na década de 60, de grandes vazios. Este tipo de ocupação acentua um processo de valorização diferenciado do espaço urbano, onde as áreas loteadas passam a ser procuradas como local de moradia, especialmente, pelas camadas médias da população, devido aos altos preços que adquire o solo urbano. A população excluída deste mercado fundiário vai ocupar as áreas até então menos valorizadas, dando início ao processo de favelização.

A configuração interna, resultante deste momento, caracteriza-se pelo traçado ortogonal,\* ocasionado pelo aproveitamento total da área loteada, determinando, em sua maioria, a ausência de áreas públicas. Por outro lado, nota-se que o lote é bem maior que os produzidos, anteriormente. Neste momento, a área verde, que antes era pública (praças), torna-se privada, sendo incorporada ao lote, sob a forma de jardins.

A ocupação do solo é rarefeita, pois nem todos os lotes são vendidos e ocupados de imediato, alimentando a especulação. Neste período, foram registrados 90% do total de 211 loteamentos realizados em Natal, até hoje, ocupando uma área de 3.666,24 ha. (33% da área atual edificável)<sup>6</sup>.

Em 1984, foi aprovado o Plano Diretor de Natal, que regulamenta o parcelamento do solo com base na Lei 6766/79. A Prefeitura passa a ser, dentro dos limites de suas práticas clientelistas e de favores, mais criteriosa na aprovação e fiscalização dos projetos e loteamentos.

Esta produção fundiária, iniciada na década de 40, passa, recentemente, por um processo de modernização, consolidando uma tendência empresarial onde a promoção imobiliária resulta em maior renda e lucro a todos que dela participam.

### 3º MOMENTO (Década de 70 e 1ª metade da década de 80)

O terceiro momento inicia-se com a política habitacional implantada pelo regime militar, como tentativa de diminuir as tensões sociais nas áreas urbanas, através da diminuição do déficit habitacional e de geração de empregos, no incentivo à indústria da construção civil, e difundindo a ideologia da "casa própria".

Segundo uma ótica autoritária e assumindo um modelo empresarial, o Estado exclui o usuário, direcionando sua produção no atendimento de diretrizes populistas e dos anseios da indústria da construção civil. Além disso, utiliza, como instrumento controlador, a política participacionista dos conselhos comunitários, que ele próprio cria ou incentiva.

Em Natal, a produção de conjuntos é incrementada entre os anos de 1974 e 1986, direcionando a expansão física da cidade. Durante este

período, são implantados 63 conjuntos habitacionais, produzidas 41.217 unidades e ocupada uma área de 2.786,16 ha., que corresponde a cerca de 25% da área atual edificável do município (11.048,77 ha.)<sup>6</sup>. Estes conjuntos abrigam, em 1985, uma população em torno de 230.000 hab., dado bastante significativo diante da estimativa do IBGE para o mesmo ano, de 510.000 hab.

Os conjuntos são implantados desrespeitando a débil legislação no tocante a uso do solo, tamanho do lote e área construída. Normalmente localizados em áreas urbanas periféricas ou rurais, os conjuntos contribuem para o surgimento de grandes vazios, dando continuidade ao processo de ocupação rarefeita e fragmentada da cidade, iniciado com os loteamentos.

A localização dos conjuntos concretiza o processo de divisão sócio-espacial e a submissão do Estado ao mercado imobiliário. Na zona sul de Natal, foram implantados, principalmente, pelo INOCOOP, conjuntos para uma população de maior poder aquisitivo. Na zona norte, ainda não valorizada, onde é criado o banco de terras da COHAB, são implantados conjuntos para a população de baixa renda. A grande distância do centro da cidade leva os moradores destes conjuntos a grandes deslocamentos até o local de trabalho e a enfrentarem enormes problemas com relação aos serviços urbanos básicos.

A ordenação espacial dos conjuntos é caracterizada por um tipo de traçado que transforma determinadas zonas da cidade em um verdadeiro quebra-cabeças, \* sem marcos, referências ou qualquer outro tipo de identificação com o lugar.

A integração entre os moradores, já bastante comprometida pelo modo como chegam aos conjuntos, é ainda mais dificultada pelos obstáculos da própria configuração. Os espaços públicos, elementos importantes no relacionamento da vizinhança, não passam de mero cumprimento das leis. Sua disposição, tipologia e dimensionamento mostram o descaso para com estas áreas; demonstrado, ainda, pela ausência de tratamento adequado e de equipamentos — fatores fundamentais para a apropriação pelos moradores.

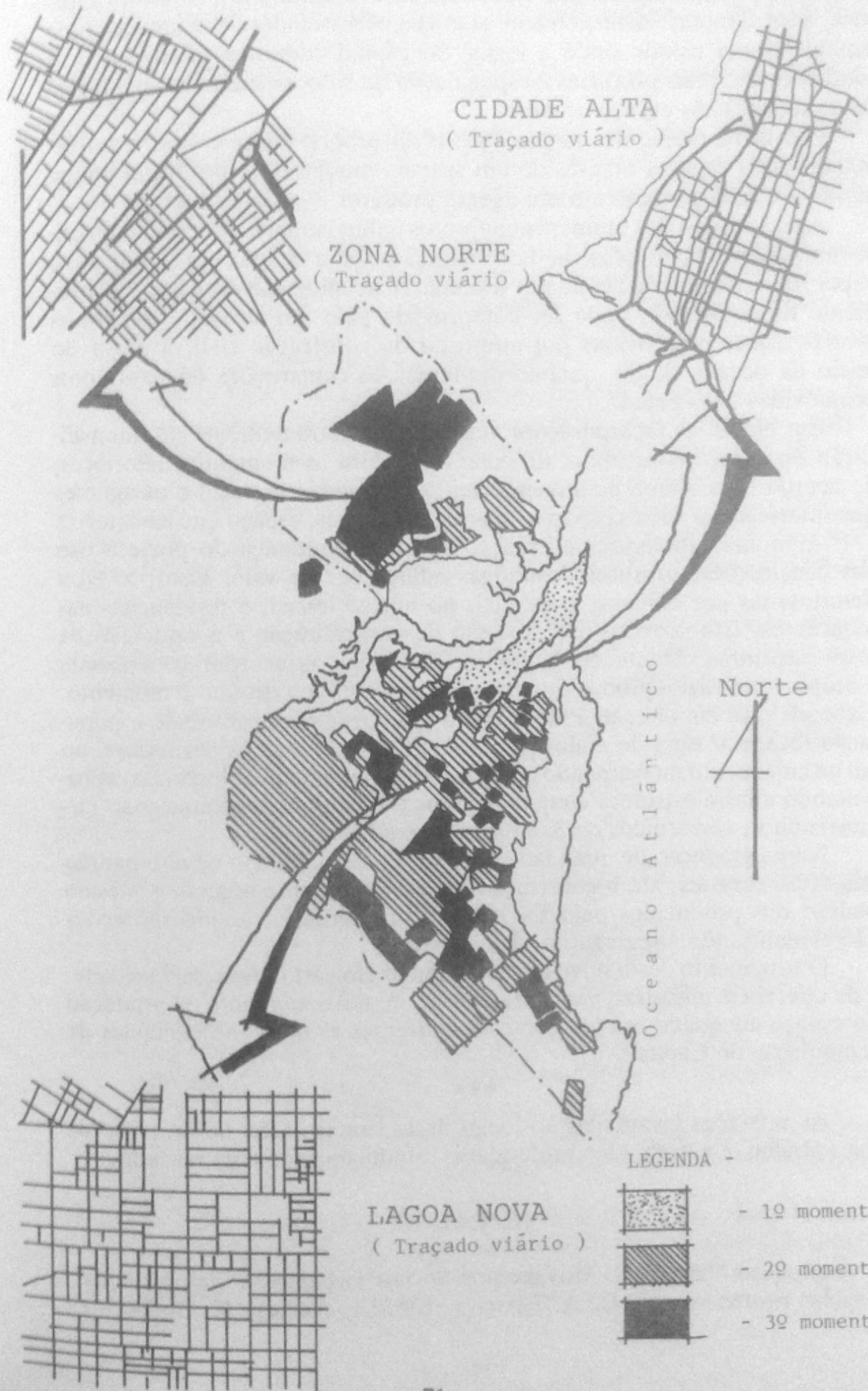
Esta intensa produção imobiliária, sob encomenda do Estado e cooperativas, vem diminuindo, consideravelmente, a partir de 1985, com o esgotamento do estoque de terras, realizado pelo Estado, o que provoca a construção de conjuntos fora dos limites do município.

Esta fase, no entanto, vai ser de fundamental importância para o surgimento e crescimento da indústria da construção civil, elemento determinante na caracterização do momento atual.

### OS 3 MOMENTOS E A PRODUÇÃO RECENTE DO ESPAÇO CONSTRUÍDO

O processo da produção do espaço construído descrito pelos três momentos faz com que a cidade, hoje, represente o resultado dessas ações acumuladas através de sua história, expressando o espaço concreto das

NATAL: 3 CONFIGURAÇÕES EM 3 MOMENTOS





diferentes práticas sociais que a produziram. No entanto, tais formas espaciais, nem sempre, correspondem às atuais necessidades de acumulação do capital. Numa cidade onde a lógica do capital comercial predomina, as condições são mais propícias à especulação do solo, determinando a lógica da organização do espaço urbano.

Um novo momento da construção do urbano surge e vem transformando estes espaços através de um sistema moderno de produção imobiliária — a Incorporação e o seu agente produtor — o Incorporador<sup>7</sup>.

A construção dos inúmeros conjuntos habitacionais, descrita no terceiro momento, leva a indústria da construção civil a ocupar um significativo papel na dinâmica da economia urbana. A acumulação de capital proveniente deste período pode ser comprovada pelo impulso que tomam as incorporações promovidas por empresas da construção civil, a partir do início da década de 80, quando diminuem as construções dos conjuntos promovidos pelo Estado.

Em Natal, as incorporações vêm agindo diferentemente na intensificação do espaço construído, articulando-se com os momentos anteriores, de acordo com a área de atuação, sua configuração espacial e os agentes que interferem nestes espaços. Nas áreas centrais, espaço que caracteriza o 1º momento analisado, a atuação se dá na mudança do porte e uso das construções, substituindo antigas edificações de valor histórico e/ou deterioradas por edifícios comerciais no núcleo inicial, e residenciais nas adjacentes. Isto provoca um processo de verticalização e a saturação da infra-estrutura existente. Nas áreas intermediárias, as incorporações passam a ocupar lotes vazios produzidos pelos loteamentos descritos no 2º momento. Expandem-se em direção a áreas menos valorizadas, substituindo a população local por uma de maior poder aquisitivo. Nas áreas periféricas, ao sul da cidade, atuam ocupando terras em estoque, menos valorizadas, aproveitando a infra-estrutura e equipamentos dos conjuntos habitacionais circunvizinhos, construídos no 3º momento estudado.

Numa gradação de qualidade, que vai desde o edifício de alto padrão nas áreas centrais, até a construção de conjuntos, que seguem o mesmo padrão dos produzidos pelo INOCOOP, na periferia, as incorporações vão evidenciando a segregação sócio-espacial.

O surgimento deste novo agente atuando em vários espaços da cidade, e de diferentes maneiras, vem caracterizar um novo momento da produção do espaço adequado as configurações existentes às novas necessidades de acumulação do Capital.



As reflexões levantadas ao longo desta comunicação fazem parte de um trabalho que pretende aprofundar o estudo aqui somente iniciado.

#### NOTAS

1. A pesquisa "Estado e Movimentos Sociais Urbanos" é desenvolvida pelas profs: Angela L. A. Ferreira (coord.), Amadja H. Borges —

- do Deptº de Arquitetura e Ilza A. L. Andrade e Mº do Livramento M. Clementino — do Mestrado em Ciências Sociais — da UFRN e conta com apoio financeiro da FINEP.
2. Embora apresentados em ordem cronológica, estes momentos não têm limites rígidos.
  3. O censo demográfico do IBGE mostra que, em 1872, 1900 e 1940, a população de Natal é de 10.392, 16.059 e 54.836 hab., respectivamente, correspondendo a 5.85% e 7.14% da população do Estado nos anos de 1900 e 1940.
  4. Até meados do século XVII, a política urbanizadora de Portugal para o Brasil era feita principalmente através dos donatários. À Coroa cabia a criação de cidades com função de centro de controle regional. A fundação de Natal, sob a ordem da Coroa, deveu-se unicamente a sua posição estratégica de defesa territorial.
  5. O Projeto CURA — Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada — foi implantado em Natal, a partir de 1980, com o objetivo, entre outros, de suprir as deficiências de infra-estrutura urbana e equipamentos de uso coletivo em determinadas áreas da cidade.
  6. Para este cálculo fora excluídas as áreas “non aedificandi” (Parque das Dunas, salinas e zonas militares) reduzindo a área urbana atual do município de 17.200,00 ha. para 11.048,77 ha. É considerada urbana a área total do município.
  7. Incorporador — Agente que organiza o processo de produção desde a escolha e compra do terreno à obtenção do financiamento e comercialização do produto final. Por controlar o solo urbano, transformando seu uso, o incorporador tem ganhos capitalistas e fundiários. Ao interferir no processo de ocupação do solo, ele vende e realça as “diferenças” do espaço urbano.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

1. CASCUDO, Luís da C., *A história da cidade do Natal*, prefeitura do município de Natal, 1974.
2. CLEMENTINO, Mº do Livramento M., *Complexidade de uma urbanização periférica*, Tese de Doutorado, UFRN, 1990.
3. CORREA, Roberto L., *O espaço urbano*. São Paulo, Ática, 1989, 94 p.
4. FERREIRA, Angela L. A., *A produção do espaço urbano em Natal: Loteamentos*. IV Encontro de Ciências Sociais do Nordeste. Salvador, 1989. 33 p. (mimeo.).
5. ————. *A incorporação e a intensificação do espaço construído em Natal*. Anais do II Congresso de Iniciação Científica. Natal, UFRN, 1990.
6. MEDEIROS, Anita A., ALBUQUERQUE, Dulce C., *Inventário do casario da Cidade Alta construído até a 2ª Guerra Mundial*. Deptº de Arquitetura, UFRN, 1989, Trabalho de graduação.
7. RIBEIRO, Luiz C. Q., *Produção imobiliária e uso do solo: capital*

- e propriedade na urbanização do Rio de Janeiro. XII Encontro Anual da ANPOCS.*, 1988, 35 p. (mimeo.).
8. RIGATTI, Décio e BALESTRA, M<sup>te</sup> Isabel M., *Projetando a cidade — Recontextualizar para a articulação das partes com o todo. Desenho Urbano. Anais do II SEDUR. São Paulo, PINI, 1986, p. 51 — 58.*
  9. SANTOS, Milton, *Espaço e sociedade (ensaios)*. Petrópolis, Vozes, 1979. 156 p.
  10. VAZ, Lilian Fessler, *História de bairros vista através do espaço construído — subsídios para o desenho urbano. Cadernos Brasileiros de Arquitetura. Desenho Urbano II. São Paulo, Projeto, vol. 13, 1984, p. 29 — 33.*