

SARA RAQUEL FERNANDES QUEIROZ DE MEDEIROS

SEGREGAÇÃO E GENTRIFICAÇÃO

OS CONJUNTOS
HABITACIONAIS
EM NATAL


edufnrn





REITORA

Ângela Maria Paiva Cruz

VICE-REITOR

José Daniel Diniz Melo

DIRETORIA ADMINISTRATIVA DA EDUFERN

Luis Passeggi (Diretor)

Wilson Fernandes (Diretor Adjunto)

Judithe Albuquerque (Secretária)

CONSELHO EDITORIAL

Luis Passeggi (Presidente)

Ana Karla Pessoa Peixoto Bezerra

Anna Emanuella Nelson dos S. C. da Rocha

Anne Cristine da Silva Dantas

Christianne Medeiros Cavalcante

Edna Maria Rangel de Sá

Eliane Marinho Soriano

Fábio Resende de Araújo

Francisco Dutra de Macedo Filho

Francisco Wildson Confessor

George Dantas de Azevedo

Maria Aniolly Queiroz Maia

Maria da Conceição F. B. S. Passeggi

Maurício Roberto Campelo de Macedo

Nedja Suely Fernandes

Paulo Ricardo Porfírio do Nascimento

Paulo Roberto Medeiros de Azevedo

Regina Simon da Silva

Richardson Naves Leão

Rosires Magali Bezerra de Barros

Tânia Maria de Araújo Lima

Tarcísio Gomes Filho

Teodora de Araújo Alves

EDITORIAÇÃO

Kamyla Álvares (Editora)

Heloise Souza (Colaboradora)

Natália Melão (Colaboradora)

Renata Coutinho (Colaboradora)

REVISÃO

Wildson Confessor (Coordenador)

Vitória Belo (Colaboradora)

DESIGN EDITORIAL

Michele Holanda (Coordenadora)

Rafael Campos (Projeto gráfico)

Janilson Torres (Ilustração)

SEGREGAÇÃO E GENTRIFICAÇÃO

OS CONJUNTOS
HABITACIONAIS
EM NATAL

Coordenadoria de Processos Técnicos
Catalogação da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Central Zila Mamede

Medeiros, Sara Raquel Fernandes Queiroz de.

Segregação e gentrificação [recurso eletrônico] : os conjuntos habitacionais em Natal / Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros. – Natal, RN : EDUFRN, 2018.
384 p. : PDF ; 6.525 Kb.

Modo de acesso: <http://repositorio.ufrn.br>

ISBN 978-85-425-0776-8

Originalmente apresentado como tese do autor (doutorado - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2015).

1. Habitação – Arquitetura. 2. Planejamento urbano. 3. Segregação. 4. Gentrificação. 5. Crescimento urbano - Natal (RN). I. Título.

RN/UF/BCZM

2018/04

CDD 711

CDU 728

Elaborado por Jackeline dos Santos Pinheiro da Silva Maia Cavalcanti – CRB-15/317



SARA RAQUEL FERNANDES QUEIROZ DE MEDEIROS

SEGREGAÇÃO E GENTRIFICAÇÃO

OS CONJUNTOS
HABITACIONAIS
EM NATAL





*“Não se tira nada de nada, o novo vem do
antigo, mas nem por isso é menos novo”*

(Bertolt Brecht)



Ao meu filho Vinicius Medeiros,
cujos olhos verdes são os faróis da minha vida.

Aos meus pais (Eci e Neto), meus irmãos
(Jordana, Loamy e Felipe) e meus sobrinhos
(Erick, Guilherme, Luís e Laysa).



AGRADECIMENTOS

*“Foi muito lindo
Você ter vindo
Sempre ajudando, sorrindo, dizendo
Que não tem de quê*

Eu agradeço, eu agradeço”

(Vinicius de Moraes)

Este livro é fruto da pesquisa de tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGAU/UFRN). No percurso da elaboração da tese houve muitas e preciosas contribuições. Nesse sentido, agradeço:

- Ao meu orientador, Márcio Valença, pelos exatos 15 anos de orientação acadêmica. A admiração, carinho e gratidão são imensamente difíceis de serem descritos.
- Ao professor João Ferrão, cujas leituras atenciosas, disponibilidade e cuidado permitiram uma rica interlocução sobre a pesquisa.

- Aos meus queridos e inestimáveis amigos, Daniel Nicolau e Sílvia Jorge, pelas contribuições com dados, leituras, sugestões e críticas.
- Às professoras Regina Lins, Dulce Sobrinha, Camila D’Otaviano, Soraia Vidal, Françoise Valery e Gleice Elali, e ao professor Marcelo Tinoco, pelas contribuições apresentadas nos exames de qualificação e pré-defesa.
- Ao PPGAU pela abertura teórica e acolhida interdisciplinar dos docentes e colegas de curso, e pela eficiência administrativa de Enia e Nicolau.
- À professora Livramento Clementino e ao professor Fábio Fonseca, pelos incentivos, estímulos e apoio durante os anos de doutoramento.
- À minha preciosa família acadêmica do Grupo de Pesquisa *Cidades Contemporâneas*, pelas ricas interlocuções.
- À equipe da Secretaria Municipal de Urbanismo e Planejamento.
- Aos que fazem o Laboratório de Imagens do Departamento de História – especialmente, a Íris Dantas e José Daniel.
- À equipe das Coleções especiais da Biblioteca Central Zila Mamede, em especial Angelike Silva, que de forma muito atenciosa sempre criou os caminhos para o acesso ao acervo.
- Aos colegas e amigos do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal/RN.
- Ao Grupo de Estudos Habitação, Arquitetura e Urbanismo (GEHAU).

- A Josivan Ribeiro e Flávio Miranda, pela assessoria estatística para a pesquisa.
- À equipe de entrevista e tabulação de dados: Apolliane, Erysson, Eugênio, Fábio, Flávio, Jéssica, Jilvânia, Loamy, Mariana, Paula, Rebeka, Cledilson, Mikael e Josimar, pelo trabalho voluntário e dedicado.
- A Jane Roberta, Rosana França, Vanessa Melo, Cristina Delgado, Sônia Alves, Huda Andrade, Luciano Barbosa, João Mourato, Tamms Morais e Fabrício Lira, pelas trocas de experiências.
- Aos colegas do Departamento de Políticas Públicas.
- Às equipes da Pró-reitoria de Gestão de Pessoas e de Capacitação, e da Pró-reitoria de Pesquisa, pelas providências para o meu afastamento e para a efetivação do Estágio do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE) em Lisboa/Portugal.
- A toda a equipe do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pelo *abrigo acadêmico* – cabem muitos agradecimentos nesse termo.
- À professora Isabel Raposo, pela acolhida no grupo de pesquisa Gestual.
- A Fernanda Celeste e Fernando Cruz, amigos com quem sempre pude contar para leitura e desabafo.
- A Ana Luisa Camino, pela revisão dos originais e pela preciosa amizade.
- A Janilson Torres, pela oferta da ilustração da capa, carinhosamente elaborada.

- Aos moradores dos conjuntos pesquisados, pela disponibilidade e colaboração.
- À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa de pesquisa PDSE, que viabilizou minha estada em Lisboa.
- À minha família, a quem dedico este trabalho. À *minha* família Medeiros, cujo sobrenome, por opção, me acompanha, pelo apoio incondicional em todos os momentos.
- A Max, Clarissa, Rubens, Thatyara, Darla, Augusto, Cláudia, Vicente, Ana Siqueira, Marjorie, Rosangela, Daniele, Silvana, Tiago, Luana, Carol, Gabriela, Emanuelle, Felipe, Lorena, João Henrique e muitos outros amigos e amigas, pela amizade e encorajamento.
- À equipe da Editora da UFRN, pelo trabalho e dedicação para publicação deste livro.



PREFÁCIO

Já perdi as contas do número de anos de convivência acadêmica que tive com Sara Raquel. Sei que são muitos – acho que mais de 15 – e, compreendendo todo o trajeto de orientação desde a iniciação científica, ainda no curso de Geografia; depois o mestrado, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais; e, por último, o doutorado, no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, todos na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Conheço-a tão bem que até já antecipo respostas que ela dará para perguntas a ela dirigidas por públicos diversos, em seminários e outros eventos, por mim mesmo ou pelos membros de nosso grupo de pesquisa, nas nossas reuniões semanais. Ela é daquelas pessoas obstinadas pelo trabalho que realiza, que busca a perfeição. Não quero exagerar e correr o risco de desqualificar, logo de início, esta breve apresentação. Não é que o que ela realiza seja perfeito, eu não saberia dizer se o é, mas é o desejo que ela tem de chegar lá e a determinação de fazer sempre mais e melhor que conduzem o seu empenho: todas as horas, noites e finais de semana que dedica ao seu trabalho (enquanto cuida do filho e de tantos outros afazeres em sua vida). Além de obstinada com o trabalho, Sara é graciosamente solidária. Trabalha com o sentido de dialogar com todos e contribui no que pode se alguém dela necessita.

Eu sempre incentivo meus alunos, após cumprirem o ritual de passagem de defesa de seus trabalhos, a seguirem adiante, sob outra orientação em outro programa, se possível fora da UFRN e do estado, a viverem outras experiências em outros mundos. Foi assim com alguns alunos que orientei; foi assim com Sarinha, como a chamam os amigos. Durante o doutorado, tudo caminhou de acordo com o planejado e conseguiu realizar parte de seus estudos na Universidade de Lisboa, com uma bolsa do tipo sanduíche, sob a orientação de um colega de reconhecida excelência acadêmica, o professor João Ferrão, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Os oito meses em Lisboa foram uma experiência única e reveladora, tanto para sua vida acadêmica, quanto pessoal, inclusive por conta dos muitos novos amigos que fez. Até a incorporação de construções de linguagem lisboeta pode ser verificada no texto final de sua tese, que agora vira livro.

O livro é resultante de uma longa trajetória de estudos e pesquisa. Sara compilou informações quantitativas e qualitativas, originárias de bancos de dados de várias instituições públicas e privadas, de levantamentos de campo realizados por ela própria e alguns colaboradores (em quatro grandes conjuntos habitacionais de Natal), entre 2013 e 2014, e de uma pesquisa anterior, realizada por mim e alguns alunos (em mais de 50 conjuntos), entre 1997 e 1998. Entre os procedimentos adotados, realizou mais de mil entrevistas por questionário, mapas de uso do solo, pesquisa em classificados e noticiários dos jornais da época, ampla revisão bibliográfica, pesquisa documental etc. Formou um grande banco

de dados, depois processado em SIG. Com isso, ela pôde representar informações complexas em cartografia de simples leitura.

A ideia geral do projeto era avaliar como, em Natal, diferente das outras capitais do país, quase todos os conjuntos habitacionais construídos pelo BNH, nas décadas de 1960, 1970 e 1980, foram enobrecidos e gentrificados, em vez de terem se tornado “refavelas”. As explicações, como podem ser verificadas ao longo do livro, são várias, mas a principal delas é a de que muitos conjuntos foram construídos ao longo ou próximo das principais vias de acesso da cidade, ao mesmo tempo em que o centro econômico das elites da cidade se expandia ou migrava no mesmo sentido e em direção à Zona Sul, preservando a Zona Leste para as elites tradicionais. Os conjuntos também foram, de início, responsáveis pela ocupação da Zona Norte. Ao longo desses eixos, foram instalados serviços e infraestrutura e, depois, também no interior dos próprios conjuntos. Outro fator é que, em Natal, mesmo nos conjuntos da COHAB, os lotes padrão eram de boa dimensão, permitindo o melhoramento das residências. Dessa forma, hoje, algumas décadas depois, é difícil encontrar qualquer unidade habitacional que não tenha sofrido reformas. O enobrecimento dos conjuntos levou à sua valorização e gentrificação, com a substituição gradativa dos moradores originais por novos moradores com maior renda e maior escolaridade.

Uma primeira e rápida verificação desta narrativa pode ser feita ao se verificar que, no contexto de seus bairros, ou os moradores dos conjuntos têm maior renda ou, em bairros mais

“nobres”, têm renda bem superior aos limites impostos pela COHAB ou INOCOOP no momento de sua primeira aquisição. Assim, tanto a construção dos conjuntos – que deixou espaços livres para este fim – como a produção pública da infraestrutura e serviços contribuíram para enobrecer as áreas dos conjuntos. Até meados da década de 1990, quando se acelerou a verticalização da cidade, esta lógica foi constituída. O que se verifica também é o envelhecimento dos residentes. Muitos são funcionários públicos aposentados dos três poderes, incluindo as Forças Armadas. Até hoje, os conjuntos são valorizados, embora muitos de seus moradores já tenham migrado para os muitos edifícios de apartamentos produzidos nas últimas duas décadas.

A leitura que faço, tendo orientado o trabalho de Sara, é de que a produção do espaço de conjuntos em Natal não é uma história de sucesso, como alguns podem pensar, considerando que hoje os conjuntos têm amplo acesso a serviços e seus moradores têm renda superior à dos primeiros adquirentes. Moram nos conjuntos, incluindo alguns construídos pela COHAB, pessoas da classe média. Ao contrário, tal enobrecimento constitui um processo de segregação e gentrificação, tendo possivelmente afastado para mais longe boa parte dos moradores de menor renda (embora alguns permaneçam nos conjuntos). Seria de sucesso se o enobrecimento tivesse se dado a partir do crescimento pessoal e profissional dos moradores para os quais os conjuntos foram construídos em sua origem. Da forma como aconteceu, a casa e os apartamentos dos conjuntos viraram mercadoria, viraram peças do mercado imobiliário.

Eu tenho uma enorme dívida de gratidão com Sara Raquel. Com ela tenho tido uma fértil interlocução acadêmica que me põe em xeque e me lança em novos desafios. Por conta ou por culpa dela, permaneço ainda trabalhando com a questão da habitação, em particular investigando com mais profundidade o BNH, preocupação que tem me acompanhado por toda a minha, já longa, carreira acadêmica.

Eu já não sou mais um jovem acadêmico, ou, em “idade acadêmica”, talvez ainda seja, ou, talvez não; talvez já esteja quase no fim. Sara – como outros de meus ex-alunos – agora não só me substitui como me supera. A sua carreira acadêmica, apenas iniciada, já é grande. Já mostra para que veio com este livro, fruto de sua tese de doutorado. Outros livros e trabalhos acadêmicos, espero, virão em breve. O que mais eu poderia dizer? O que mais eu poderia desejar?

Márcio Moraes Valença

Professor Titular do Departamento
de Políticas Públicas – UFRN



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
1 RENDA DA TERRA E DUALIDADES URBANAS: SEGREGAÇÃO E GENTRIFICAÇÃO	31
1.1 A teoria da renda da terra	35
1.2 A renda da terra no âmbito do urbano	39
1.3 O ambiente construído: capital fixo e habitação	51
1.4 Os efeitos das externalidades na valorização dos espaços urbanos	60
1.5 Segregação: o acesso desigual à cidade e às suas benfeitorias	71
1.6 Gentrificação: valorização e substituição	82
2 A PRODUÇÃO PÚBLICA DA CIDADE NO BRASIL: BNH EM FOCO	98
2.1 A criação do BNH e sua estrutura	103
2.2 A atuação do BNH no ambiente construído	109
2.3 Bens de consumo coletivo e capital fixo	114
2.4 O impacto na valorização da terra	119
2.5 A produção desigual da cidade	121
2.6 A extinção do BNH e a política habitacional após 1986	125
3 O BNH E O CRESCIMENTO URBANO EM NATAL	137
3.1 Natal antes do BNH: breve resgate histórico	142
3.2 O BNH e o ambiente construído em Natal	146
3.3 Estruturação urbana de Natal via conjuntos habitacionais	161
3.4 A habitação em Natal no contexto do pós-BNH	183

4 SEGREGAÇÃO: PRODUÇÃO E APROPRIAÇÃO DESIGUAL DO AMBIENTE CONSTRUÍDO	195
4.1 Produção e apropriação do ambiente construído	206
4.2 As marcas da segregação residencial e o acesso desigual à cidade	242
4.3 A outra face da moeda: a especulação imobiliária	252
5 GENTRIFICAÇÃO NOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DE NATAL/RN	259
5.1 Externalidades: investimentos (públicos e privados) e legislação urbana ..	266
5.2 A dinâmica imobiliária	281
5.3 Mudanças do uso e da ocupação do solo	290
5.4 A composição social dos conjuntos habitacionais	305
CONCLUSÃO	337
REFERÊNCIAS	352



INTRODUÇÃO

O espaço residencial é um dos componentes mais importantes da cidade por abrigar uma função essencial e indispensável à pessoa humana: a de habitar. Ninguém vive na cidade sem se abrigar e ocupar um espaço, mesmo que precariamente. Os conjuntos habitacionais, produção de habitação em larga escala, são uma das alternativas utilizadas pelos poderes públicos para equacionar o problema da precariedade e do déficit de habitação. Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte, começou a ser ocupada por pequenos e grandes conjuntos habitacionais construídos sob a tutela do Estado, a partir de 1967, ao abrigo da política habitacional empreendida pelo regime militar vigente naquele período, centralizada no Banco Nacional da Habitação (BNH). Os conjuntos construídos a partir de então ocupam mais de um terço da área edificada da cidade e estão na gênese de vários bairros, e, em alguns casos, emprestaram o seu nome a essas localidades. A política habitacional em Natal apresenta semelhanças com a política em nível nacional, mas também tem suas especificidades, fruto de uma dinâmica diferenciada no que diz respeito à apropriação desses conjuntos pelos seus usuários.

Em algumas pesquisas realizadas no período da edificação dos conjuntos habitacionais, como a de Andrade *et al.* (1987), constatou-se que os conjuntos foram construídos em áreas periféricas, e que houve uma divisão entre a Companhia de Habitação (COHAB) – órgão estadual que atendia a população com rendimentos de até cinco salários mínimos – e o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP) – direcionado às famílias de rendimentos entre cinco e dez salários mínimos –, divisão essa que imprimiu uma segregação residencial na cidade de Natal. Por outro lado, em pesquisas mais recentes, como a realizada por Medeiros (2007) com base em dados de 1997/1998, verificou-se que a população residente nesses conjuntos, tanto da COHAB quanto do INOCOOP, não corresponde a uma população dentro da escala original de atuação desses órgãos. Os dados relativos a rendimento, consumo e escolaridade colocavam a generalidade dos moradores num patamar diferenciado dos resultados de pesquisas similares realizadas em outras cidades brasileiras, como as apresentadas por Azevedo e Andrade (1982), Bolaffi (1981) e Maricato (1979), entre outros.

Em estudos precedentes a esta pesquisa de doutoramento, os dados relativos ao rendimento dos moradores dos conjuntos habitacionais de Natal foram cruzados com os dados gerais dos bairros em que se inserem os conjuntos. Neste cruzamento, verificou-se que em 34 dos 46 conjuntos do BNH em Natal, com mais de 100 unidades habitacionais, a população possui

rendimento médio superior ao rendimento médio dos moradores do bairro. Além disso, a cartografia dedicada à disponibilidade dos equipamentos públicos (para educação, saúde, lazer e segurança) na cidade revela haver uma convergência entre estes equipamentos e os conjuntos. Estas primeiras constatações ajudaram a traçar o objetivo geral da pesquisa aqui exposta.

Esta pesquisa defende o fato de que existem produção e reprodução do espaço residencial ditadas por processos sociais e econômicos vinculados à dinâmica capitalista. Nessa (re) produção, os agentes públicos e privados respondem com estratégias diferenciadas, a depender do cenário em que se encontra o espaço residencial. Impera, sobretudo, uma disputa por *melhores* localizações na cidade – de acordo com a disponibilidade das áreas e da capacidade econômica dos ocupantes. A apropriação do processo de produção e reprodução do espaço residencial melhor equipado e acessível varia em função do poder aquisitivo dos ocupantes e, conseqüentemente, da valorização e da composição social.

Esta pesquisa visa analisar a produção pública do espaço residencial na cidade de Natal ocorrida via política habitacional do BNH, assim como seu posterior aparelhamento promovido por investimentos públicos e privados. Identificam-se os produtos e sua distribuição territorial, levando em conta a disposição e a disponibilidade de equipamentos de uso coletivo, a acessibilidade e o poder aquisitivo dos moradores, a fim de compreender os processos sociais e espaciais de segregação e gentrificação. Partiu-

se do pressuposto de que a produção dos conjuntos gerou uma acentuada segregação entre as regiões, os bairros e os conjuntos. Por outro lado, ao longo do tempo, essas áreas passaram a ter uma maior concentração de investimentos e infraestruturas, o que as tornou *enobrecidas* e valorizadas, constituindo, desta forma, um processo de gentrificação.

A investigação tem como ponto de partida 1964, ano de fundação do BNH, tendo em vista que os produtos da intervenção do BNH são os objetos de análise desta pesquisa. O recorte prevê uma caracterização histórica das políticas públicas urbanas em Natal, de forma a entendermos a cidade do presente e refletir sobre as práticas já vivenciadas. Seguindo o pensamento de Santos (2008), considera-se que “praticamente já não ensinamos como as cidades se criam, apenas criticamos as cidades do presente” (p. 66) e que “[a] história de uma dada cidade se produz, através do urbano que ela incorpora ou deixa de incorporar” (p. 89).

Para elucidação do problema, a primeira delimitação considerada foi o aporte teórico à luz da economia política da urbanização, em geral, e da teoria da renda da terra e produção pública da cidade, em particular. Recorre-se principalmente a arquitetos, economistas, geógrafos e sociólogos com importância notável no âmbito do urbanismo, como Harvey (1980, 1982, 1985, 1989, 2006, 2008, 2011a, 2012, 2013, 2014); mas também Bonduki (2004, 2008, 2009, 2010); Gaffney (1969, 1977); Marcuse (1985, 2004); Maricato (1979, 1987, 1999, 2000, 2002, 2009, 2010); Ribeiro (1986, 1997, 2001, 2013, 2014); Smith

(1986, 1987, 1996, 2002, 2006, 2011, 2012); Smolka (1978, 1979); Valença (2001, 2003, 2006, 2008, 2014) e Villaça (1997, 2001, 2004, 2011); entre outros.

Ao longo da pesquisa, foram analisados documentos institucionais, como projetos, diagnósticos, planos e relatórios de atividades, que contemplam a política habitacional e o desenvolvimento urbano no Brasil, particularmente, em Natal. Somam-se a esses documentos os relatórios de atividades (de 1976 a 1985) e os informes (*BNH em Resumo*, de 1976 a 1978) específicos sobre o BNH. A nível local, destacam-se as reportagens e entrevistas publicadas na revista *RN Econômico* (de 1969 a 1992) e no Jornal *Tribuna do Norte*. Consta, ainda, a estruturação de um banco de dados dos classificados do Jornal *Tribuna do Norte* publicados de 1975 a 1986 e de 2002 a 2013, bem como dos classificados *online* nos anos de 2014 e 2015. Salienta-se que o material pesquisado contempla, em grande medida, o que existe disponível e acessível para o período pesquisado. Reconhece-se que, em se tratando de instrumentos de comunicação (revistas e jornais, principalmente), deve-se ver com ressalvas e ponderar algumas informações, já que, assim se entende que suas fontes e posições relatadas nem sempre são neutras.

O estudo empírico abrange quatro grandes conjuntos habitacionais de Natal produzidos pelo BNH: Cidade da Esperança (1967), Soledade (1978), Ponta Negra (1978) e Cidade Satélite (1982). O universo dos conjuntos pesquisados foi definido a partir de um filtro estatístico orientado pela base de dados de

Valença (1997/1998), uma amostragem com 4.116 entrevistas realizadas por meio de questionários, nos conjuntos habitacionais com mais de 100 unidades produzidos em Natal até ao ano de 1990. Representa uma importante fonte de dados primários, principalmente em decorrência de não haver outros dados, nem mesmo dos setores censitários, por meio dos quais os conjuntos possam ser analisados isoladamente.

Foi realizada, para os quatro conjuntos do estudo empírico, uma contextualização histórica da proposta original de inserção urbana e dos primeiros anos de ocupação, através do resgate dos partidos urbanísticos, das escrituras públicas e do pronunciamento dos órgãos promotores. A apresentação da configuração contemporânea desses conjuntos é pautada pelo trabalho de campo realizado em 2013/2014, que constou de 1.019 entrevistas – realizadas através de questionários –, mapeamento do uso do solo e registro fotográfico.

As análises comparativas dos conjuntos deram-se tanto de um conjunto em relação ao outro, como também do conjunto em relação ao seu entorno. A divisão administrativa de *bairro* é utilizada como parâmetro de entorno envolvente. Os limites dos bairros considerados são os estabelecidos na Lei municipal nº. 4.330, de 05 de abril de 1993. Os dados dos conjuntos foram comparados com os dados dos bairros, obtidos dos censos de 2000, que constam na base de dados de Valença, (1997/1998); e de 2010, incluídos no levantamento de 2013/2014.

A espacialização dos dados, de forma geral, foi organizada com o ARCGIS – *software* para Sistemas de Informações

Geográficas (SIG)¹. O banco de dados e a organização dos arquivos *shapefile*² ocorreram, durante a pesquisa, nas instalações do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas, no Laboratório de Planejamento (LABPLAN) do Departamento de Políticas Públicas e no Laboratório de Gestão de Políticas Públicas (LabGPP) – UFRN. Algumas *shapefiles* foram fornecidas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal (SEMURB), pelo Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal, e pelo Grupo de Estudos Habitação, Arquitetura e Urbanismo (GEHAU).

A abordagem metodológica utilizada nesta pesquisa não está presa aos limites dos procedimentos quer qualitativos, quer quantitativos; dá-se uma mescla a partir de fontes diferenciadas, até com uma mesma fonte, podendo haver um tratamento ora quantitativo, ora qualitativo, como ocorreu, por exemplo, com os classificados de jornais. O início de cada capítulo foi dedicado a uma explanação dos recursos metodológicos utilizados na construção e defesa dos argumentos apresentados.

O primeiro capítulo do livro contempla um enquadramento teórico sobre a relação entre a habitação-mercadoria e as dinâmicas urbanas de valorização e desvalorização da terra,

1 A licença do *software* de informação geográfica *ArcGIS 10.1 Student Trial* para a pesquisadora foi concedida pela Equipe da Environmental Systems Research Institute (ESRI) – Portugal, como parceria estabelecida entre a empresa (ESRI) e a Universidade de Lisboa, onde a autora da pesquisa realizou parte de seu doutoramento.

2 Um conjunto de dados usado para representar um conjunto de características geográficas como ruas, locais de hospitais, áreas comerciais, limites etc. *Shapefiles* podem representar características em forma de ponto, linha ou área (ESRI, 1998).

para alcançar o entendimento sobre os processos de segregação e gentrificação. Este percurso é realizado à luz da teoria da renda da terra. As primeiras páginas da discussão teórica contemplam um resgate dos autores clássicos (Smith, [1776] 1996; Ricardo, [1817] 1996; e Marx, [1867] 1996, [1885] 1974, [1894] 1984), com os questionamentos sobre o que e por que se paga pela terra. Intenta-se, dessa forma, compreender a discussão sobre a renda da terra, desde suas origens, assim como seus limites e desafios quando transposta para o urbano. A localização e a composição do ambiente construído entram na discussão sobre a externalidade e a vinculação que se estabelece com a habitação.

Os capítulos 2 e 3 fazem parte de um debate mais amplo sobre a produção pública da cidade. O debate em termo de Brasil, no capítulo 2, focaliza a atuação do BNH. Mais do que um resgate para compreender a história e a atuação desse órgão, o texto foi estruturado a partir dos eixos teóricos levantados no capítulo 1, ou seja, buscando a compreensão da atuação do BNH na habitação e no ambiente construído, bem como o seu impacto na valorização da terra e na produção desigual do espaço residencial. Para encerrar, tratou-se de fazer um breve apanhado acerca da situação da problemática da habitação pós-BNH.

O capítulo 3 transporta essa discussão para a realidade da cidade de Natal. Inicia-se o capítulo com a situação urbana de Natal antes da atuação do BNH, contextualizando a discussão a partir da 2ª Guerra Mundial, período no qual a população da cidade praticamente dobrou. Repete-se, nesse capítulo, a mesma

estrutura do capítulo 2, onde o tratamento dado à atuação do BNH dividiu-se entre habitação e espaço construído. A questão da terra é abordada desde a estruturação urbana até a formação dos loteamentos periféricos como investimento. No que diz respeito à divisão estratégica entre COHAB e INOCOOP, versa-se sobre a divisão geográfica – que passou a ser, também, social e econômica – da cidade em Norte *versus* Sul, que compôs um desenvolvimento geográfico desigual e combinado. Realiza-se, ainda no capítulo, a análise espacial da política habitacional, ainda de forma genérica, dando-se a conhecer os conjuntos e a estrutura disponibilizada no período da implantação e apresentando-se o que estava disponível nos relatórios e demais documentos institucionais consultados.

O estudo de caso é detalhado nos capítulos 4 e 5, sendo que cada um deles dedica-se a um dos processos estudados: o quarto capítulo aborda a *segregação* e o quinto detém-se nos processos da *gentrificação*. A discussão sobre a *renda da terra* está presente em toda a construção da pesquisa de campo e da análise dos dados. Seguiu-se a linha, proposta por Harvey ([2013] 2014, p. 125), de “integrar as teorias da produção do espaço na teoria geral de Marx sobre a acumulação do capital”, a partir da qual também discute-se os processos de segregação e gentrificação dos conjuntos habitacionais, refletindo principalmente sobre as localizações dos conjuntos, o mercado imobiliário e a apropriação formal e informal da terra por loteamentos e ocupações irregulares, para além das disputas de uso e ocupação do solo que ocorrem nos lotes dos conjuntos.

O capítulo 4 é dividido em quatro itens. No primeiro, apresenta-se a metodologia para a definição do estudo de caso. No segundo, o texto é direcionado para os quatro conjuntos contemplados na pesquisa empírica, com a utilização de um *zoom* para explorar as especificidades com que eles foram concebidos e as áreas a eles adjacentes. No terceiro item, busca-se compreender a forma como foi concebida a diferenciação entre os empreendimentos da COHAB e do INOCOOP, bem como suas consequências na produção desigual da cidade e nos processos de segregação. Por último, no quarto item, trata-se da especulação imobiliária que prosperou no cenário de segregação e abandono dos conjuntos nos primeiros anos de ocupação.

O quinto, e último, capítulo detém-se numa análise de um momento mais atual. No início do capítulo são tratadas as externalidades, os investimentos (públicos e privados) e a legislação urbana, para, em seguida, agrupar os efeitos dessas externalidades com a dinâmica interna nos efeitos de valorização imobiliária, uso, ocupação do solo e composição social de cada conjunto.

De forma geral, depois de uma fase de abandono, os conjuntos passaram a concentrar serviços e infraestruturas urbanas. Os traçados desses desenvolvimento e planejamento desencadearam valorizações diferenciadas para cada eixo da cidade. Os conjuntos saíram de um estágio de segregação e periferização, em que havia carência de infraestruturas e serviços, e passaram a receber uma nova população, iniciando-se um processo de gentrificação. Não se trata de anunciar o fim do processo de segregação, mas, sim, de apresentar novas formas de excluir, separar e diferenciar.

Por fim, a conclusão dedica-se ao levantamento dos principais pontos e descobertas proporcionados pela pesquisa teórica e empírica. Constata-se que no início, período de construção e primeiros anos de ocupação dos conjuntos, o processo de segregação foi generalizado, produzindo resultados negativos na dinâmica interna do conjunto e no acesso à cidade e aos serviços urbanos. No entanto, em Natal, houve uma apropriação da política habitacional por uma população de rendimentos superiores daqueles para o qual ela foi inicialmente projetada. Essa apropriação revela, ainda, a carência de espaços residenciais disponíveis para a população de rendimentos médios. Ao longo do tempo, esses conjuntos beneficiaram-se de investimentos públicos em equipamentos e serviços, bem como de investimentos privados. As consequências da segregação inicial ficaram impressas de formas diferenciadas. O processo de valorização recriou novas segregações (voluntárias e involuntárias), que tenderam a ser ampliadas com o processo de gentrificação. Na conclusão, encontra-se, ainda, uma agenda de pesquisa proposta para novos e futuros desdobramentos que esta obra pode suscitar.



RENDA DA TERRA E DUALIDADES URBANAS: SEGREGAÇÃO E GENTRIFICAÇÃO

A apresenta-se aqui uma discussão sobre a teoria da renda da terra³ do campo para o urbano, como suporte para a compreensão das dinâmicas urbanas que ocorrem no ambiente construído, nomeadamente na questão da habitação. O arcabouço teórico aqui estruturado tem por objetivo elucidar como de uma não mercadoria (a terra) deriva uma mercadoria peculiar (a habitação). A intenção é trazer elementos que permitam criar uma base para compreender como ocorrem as dinâmicas urbanas de valorização e desvalorização de determinadas áreas da cidade. Optou-se por fazer o investimento teórico à luz da economia política da urbanização.

3 Renda da terra e renda fundiária são apresentadas, aqui, como sinônimos. Optou-se na construção textual, usar *renda da terra*. No caso de textos extraídos de autores, foi preservada a escrita original, por isso, em alguns momentos do texto surge a grafia *renda fundiária*.

Deve-se reconhecer que houve, desde a contribuição de Adam Smith ([1776] 1996), ajustamentos que enriqueceram a compreensão da renda da terra. No entanto, essa teoria não deve ser transposta diretamente para a questão do espaço urbano, uma vez que há necessidade de reformulações, revisões e considerações, decorrentes da forma como a terra é demandada e utilizada. Marx visualizou as diferenças que essa teoria encontra no espaço urbano ao propor uma discussão, ainda que incipiente, referente à *Renda dos Terrenos Destinados à Construção*, em que a questão da localização, que se sobrepunha às análises sobre fertilidade (na terra rural), ganhou maior notoriedade nas apreciações marxistas por serem suas exemplificações pautadas na agricultura (a atividade econômica mais preponderante no período abordado por Marx).

Harvey ([1973] 1980) sai em defesa dos estudos clássicos e expõe os elementos importantes que devem ser considerados na abordagem marxista, a saber: a ampla generalização e a síntese do argumento, que permitem a translação para o contexto urbano de forma *relativamente fácil* (HARVEY, [1973] 1980). Da mesma forma que no meio rural, no urbano a terra é um bem não produzido. Entenda-se terra como solo *in natura*, desprovido de qualquer investimento, não sendo, portanto, mercadoria. Ela não é fruto do trabalho, não houve um processo de produção de fato. O que há na terra é uma apropriação de um pedaço do globo, que ambigualmente gera enriquecimento e desigualdades: “duas pessoas ou coisas não podem ocupar exatamente o mesmo lugar,

e este princípio, quando institucionalizado como propriedade privada, tem ramificações muito importantes para a teoria do uso do solo urbano e para o significado do valor de uso e do valor de troca” (HARVEY, [1973] 1980, p. 133).

É correta a afirmação de Botelho (2008), de que a renda da terra é uma categoria ainda válida, uma questão não ultrapassada, nem esgotada, que permite a análise de fenômenos importantes “como a hierarquização dos usos do solo, o papel do setor imobiliário para a acumulação do capital e para a reprodução das relações de produção capitalistas, além de ser um importante instrumento para o entendimento do processo de segregação socioespacial e fragmentação do espaço no urbano” (BOTELHO, 2008, p. 25).

Marx e outros autores clássicos chamaram a atenção para várias questões que continuam centrais na análise crítica sobre as transformações da cidade, aqui revisadas e atualizadas tendo em conta a especificidade do contexto histórico e geográfico em que se centra esta pesquisa: a cidade de Natal/RN. Esse reenquadramento remete, em um primeiro momento, às questões teóricas, para uma posterior averiguação desse prisma na realidade.

Além da segregação residencial, interessa, ainda, compreender a gentrificação, colocando esses processos como dualidades do espaço urbano. A discussão da teoria da renda da terra agrega-se à compreensão das características gerais e de funcionalidades da estrutura espacial do ambiente construído, fatores que desencadeiam efeitos denominados de externalidades.

Esses efeitos podem ser tanto positivos como negativos, ligados à relação de vizinhança; distinção social; distribuição desigual dos equipamentos, infraestruturas e serviços; acessibilidade e proximidade. Nessas estruturas “participam tanto o Estado – com suas obras públicas – quanto a iniciativa privada – com seus investimentos no espaço construído” (VALENÇA, 2006, p. 186), atuando nas demarcações territoriais.

Cabe aqui, antes de tudo, mencionar que tanto o conceito de segregação quanto o de gentrificação têm origens em situações geográficas e culturais diferentes do estudo de caso analisado. Insiste-se, aqui, em usar esses conceitos por defender que, ao submetê-los a reapreciações, inclusive empíricas, introduzem-se novos olhares. Também não se compartilha da prática de dar novos nomes a processos já estudados: a revisão da literatura (indo aos clássicos) reforça essa posição teórica.

O texto é estruturado começando com um breve resgate da origem da discussão sobre a renda da terra para compreender os limites e ajustes necessários à sua transposição para o urbano. Detém-se, ainda, na relação que se estabelece, no ambiente construído, entre o capital fixo e a habitação. Em um segundo momento, essa estrutura teórica esclarecerá o papel das externalidades no processo de valorização do espaço. A desigualdade do desenvolvimento geográfico da cidade é destacada para compreender a correlação dos processos socioespaciais da segregação e da gentrificação residencial, apresentados aqui como produtos da produção e reprodução do espaço residencial.

A TEORIA DA RENDA DA TERRA

A teoria da renda da terra consiste “num conjunto articulado de conceitos que têm como finalidade dar conta das relações espaciais que se estabelecem entre capitalistas e proprietários da terra no interior da sociedade capitalista” (RIBEIRO, 1986, p. 52-53). A elaboração conceitual da renda da terra tem início no meio rural, na exploração da terra para fins agrícolas. Os economistas clássicos que ganharam maior notoriedade na formulação sobre a teoria da renda da terra foram Adam Smith ([1776] 1996), David Ricardo ([1817] 1996) e Karl Marx ([1867], [1894] 1996). Não existe a intenção de adentrar em todos os pormenores da teoria da renda da terra, “os problemas da renda da terra fazem parte de um panorama mais aberto, no qual se relacionam o processo de trabalho e a apropriação da natureza pelo homem” (LOW-BEER, 1983, p. 31). Focar-se-á, aqui, na compreensão de por que se paga? E o que se paga da terra?⁴

Adam Smith ([1776] 1996), cujo propósito é entender a origem da riqueza das nações, é um dos precursores em incluir a renda da terra como um dos componentes do preço da mercadoria. Ele coloca a renda da terra como o pagamento pelo direito de uso para exploração da terra e dos seus recursos. A renda é o tributo pago pela exploração da terra e de seus produtos naturais: madeira, capim e frutos, por exemplo.

4 Para a discussão da origem dos suplementos pagos pelo capitalista ao dono da terra, ver, além dos clássicos, Ribeiro (1997); Singer (1979); Smolka (1979) e Topalov (1979).

Sucessor de Smith, David Ricardo [1817] 1996) não concorda com a associação do advento da renda à exploração dos recursos existentes sobre a terra. Para o autor, a renda está associada apenas à própria terra. Os *recursos extras* da terra geram outros ganhos capitalistas, na forma de juros e lucro. Ricardo amplia o entendimento do conceito demonstrando que as diferenciações e as limitações das terras geram rendas diferenciadas. Outro ponto da análise ricardiana é como ocorre a oferta das terras. Ele defende a ideia de que as terras vão sendo postas em cultivo na sequência da melhor para a pior, à proporção que a população aumenta. A proposição é que há um acréscimo de forma decrescente, pois, ao ofertar terras de piores qualidades aumenta-se a renda de todas as terras mais férteis.

As contribuições de Marx sobre a renda fundiária estão em toda sua obra, mas de forma mais sistemática no livro 3 da obra *O Capital* [1894]. Mesmo sendo criticada por alguns autores⁵ como inconclusiva, há um consenso de que ela é elucidativa. O ponto enriquecedor da análise de Marx está no destaque da terra como um produto (ele nem chega a usar esse termo, *produto*, por vezes usa simplesmente *coisa*), e não como mercadoria⁶, apesar de seu valor de uso: “Uma coisa pode ser valor de uso, sem ser valor. É esse o caso, quando a sua utilidade para o homem não é mediada por trabalho” (MARX, [1894] 1996, livro 1, p. 170).

5 O próprio Harvey, autor que abordar-se-á com frequência nas próximas páginas, faz essa afirmação.

6 Marx, que dedicou grande parte de *O Capital* para a compreensão da teoria do valor, argumenta que somente podemos denominar de mercadoria aquilo que é fruto do trabalho.

Para Marx, a renda fundiária capitalizada é uma categoria tão irracional quanto o preço pago ao trabalho: “constitui o preço de compra ou valor do solo, uma categoria que, *prima facie*, é irracional, exatamente como o preço do trabalho, já que a terra não é produto do trabalho, não tendo, portanto, nenhum valor” (MARX, [1894] 1984, livro 3, p. 129). Além disso, ele destaca que o preço da terra advém do monopólio sobre a propriedade e da possibilidade de transferência desse domínio (venda, troca, doação etc.).

Tem-se em Marx a elucidação de que a terra, assim como outros recursos naturais, não é mercadoria, mas tem uma renda originada na apropriação dos lucros que se agrega na exploração do trabalho como renda capitalizada: “[...] como toda força da Natureza, não tem nenhum valor porque não representa nenhum trabalho nela objetivado e, por isso, nenhum preço, que, normalmente, é apenas o valor expresso em dinheiro. Onde não há valor, nada, e o *ipso* [por isso mesmo], pode ser expresso em dinheiro. Esse preço é apenas renda capitalizada” (MARX, [1894] 1984, livro 3, p. 146). Baltrusis (2011), à luz da teoria marxista, afirma: “o mercado fundiário não é, portanto, um mercado de mercadorias comuns, ele é um mercado de direitos” (p. 32). Um direito injusto, por ser atribuída uma renda a algo “furtado’ pelo proprietário do solo – e um retorno injusto. O proprietário do solo não contribui em nada em comparação com o capitalista, que pelo menos promove a produção” (HARVEY, [1973] 1980, p. 158).

Entre Marx e Ricardo – cada um fazendo referência a um contexto histórico específico – percebem-se algumas divergências, duas das quais são aqui tratadas. A primeira reside em que, para Marx, a renda da terra não é definida a partir da melhor terra, sendo que até a pior terra tem potencial de renda, o que anula, assim, a lei dos rendimentos decrescentes. A outra consiste na compreensão de como ocorrem as diferenças dos tipos de renda da terra. Enquanto para Ricardo eles eram de cunho natural, ligados essencialmente à fertilidade, Marx preocupa-se em ver, para além da fertilidade, os atributos que permitem maior produtividade e ganhos diferenciados. Para Marx, as rendas advêm tanto dos poderes originais e indestrutíveis do solo (conforme proposto por Ricardo), como pela produção histórica (HARVEY, [1980] 2013).

Um dos pontos em comum entre as duas abordagens é a visão de que a renda advém unicamente da terra. Ambos entendem os investimentos feitos na terra como um *aditivo* que deve somar-se à renda já estabelecida na terra. Esse aditivo foi denominado por Marx como *terre-capital*, ou, capital fixo. No contexto urbano, há o imperativo, percebido também por Marx, de rever essa concepção dos componentes da renda da terra. A seguir, apresenta-se a discussão em que autores como Harvey e Lefebvre, ao mesmo tempo em que reconhecem a contribuição de Marx, buscam, a partir dela, avanços para a compreensão da questão fundiária urbana.

A RENDA DA TERRA NO ÂMBITO DO URBANO

O espaço urbano que se distingue do espaço rural, pelos elevados valores de população absoluta, densidade populacional, preponderância de elementos construídos e de funções residenciais, comerciais, face ao ambiente natural e função agrícola, é por excelência um espaço onde a questão fundiária assume uma importância fundamental. Para abordar a renda da terra no urbano, é imprescindível considerar algumas especificidades inerentes à dinâmica imposta à cidade, que é “por excelência a forma acabada de uma sociedade mercantil: nenhum indivíduo pode aí subsistir do produto de sua própria atividade; a divisão do trabalho (e a dependência do indivíduo face ao mercado de bens e serviços) é aí levada ao extremo” (LIPIETZ, 1982, p. 9).

A limitação da terra impõe a competitividade em relação ao seu uso. Em áreas urbanas esta é uma questão com especial relevância, devido a elevadas densidades populacionais, que limitam a oferta. Até mesmo a expansão urbana (com a inclusão de terras agrícolas para uso urbano), que pode ser considerada uma ampliação da oferta, é a competição entre o uso rural *versus* o urbano: “A cidade só ganha o que o campo perde” (GAFFNEY, 1969, p. 247).

Outro ponto, este levantado por Botelho (2008, p. 26), é que no espaço urbano “a renda da terra perde sua forma concreta que tinha sob a agricultura (renda em trabalho, em espécie ou dinheiro); ela assume uma forma abstrata: a renda não se apresenta

mais como um produto do solo, ela aparece como nada mais do que o juro de um capital investido”. Os atributos naturais da terra não são, por isso, preponderantes – como no caso da fertilidade –, mas podem influenciar em termos paisagísticos e morfológicos. Além disso, é a incorporação do trabalho humano, com as benfeitorias, que transforma a terra urbana em mercadoria.

No meio urbano, a variação de preços dos terrenos, e consequentemente dos imóveis (de características construtivas similares), é decorrente das valorizações que a eles se agregam (SMOLKA, 1979). A renda está condicionada ao valor de uso (utilidade total) e ao valor de troca (proporção de troca) que o imóvel adquire (HARVEY, [1973] 1980). As oscilações dos valores de uso e de troca estão relacionadas, por sua vez, também⁷, com as benfeitorias agregadas ao ambiente construído, pois “as vantagens de localização para determinados lotes de terra podem ser alteradas pela ação humana [...], a ação do próprio capital (particularmente mediante o investimento em transportes e comunicações) pode criar relações espaciais” (HARVEY, [1980] 2013, p. 440). No espaço urbano, mais do que a produtividade do terreno (adquirida no sentido agrícola) é a oscilação dos valores (de uso e de troca – decorrentes de diversos fatores, como

7 Além das benfeitorias, as mudanças a partir da perspectiva simbólica e subjetiva, em relação a determinados atributos geográficos da área, contribuem para oscilações dos valores de uso e de troca de um determinado terreno. Como exemplo, há a valorização das áreas costeiras dos trópicos. O *em frente para o mar* é um atributo que agrega valor ao terreno residencial e/ou comercial, não sendo esse o caso das primeiras cidades localizadas em áreas costeiras – até mesmo as cidades com portos se voltavam para o continente, onde estavam as plantações (DANTAS, 2004).

a localização) que condicionará as diferentes formas de renda: absoluta, diferencial e de monopólio.

A renda absoluta, como abordado por Marx (1984), é a renda atribuída até para o pior terreno, pois advém, *simplesmente*, do direito de propriedade. É o monopólio e a alienação da terra que a tornam uma mercadoria, possibilitando seu arrendamento ou venda. Esse não é um *poder* exclusivo da iniciativa privada, mas abrange vários indivíduos jurídicos – desde o Estado a outras divisões administrativas. “A propriedade privada na terra, na prática em geral registrada mediante levantamento cadastral e mapeamento, estabelece claramente a porção da superfície da terra sobre a qual indivíduos privados têm poderes monopolistas exclusivos” (HARVEY, [1980] 2013, p. 437-438). O que vai determinar o maior ou menor nível da renda absoluta é a oferta e a procura, que por sua vez impulsionam o preço pago pelos produtos. Um exemplo típico de obtenção de rendas absolutas é advindo da competição espacial (HARVEY, [1973] 1980).

No espaço urbano, além do direito de propriedade, temos que considerar o direito e os limites de edificabilidade, sendo que o primeiro direito não implica o domínio do segundo. As ações do Estado por meio do planejamento urbano do ritmo de provisão de infraestrutura, dos programas públicos de habitação, da construção de rodovias e de outras medidas, repercutem na apropriação de rendas da terra. Ferrão (2011) destaca a atuação do ordenamento territorial – com a ponderação entre interesses de natureza pública, coletiva e privada –, que interfere no

domínio da propriedade privada e das preferências pessoais. As regulamentações urbanísticas possuem, nesse sentido, forte influência na apropriação da renda, por meio de atribuições de usos do solo que têm a capacidade de validar ou invalidar a obtenção dessa renda. Áreas consideradas de fragilidade ambiental, portanto não edificáveis, podem passar por alterações legais e ser liberadas para o uso, em muitos casos atendendo algumas restrições ou com medidas mitigadoras.

Como exemplo disso, tem-se o conjunto habitacional Cidade Satélite (analisado nos próximos capítulos que compreendem o estudo de caso) que, por se tratar de uma área de dunas e de reabastecimento de lençol freático, teve seu projeto inviabilizado, em um primeiro momento, pela restrição ambiental, sendo posteriormente aprovado com limitações. Atualmente, áreas que foram deixadas como áreas verdes e de proteção (bem como áreas entre uma etapa e outra) estão sendo *ocupadas* por novos empreendimentos – muitos deles verticais, ampliando o impacto ambiental na área.

A renda diferencial resulta de condições da terra que permitem a produção de mercadoria (no caso do urbano, imóveis) com menor quantidade de trabalho, diferente de “outros processos executados em situações nas quais não existem tais vantagens” (RIBEIRO, 1997, p. 58). Ela não é computada no custo da produção, pois advém do “excesso de lucros de certos produtores em virtude de sua situação vantajosa” (HARVEY, [1973] 1980, p. 154). No meio urbano, Lojikine (1979, p. 85) chama essa renda de *renda*

de situação, que é “produzida por diferenças de ‘construtibilidade’ dos terrenos urbanos”. As condições naturais que permitem essa *liberação do trabalho* originam a renda diferencial I (RD1), uma renda decorrida de vantagens produtivas, advindas de condições não reprodutíveis pelo capital, ou seja, condições sociais e ambientais que não são reproduzidas e que garantem um aumento produtivo. Terrenos cujas condições morfológicas favorecem a edificabilidade e terrenos em áreas de grande fluxo de pessoas são exemplos da exploração dessa renda. Nos projetos habitacionais, muitas residências de esquinas exploram o uso comercial e obtêm rendas diferenciais pela localização. A esquina não é um atributo da natureza, é construída, mas há um limite para sua replicação.

O outro tipo de renda diferencial é a renda diferencial II (RD-2), que “é produzida pela diferença entre os investimentos capitalistas” (LOJIKINE, 1979, p. 85). Como exemplo desse caso, há os investimentos em técnicas construtivas e a adoção de empreendimentos verticais, que potencializam a perspectiva de uma RD-2, assim como investimentos que visam equipar as áreas favorecendo a localização de moradias. Harvey ([1980] 2013, p. 458) revela a possibilidade de transformação de RD-2 em RD-1, através de investimento que “destrói a suposição de ‘igual fertilidade’, [no caso de moradia em espaço urbano, de *igual localização*] e, assim, cria uma base para a apropriação da RD-1. A localização é, afinal, um produto social. A RD-2 é convertida diretamente em RD-1”.

Por último, tem-se a renda de monopólio, que resulta do usufruto de particularidades específicas, não reprodutíveis, “pelo menos numa qualidade determinada. Ela é, pois, determinada pela quantidade existente desta mercadoria, ou, mais precisamente, pela quantidade oferecida no mercado e pelo poder de compra da demanda” (TOPALOV, 1979, p. 67). Portanto, uma forma particular de renda, nascida sob condições singulares: “são rendas recebidas às custas dos consumidores e não de outros capitais. Não são, portanto, determinadas nem pelo valor nem pela produção” (CUNHA; SMOLKA, 1979, p. 49). Esse tipo de renda deriva de circunstâncias especiais de monopólio, em que não prevalecem as condições de competitividade (HARVEY, [1980] 2013). Advém de duas situações: o desejo de usar determinada terra e/ou escassez de terra disponível para determinado uso. No caso do espaço residencial, a primeira situação é visualizada quando “as localizações de prestígio e *status* criam todos os tipos de possibilidades para realizar as rendas monopolistas” (HARVEY, [1980] 2013, p. 451). Como exemplo, citam-se as rendas exploradas pelos apartamentos em cobertura – em que se encontram tanto a situação do desejo, quanto da limitação de reprodução dessa condição –, e pela proximidade do mar⁸. A arquitetura contemporânea, com as intervenções de grife, busca a geração de fabulosas rendas de monopólio pela manutenção dos projetos de exceção, contrastando com a produção em massa

8 No caso deste estudo, o exemplo do conjunto Ponta Negra, a 500 metros do mar, é emblemático da apropriação de rendas de monopólio.

de bens padronizados pelo sistema produtor de mercadorias (ARANTES, 2010). A renda de monopólio nasce do contexto da heterogeneidade dos espaços, o que não é possível dentro dos projetos homogeneizadores, que apagam as vantagens de monopólio (HARVEY, 2012).

Harvey (2012) atualiza a discussão sobre a renda de monopólio frente à mundialização do capital, à mercantilização da cultura e ao mercado de distinções. O empreendedorismo urbano, em nome de *uma máquina do crescimento*, torna os espaços urbanos cada vez mais propícios à apropriação de rendas de monopólio. Os investimentos em infraestruturas físicas e sociais ocorrem em busca de apoderações de rendas de monopólio, tanto para os interesses privados, quanto para o Estado.

Ribeiro (1997, p. 69) apresenta algumas características de distinção entre as rendas absoluta, diferencial e de monopólio (Quadro 1). Dentre as distinções, o autor reforça a análise da produção capitalista de mercadorias, objetivando “evidenciar como a renda não tem como fonte a propriedade privada da terra, mas a própria produção capitalista de mercadorias. A propriedade privada da terra, portanto, não é em si mesma fonte de renda, mas condição para a apropriação de uma parte da mais-valia”. Isso porque se a terra fosse nacionalizada, apenas a renda absoluta seria extinta.

Quadro 1 – Características dos diferentes tipos de renda

Renda absoluta	Renda diferencial	Renda de monopólio
<ol style="list-style-type: none"> 1. Resulta da propriedade privada da terra. 2. Desapareceria se o solo fosse nacionalizado. 3. Determina o preço de produção, ou seja, o preço pelo qual são vendidas as mercadorias. 4. Resultado da diferença entre o valor e o preço geral de produção. 5. Tem impacto direto sobre os salários dos envolvidos na produção. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Resultado do caráter capitalista da produção. 2. Continuará a existir, na forma de sobrelucro, se o solo fosse nacionalizado. 3. Não determina o preço de produção, antes o supõe. 4. Resulta das diferenças entre os preços de produção em cada terreno. 5. Não tem impacto direto sobre os salários dos envolvidos na produção. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. É o monopólio que gera a renda. 2. Tem como limite o desejo e a capacidade de pagamento dos compradores.

Fonte: Elaboração própria, com base em Ribeiro (1997).

É importante observar que os diferentes tipos de renda não são auferidos tendo por base apenas os valores (de uso e de troca) estabelecidos em um dado momento, mas, também, do seu potencial de exploração. A expectativa de valores futuros incorpora a valorização em todas as parcelas de terra. Nesse aspecto, Harvey ([1973] 1980, p. 159) explica: “o solo e as benfeitorias são, de

acordo com a prática efetiva do patrimônio, frequentemente valorizados em relação a seu mais alto e melhor uso do que com relação a seu uso atual”.

Os atributos relativos do espaço são exemplos de elementos que precisam de detalhamento na teoria da renda da terra. Por isso, paralelamente aos estudos sobre renda fundiária, ganharam notoriedade acadêmica as pesquisas sobre o urbano com enfoque no conceito de produção do espaço. Henri Lefebvre ([1974] 2006) teve uma contribuição relevante nessa discussão teórica, inclusive com uma obra intitulada *La production de l'espace*. Sobre a disputa com a corrente marxista, Lefebvre ([1974] 2006) coloca que, mesmo com a limitação de o espaço ser enquadrado na classificação *base-estrutura-superestrutura*, não há o imperativo de abandonar a análise e a orientação marxistas⁹.

Na estrita tradição marxista, o espaço social podia ser considerado como uma superestrutura. [...] Ele se vende, se compra; ele tem valor de troca e valor de uso. Assim sendo, ele não se situa a tal ou tais “níveis”, “planos” classicamente distinguidos e hierarquizados. O conceito do espaço (social) e o próprio espaço escapam, portanto, à classificação “base-estrutura-superestrutura”. Como o tempo? Talvez. Como a linguagem? É o que veremos. Seria preciso, por isso, abandonar a análise e a orientação marxistas? De todos os lados surge esse convite, essa sugestão. E não apenas a propósito do espaço. Mas não se poderia, ao contrário,

9 Sobre a produção do espaço, Lefebvre e o marxismo, ver a obra de Neil Smith (1988) *Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço*.

retornar às fontes, aprofundar a análise aportando-lhe novos conceitos, aprimorando e experimentando renovar as *démarches*? (LEFEBVRE, [1974] 2006, p. 6).

Da teoria marxista, Lefebvre ([1974] 2006) busca o sustentáculo que estabelece o conceito de produção do espaço. O espaço por ele abordado é o social. “O espaço social é um produto social” (p. 33) e, como produto social, só pode ser concebido pela produção. Num momento primitivo de acumulação, a sociedade produz os espaços absolutos que “consiste em fragmentos da natureza, em lugares eludidos por suas qualidades intrínsecas (caverna ou cume, fonte ou rio)” (p. 51). Esse espaço é modificado por forças políticas, mas sem que ocorra o fim do espaço absoluto pela produção/modificação: “um movimento dialético interno o anima, impele-o para seu fim e, entretanto, o perpetua: o pleno e o vazio se combatem nele” (p. 52). Na acumulação capitalista, o espaço ganha outro papel, passando a ser abstrato, assim como a abstração do trabalho.

O espaço abstrato “funciona ‘objetivamente’ como conjunto de coisas-signos, com suas relações formais [...]. Esse espaço formal e quantificado nega as diferenças, as que provêm da natureza e do tempo (histórico), assim como as oriundas do corpo, idades, sexos, etnias” (p. 52). O espaço abstrato é fruto da dinâmica capitalista. Ele se manifesta no nível global, regional e intraurbano.

O capitalismo e o neocapitalismo produziram o espaço abstrato que contém o “mundo da mercadoria”, sua “lógica” e suas estratégias à escala mundial, ao mesmo

tempo que a potência do dinheiro e a do Estado político. Esse espaço abstrato apoia-se em enormes redes de bancos, centros de negócios, de grandes unidades de produção. E também no espaço das autoestradas, dos aeroportos, das redes de informação. Nesse espaço, a cidade, berço da acumulação, lugar da riqueza, sujeito da história, centro do espaço histórico, explodiu (LEFEBVRE, [1974] 2006, p. 56).

As proposições de Lefebvre ([1974] 2006) sobre o espaço social levam à compreensão de como a renda fundiária funciona no espaço urbano. As rendas não são fixas, nem no tempo, nem no espaço. Os diversos tipos de interações sociais que ocorrem no ambiente construído até suas apropriações modificam as relações que se dão com a terra e com o espaço urbano. A acumulação dá-se desde a produção do ambiente construído até o consumo (que não é o fim da produção, mas a retroalimentação), funcionando de forma circular. O espaço urbano é produzido e consumido, ao mesmo tempo, de formas diferenciadas. Nessa produção o urbano é não apenas o *locus*, mas a *forma* da expansão capitalista: “a cidade passa de mero suporte de processos sociais e econômicos para ser compreendida como parte decisiva da produção e reprodução do capital” (ARANTES, 2009, p. 104).

O consumo da habitação, por exemplo, não se faz de forma isolada, mas gera novas apropriações do espaço urbano e evidencia a relação de poder intrínseca à renda da terra (SMOLKA; CUNHA, 1978). A produção do espaço urbano surge, num primeiro momento, como uma *nova indústria*, fomentada,

principalmente, pela construção civil, mas também por todas as construções simbólicas e de relações sociais que visam, sempre e cada vez mais, ampliar a exploração de rendas na cidade. Na cidade contemporânea, a produção dá-se por uma coligação de interesses em torno das atividades imobiliárias e financeiras, não agregada, necessariamente, à *construção/edificação* (ARANTES, 2008; 2014).

Embora não se tenha dedicado parte deste texto à enumeração dos agentes produtores do espaço, concebe-se aqui a produção do espaço como “consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade” (CORRÊA, 2012, p. 43). A essência dessa discussão está presente, neste texto, a todo momento. Não se trata da convicção em uma *mão invisível do mercado* e um Estado hegeliano (CORRÊA, 2012). Existe uma produção do espaço ditada por processos sociais e econômicos – frutos da dinâmica capitalista – que devem ser compreendidos. Os agentes respondem a essa dinâmica, de forma diferenciada, mas com objetivos próximos – no caso da terra, a maior obtenção de rendas. A produção e o consumo da habitação participam diretamente desse processo, por ser parte do ambiente construído e por sua relação direta com o capital fixo. A terra como suporte dessas ações de apropriações do espaço é expoente da exploração capitalista na cidade.

O AMBIENTE CONSTRUÍDO¹⁰: CAPITAL FIXO E HABITAÇÃO

Em *Os Limites do Capital*, Harvey ([1980] 2013) define o ambiente construído como sendo “toda uma série de elementos diversos: fábricas, represas, escritórios, lojas, armazéns, rodovias, ferrovias, docas, usinas hidrelétricas, sistemas de suprimento de água e tratamento de esgoto, escolas, hospitais, parques, cinemas, restaurantes – a lista é infinita” (HARVEY, [1980] 2013, p. 315). Para o autor, no espaço urbano contemporâneo o que pesa não é o que está disponível, pois há legados de atividades e de relações não capitalistas na cidade, mas a forma de mercadoria que cada coisa internaliza na relação capitalista. A construção do ambiente urbano é cumulativa. Com o crescimento urbano, há uma elevação das rendas fundiárias, decorrentes do aumento da demanda por habitação e, também, da implementação do capital fixo que se incorporaria à terra (HARVEY, [1980] 2013). Cada elemento do ambiente construído torna-se mercadoria, resguardando a imobilidade no espaço: ao ser movido/destruído destitui, também, o valor nele incorporado.

Sobre a mercantilização de cada elemento do ambiente construído, cabe aqui retomar Marx ([1885] 1974) para compreender como as infraestruturas entram nesse consumo. Antes, porém, é importante entender que essas infraestruturas podem atuar tanto como capital fixo, quanto como bem de

10 A opção pela terminologia *ambiente construído* (em inglês, *built environment*) advém de David Harvey, importante referencial teórico desta pesquisa.

consumo. Marx define o capital como o processo pelo qual os meios de produção são capazes de gerar mais valor. Harvey, na análise sobre o capital fixo, pontua o que considera relevante nas formulações de Marx: “O capital fixo não é uma coisa, mas um processo de circulação do capital através do uso de objetos materiais, como as máquinas. [...] Apenas os instrumentos de trabalho realmente utilizados para facilitar a produção do mais-valor são classificados como capital fixo” (HARVEY, [1980] 2013, p. 282-283). Cabe aqui a ressalva de que o capital fixo não é necessariamente algo imóvel, navios e locomotivas (para usar os exemplos de Marx) também são capitais fixos (HARVEY, [1980] 2013). O capital fixo aparece tanto como *autônomo*, exercendo uma função mais *aberta*, como na modalidade de capital fechado no circuito produtivo – mas que também “atua nas condições gerais da produção. São exemplos do capital autônomo as ferrovias, canais, estradas etc.” (MARX, [1885] 1974 p. 438). Um capital análogo ao capital fixo são os bens de consumo, que possuem peculiaridade, pois não são consumidos no sentido direto, mas são mercadorias que garantem o consumo de outras mercadorias: “incluem itens diversos, como talheres e utensílios de cozinha, refrigeradores, aparelhos de televisão e lavadoras de roupa, casas e os vários meios de consumo coletivo, como parques e caminhos para pedestres” (HARVEY, [1980] 2013, p. 310).

A distinção entre capital fixo e bens de consumo “é baseada no uso das mercadorias e não em seu modo de ser material. Os itens podem ser transferidos de uma categoria para outra, de

capital fixo para bem de consumo, mediante uma mudança no uso” (HARVEY, [1980] 2013, p. 311). Um item pode funcionar ao mesmo tempo como bem de consumo e como meio de produção, a exemplo das rodovias e automóveis (HARVEY, [1980] 2013). Esses, tanto atuam na produção – no deslocamento de pessoas e produtos –, como são consumidos.

No caso da renda fundiária, Marx ([1894] 1996) aprofunda a discussão sobre os investimentos em capital fixo, demonstrando que eles são apropriados pelo proprietário da terra, havendo uma incorporação do capital à terra sem nenhum custo para o capitalista, que, ao realizar novo arrendamento, obterá uma renda ainda maior pela terra. No caso do espaço urbano, essa situação é ainda mais evidente. O capital fixo do tipo autônomo e os bens de consumo coletivo são importantes para compreender a renda da terra urbana. O preço do terreno se estabelece não apenas na relação de um terreno com outro, inserem-se na composição do preço as imobilizações do capital.

Outro ponto a se observar é que a propriedade da terra não será um empecilho para o capitalista, uma vez que a terra e o ambiente construído podem formar parte do capital fixo e circular como valor tornando-se elementos constituintes da acumulação capitalista. O estudo destas condições tem que levar em consideração que “capitais empregados em esferas diferentes usam o solo urbano e que a terra tem significado diferente” (BOTELHO, 2008, p. 71). Ribeiro cita dois tipos de capitais: o construtor (“terra como suporte da produção dos objetos

imobiliários”) e o industrial (“terra como suporte da produção e circulação de mercadorias”) (RIBEIRO, 1997, p. 72).

Em se tratando do capital construtor, a associação da questão fundiária com a habitação, essa que no sistema capitalista é produzida como mercadoria, permite compreender como uma não mercadoria (o solo *in natura*) resulta em uma mercadoria *peculiar*, revelando muitas das singularidades da *habitação-mercadoria* com relação ao que se dá com a terra, tanto na produção como no consumo (TOPALOV, 1979). Maricato (2009) alerta para a importância de considerar o tema da construção nos estudos que tratam da habitação:

Os estudos que têm como objeto o urbano, a habitação, o financiamento e a terra, raramente incorporam o tema da construção em seu escopo. É muito comum, nos estudos sobre o urbano, ignorar-se a construção, abstraindo-se assim as relações entre capital (fixo e variável) e o processo de trabalho (MARICATO, 2009, p. 38).

A habitação ganha destaque no ambiente construído, uma vez que “o mercado habitacional é de longe, em termos quantitativos, o mercado mais importante de qualquer elemento individual do ambiente construído” (HARVEY, 1982, p. 14). Some-se a isso o fato de que, nas relações de produção capitalista, “a demanda humana de abrigo transforma-se [...] num processo de acumulação através da produção de habitações” (HARVEY, 1982, p. 18).

Ao analisar a habitação como mercadoria, Valença (2003) esclarece que a “habitação é, antes de mais nada, coisa, objeto,

produto, bem durável, mercadoria, ou seja, algo que se compra e vende no mercado imobiliário. Porém, a habitação não é uma mercadoria qualquer [...]” (p. 166). O autor menciona quais as peculiaridades e especificidades da habitação, tanto na produção, quanto no consumo: é uma necessidade básica; possui alto valor agregado; é indivisível; é imóvel (fixidez geográfica)¹¹.

Na mesma direção das ideias de Valença, Lamparelli (1982), ao tratar da evolução da industrialização da produção da habitação, levanta quatro hipóteses para suas causas das dificuldades encontradas para esse aperfeiçoamento. Dentre elas, há a hipótese de que a habitação não foi totalmente transformada em mercadoria pela existência de dois obstáculos: longos períodos de rotação dos capitais (“são longos os tempos de produção, de circulação e de consumo”) e a indispensabilidade da base fundiária, “cuja escassez [da terra] aumenta, interferindo na relação oferta-demanda, com estímulo às práticas especulativas e consequente drenagem de valor por meio da apropriação da renda fundiária” (LAMPARELLI, 1982, p. 23). Harvey (2013, p. 472) recorda que Marx observou isso: “No caso da construção de casas em cidades que crescem rapidamente, [...] o lucro da construção é extremamente pequeno e ‘o lucro’ principal vem de elevar a renda fundiária, de modo que é ‘a renda fundiária, e não a casa, que é o objeto real da especulação imobiliária”.

A linha de raciocínio aqui desenvolvida segue as proposições de Maricato (2009) – no que tange a habitação e a questão fundiária

11 Ver, também, Castells (2000, p. 228).

– e, para o caso do Brasil, acrescenta, ainda, um novo elemento: o âmbito legal (legislação urbanística e legislação ambiental). Ele aponta essas legislações como um obstáculo encontrado pela provisão de moradia.

Outra barreira à provisão de moradias está na legislação urbanística excessivamente detalhista e na legislação ambiental, que tornam lentos os processos de aprovação dos projetos, característica reforçada pela fragmentação presente na gestão urbana e pelas características cartoriais do patrimonialismo brasileiro (MARICATO, 2009, p. 41).

Avaliar essa produção do espaço urbano a partir da produção residencial evidencia não só o movimento do capital no ambiente construído, mas também a utilização da moradia como uma peça-chave no avanço do solo urbano no processo capitalista. A análise da renda da terra pode ser realizada à luz tanto dos preços dos terrenos, quanto do seu uso e ocupação. A renda da terra evidencia a competitividade pelos usos mais rentáveis ou por quem pode pagar mais pelo uso da terra – retorno e desejo, uma vez que “Diferentes atividades competem uma com a outra pelo uso do espaço” (HARVEY, [1980] 2013, p. 441). Ao nos debruçarmos sobre o uso do solo de uma cidade, veremos os espaços mais bem servidos de transporte, por exemplo, ocupados por diferentes usos – essencialmente, comércio e serviços – e por classes sociais específicas. Outro ponto a ser considerado é a mutabilidade da renda da terra no tempo e no espaço, a depender das relações que

se estabelecem no espaço urbano (gerando ciclos de valorização e desvalorização). Essa oscilação é resultante tanto do crescimento, quanto da reestruturação do espaço urbano (SMITH, [1996] 2011).

A renda paga pelo uso da terra denuncia a expropriação do indivíduo da terra, primeiro cerne social da questão. A busca incessante pela potencialização de novas rendas permite novas expropriações. Traça-se o cenário da hierarquia dos espaços, com exclusões cíclicas. Na produção e reprodução capitalista da cidade, o desejo de ampliar as rendas é inerente ao mercado de terra.

Esse movimento dos proprietários de terra e capitalização de novas rendas é um processo paradoxal no sistema capitalista. Por um lado, “O capitalismo não pode funcionar sem ter o preço da terra e os mercados fundiários como dispositivos de coordenação básicos na alocação da terra aos usos” (HARVEY, [1980] 2013, p. 475). Por outro lado, “a especulação da terra pode ser necessária ao capitalismo, mas as orgias especulativas periodicamente se transformam em um atoleiro de destruição para o próprio capital” (p. 473). Resta aos capitalistas o esforço para “restringir sua operação de modo a torná-los menos incoerentes e menos vulneráveis aos transtornos especulativos” (HARVEY, [1980] 2013, p. 475).

Reforça-se, aqui, que a teoria da renda fundiária, com seus conceitos articulados ao processo de trabalho e à apropriação da natureza pelo homem, permite compreender como a terra se insere no modo de produção capitalista, em que ocorre a metamorfose da terra (*in natura*) para a terra-mercadoria. Nessa transformação

as *apropriações indevidas* ampliam-se. Novos elementos são anexados à venda da terra, viabilizando a exploração de diferentes tipos de renda. Esses fatores são agrupados nas sinergias urbanas (SMOLKA, 1979) decorrentes dos efeitos de externalidade em cada localização. Como proposto por Gaffney (1969), a renda da terra advém de vantagens naturais, gastos públicos e sinergismo. Acrescentam-se, também, os gastos privados – do próprio capital.

A capitalização da terra é sempre em favor de quem domina o capital, que passa a dominar o espaço. “Os ricos, que estão plenos de escolha econômica, são mais capazes de escapar das consequências de tal monopólio, do que os pobres, cujas escolhas são muitíssimo limitadas” (HARVEY, [1973] 1980, p. 146). As áreas mais valorizadas são decorrentes de ambientes urbanos mais qualificados, com valores capitalizados por bens de consumo e capital fixo, e são alvo de populações que possuem maior poder aquisitivo. Pesa, nesse processo, o fato de serem as vantagens locacionais – principais propulsoras de novas rendas no urbano – alteradas pela ação humana, sendo produto tanto de intervenções do capital privado quanto dos investimentos públicos e coletivos (HARVEY, [1980] 2013).

No âmbito da discussão teórica, sublinhou-se aqui a teoria da renda da terra para atender e alimentar a reflexão em torno da transformação urbana associada à produção do espaço residencial, e em particular, dos grandes conjuntos habitacionais promovidos pelo Banco Nacional de Habitação.

Na linha de Smith (1996) e de Harvey ([1980] 2013), analisa-se o ambiente construído como expressão de uma organização específica da produção e reprodução do capital. O processo de urbanização estudado tem subjacentes elementos, incorporados à análise, que são sociais e territoriais. Os elementos são especificamente: a provisão de habitação para uma população com rendimentos de até 05 salários mínimos (COHABs) e 10 salários mínimos (INOCOOPs), o pacote de desenvolvimento urbano, e a provisão de equipamentos nas áreas residenciais.

O Estado, ao assumir o papel de financiador e regulador da construção dos conjuntos habitacionais, não só viabilizou a aquisição da moradia, como fomentou a operacionalização do aumento da competitividade das rendas aplicadas. Do ponto de vista ideológico, o Estado brasileiro atendeu ao *sonho da casa própria*, contribuindo, ainda, para que os beneficiários dessa política, ocasionalmente, se tornassem pequenos capitalistas – que também vão se beneficiar com os aumentos das rendas. Nesse sentido, é importante compreender o papel das externalidades na *des/valorização* do espaço urbano e como ambas refletem na hierarquização dos espaços, desencadeando processos de segregação e gentrificação residencial.

OS EFEITOS DAS EXTERNALIDADES NA VALORIZAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS

A estrutura espacial do ambiente construído contribui para a valorização dos imóveis. As características gerais e funcionais dessa estrutura são denominadas de externalidades. Smolka (1979) associa as externalidades com as *vantagens locacionais* – modificações no ambiente construído (produzidas pelos investimentos públicos e privados) – que se refletem nos lotes urbanos.

Harvey ([1980] 2013, p. 440) ressalva que essas vantagens locacionais são frutos da ação humana, ou seja, há uma produção social dessas vantagens. As relações espaciais podem ser criadas pela ação do próprio capital, “particularmente, mediante o investimento em transportes e comunicações”. Nem toda externalidade é positiva. A ambivalência da externalidade está presente no caso de um aeroporto, por exemplo, negativamente, “desde que o aeroporto seja um estorvo do ponto de vista da poluição e barulho próximo, mas traz importantes benefícios de emprego e movimento” (HARVEY, [1973] 1980, p. 48).

As externalidades desencadeiam consequências tanto de valorização do terreno como de expulsão dos que não conseguem *conviver* com esse fenômeno, que se reflete em cada área da cidade. Esses efeitos agregam-se em sinergias urbanas¹², que são

12 Sinergia urbana é um termo presente nas obras de Abramo (1995), Gaffney (1969), Smolka (1979) e Rodrigues (1999) – para citar apenas autores já referenciados nesta obra.

resultantes das dinâmicas e associadas à produção do espaço urbano. Ocorre sinergia quando “o resultado do efeito final é maior do que a soma dos efeitos individuais” (GAFFNEY, 1969, p. 246, tradução nossa).

As sinergias geram resultados que não são necessariamente intencionados por quem os produz e, muito menos, por quem os recebe. Gaffney (1977) buscou elucidar de forma sistemática como ocorrem as sinergias urbanas, tentando tirar o termo, nas suas palavras, da *caixa preta* e da *caixa vazia*. A visão defendida pelo autor é a promoção de sinergias positivas, que, na compensação de gastos e vantagens, proporciona: acesso a recursos importantes – tanto pelos moradores, quanto pelos visitantes; divisão de custos comuns; maior leque de escolhas; promoção de flexibilidade e acessibilidade; estímulo criativo; entre outros. Aqui são mencionadas as sinergias relacionadas com as valorizações que ocorrem no espaço urbano, decorrentes de ações tanto públicas quanto privadas. Mesmo não sendo o objetivo principal das ações do planejamento governamental das políticas urbanas a promoção de sinergias, essas ações possuem forte interferência nas valorizações e nos efeitos das externalidades.

Smolka (1979, p. 6) destaca que essas sinergias atuam em efeito cascata: “a cada utilização de um terreno, alteram-se as características de todos os outros terrenos – afetando, assim, o próprio preço do lote em questão”. A propriedade passa a ser não apenas a casa, mas uma extensão do solo urbano, sendo, em alguns casos, o preço do solo (enquanto acesso às benfeitorias)

de maior valor do que o da edificação. Serão apresentados novos elementos conceituais que possibilitam entender a produção do espaço residencial. Cabe sempre o questionamento de *como* e *por que* duas unidades habitacionais, de características semelhantes, possuem público (demanda) e oferta diferenciados.

É imprescindível lembrar que “uma unidade habitacional é um valor de uso complexo, articulado no espaço com um conjunto de valores de uso simples (construções, vias férreas, rodovias, equipamentos coletivos)” (TOPALOV, 1979, p. 69). Portanto, a unidade habitacional, como componente principal do espaço residencial, está no seio dos processos socioespaciais.

As externalidades determinam o quanto a localização é um componente fundamental do terreno. No caso dos terrenos urbanos, a localização é mais importante do que o terreno em si (LOW-BEER, 1983). A edificação, propriamente dita, não possui no espaço urbano uma valorização significativa em relação ao terreno. Sobressai, portanto, a localização, que corresponde ao acesso às benfeitorias realizadas no terreno e suas proximidades.

O proprietário aufere rendas em função da disputa que se estabelece entre seu terreno – ou seja, da demanda – e as condições postas na cidade e no seu entorno: “o preço de um lote de terreno é, em larga medida, fixado externamente a ele, isto é: pelas atividades realizadas noutros terrenos; e pelas características das atividades que competem por seu uso” (SMOLKA, 1979, p. 6).

Ao consumir a habitação, o morador não usufrui apenas da habitação, mas, também de suas externalidades. No setor residencial, principalmente, o processo de “criação de condições mais vantajosas ocorre de forma excludente. Certas vantagens criadas não são generalizáveis, em razão do elemento monopolista” (SMOLKA, 1979, p. 19).

Nem todos, então, terão acesso a certos investimentos na cidade. Vale reforçar que o fator localização não interfere, de forma significativa, nos custos da produção, mas possui importância decisiva no consumo (RIBEIRO, 1986). Na cidade, a propriedade da terra, chancelada pelo poder de compra, funciona como um processo de seleção para o acesso às melhores localizações, que interferem fortemente no preço da habitação¹³: “um critério básico na análise da estrutura de usos do solo urbano: ocupa uma determinada localização o usuário que pode pagar mais por ela” (CUNHA; SMOLKA, 1980, p. 37).

Harvey ([1973] 1980) explica que esse é, em grande medida, um processo econômico de lances competitivos. Para compreendê-lo, é possível compará-lo à disputa por ingressos – que, necessariamente, tenham número limitado – em um teatro. Ele escreve:

No mercado de moradia com um estoque de moradia fixo o processo é análogo a ocupar assentos sequencialmente num teatro vazio. O primeiro que

13 Para a compreensão desse fenômeno nas metrópoles brasileiras, ver Villaça (1996; 1997).

entra tem n escolhas; o segundo tem $n-1$, etc., com o último não tendo nenhuma escolha. Se o que entra assim o faz de acordo com seu poder de compra então os que têm dinheiro têm mais chances, enquanto os mais pobres pegam o que sobrou, depois de todos terem exercido a escolha (HARVEY, [1973] 1980, p. 144).

Nas palavras de Smolka (1979), para as camadas de menor poder aquisitivo, sobram, apenas, os espaços residuais – o resto que não é consumido por quem possui maior poder de compra. A escolha de onde morar, para aqueles, passa a ser uma decisão reprimida.

Para as camadas de baixa renda dificilmente poder-se-ia conceber sua decisão quanto à localização residencial como de “livre escolha”. Melhor seria reconhecer o elemento de coerção social aí envolvido, já que a essas populações cabe o espaço residual, usualmente o periférico¹⁴ (SMOLKA, 1979, p. 33).

De fato, o que possui maior poder de compra decide onde vai morar, e próximo a quem vai morar. Decorre, assim, outro efeito, a vizinhança: “muitas das disputas que ocorrem referem-se às externalidades [...] e cada proprietário está, portanto, muito interessado em assegurar que a vizinhança em conjunto ‘seja bem conservada’” (HARVEY, 1982, p.9). Nessa lógica, a casa e, mais do que isso, a área de residência, entram no conjunto de bens que oferecem reconhecimento (SALGUEIRO, 1999). Abramo (2007)

14 Observa-se que o periférico, apontado por Smolka (1979), tem uma conotação mais qualitativa do espaço do que da localização geográfica, em relação ao centro consolidado.

defende, inclusive, que essa vizinhança – que ele denomina de externalidade social – é o fator preponderante nas escolhas das localizações das residências, acrescentando as explicações pautadas numa divisão social e econômica do espaço. Acredita-se que uma lógica não anula a outra. Há um limite possível nas eleições de prioridades que impossibilita localizar-se em um ou outro lugar da cidade. As possibilidades estão condicionadas ao que Abramo (2007) considera ser um investimento de interações culturais, ou seja, a disposição das pessoas em dedicarem uma maior proporção dos seus rendimentos em localizações que atendem à demanda pelo acesso à infraestrutura e serviços que possibilitem ampliar suas capacidades econômicas e sociais.

Outro ponto a ser observado é a distribuição desigual de equipamentos, infraestruturas e serviços. Para Botelho (2008), tende a haver uma concentração de infraestruturas, de equipamentos coletivos públicos e privados no “espaço das camadas superiores [...], concentração ‘espontânea’ dos serviços requeridos por uma clientela altamente solvente em termos monetários” (BOTELHO, 2008, p. 28). Isso ocasiona uma hierarquização dos espaços, tanto no âmbito econômico (dado o jogo de preços) quanto no simbólico¹⁵, pois “a especificidade do espaço das camadas superiores é signo de distinção social, participa do sistema de expressão e de reiteração simbólica da hierarquia das situações de classe” (BOTELHO, 2008, p. 29). Tem-

15 Sobre o espaço social e o espaço simbólico, ver Bourdieu (1996), entre outras obras desse autor.

se, então, uma exclusão mútua das camadas superiores e populares no espaço urbano. Singer (1979) apresenta esse fato como um processo de mercado, que atua a partir do poder de compra:

O acesso a serviços urbanos tende a privilegiar determinadas localizações em medida tanto maior, quanto mais escassos forem os serviços em relação à demanda. Em muitas cidades, a rápida expansão do número de seus habitantes leva esta escassez a nível crítico, o que exacerba a valorização das poucas áreas bem servidas. O funcionamento do mercado imobiliário faz com que a ocupação destas áreas seja privilégio das camadas de renda mais elevada, capaz [*sic*] de pagar um preço alto pelo direito de morar. A população mais pobre fica relegada às zonas pior servidas e que, por isso, são mais baratas (SINGER, 1979, p. 27).

Essa relação – entre poder aquisitivo e acesso a bens e serviços – possui no espaço urbano outros elementos a serem desvendados. O que está em jogo não é uma mercadoria que se consome individualmente e onde se quiser.

A localização da habitação interfere, ainda, na acessibilidade e proximidade. A distinção para o uso desses dois termos é apresentada por Harvey (1980): “Acessibilidade a oportunidades de emprego, recursos e serviços de bem-estar pode ser obtida somente por um preço, e esse preço é, geralmente, igualado ao custo de superar distâncias, de usar o tempo etc.” (HARVEY, [1973] 1980, p. 45). A proximidade remete aos “efeitos de estar junto de algumas pessoas sem fazer disso qualquer uso direto” (HARVEY, [1973] 1980, p. 45). A acessibilidade pode então ser

colocada como algo positivo, mas que também tem um preço a ser pago. Portanto, o estar próximo não tem necessariamente a mesma conotação do acessível. Algumas intervenções no espaço urbano possuem implicações nesses dois efeitos.

Deveria ser autoevidente que assim como mudamos a forma espacial da cidade (por relocação de residências, vias de transporte, oportunidades de emprego, fontes de poluição etc.) também mudamos o preço de acessibilidade e o custo de proximidade de qualquer moradia (HARVEY, [1973] 1980, p. 45).

Como exemplo das mudanças nessas relações de acessibilidade e proximidade, temos as privatizações de espaços de uso coletivo – jardins, parques e praia – por condomínios residenciais e redes hoteleiras. Outro fator que ajuda a compreender a diferença entre acessibilidade e proximidade é a possibilidade de deslocar-se de um ponto a outro: nem sempre o que está próximo dispõe do acesso viário, do transporte público e da segurança do percurso. Pode haver áreas próximas que não estão conectadas entre si, mas que possuem conexões com outras áreas mais distantes. As conexões são realizadas entre espaços que possuem os mesmos termos de referência (DAVIS, [1990] 2009). A relação consumo do espaço e poder aquisitivo se estabelece priorizando o acesso a determinados grupos e serviços. A distinção de acesso pode ocorrer por barreiras invisíveis que *filtram* a entrada dos indesejáveis, como nos “suntuosos shoppings, centros de escritórios, acrópodes culturais e assim sucessivamente” (DAVIS, [1990] 2009, p. 237).

Por vezes, a dimensão espacial do próximo e do distante é medida pelos acessos existentes, e não pelas distâncias geográficas reais – medidas em linha reta. Os investimentos em transportes públicos, vias de acesso, serviços e comércios tendem a ser orientados a partir das centralidades estabelecidas, decorrendo disso as várias implicações em torno da periferização das cidades.

A construção dessas centralidades recai, novamente, no imóvel. Deve-se reforçar que o imóvel não se valoriza de forma única e individual. A conexão com a estrutura espacial do ambiente construído, por meio das externalidades, aufere processos de valorização e/ou desvalorização – dados os efeitos positivos e/ou negativos das externalidades (HARVEY, [1980] 2013).

Os equipamentos de uso coletivo e demais investimentos, públicos e privados, que atuam na reprodução do capital, aderem à produção de capital fixo. Harvey (2014, p. 124) defende que “a renda fundiária e os preços de propriedade variam enormemente de um lugar para outro conforme a qualidade dos volumes de capital fixo absorvidos no local”. Para o autor, a própria mudança de uso da construção, de residencial para comercial, ou para a indústria (padaria, confecção), torna esse imóvel um capital fixo. A função social de abrigo muda para atender, apenas, à *produção* do capital.

No sistema capitalista, os valores de uso e de troca são sobrepostos pela concorrência livre no mercado imobiliário, que favorece as classes sociais com maior poder aquisitivo para o consumo do solo (FERRÃO, 2011; HARVEY, [1973] 1980; HARVEY, [1980] 2013; RIBEIRO, 1997; TOPALOV, 1979).

A dinâmica do mercado imobiliário (verificado na oferta de moradia e de transações de vendas), as alterações de uso e de padrão construtivo do ambiente construído, bem como o perfil dos moradores, são indicadores que permitem auferir alterações de renda da terra. A expressão dessas formas de produção da cidade (por via de provisão de habitação e infraestruturas) pode ser visível na configuração do uso do solo e sua ocupação.

Nesta obra, identificam-se as diferenças nas ofertas dos imóveis, na composição social dos conjuntos pesquisados e na mudança de uso do solo, indicadores utilizados para a análise das alterações nas rendas da terra das áreas onde estão inseridos os conjuntos habitacionais.

Como já foi dito, a localização assume um papel central na composição da valorização do terreno¹⁶. A competitividade pelo uso mais rentável levará ao surgimento de rendas diferenciadas. Ocupa o terreno, por opção, aquele que dispõe de maior poder aquisitivo. O terreno passa a agregar, por assimilação, ao imóvel, todas as benfeitorias públicas e privadas. Dentro do processo capitalista, as rendas são consolidadas de forma comparativa, portanto o processo não se dá de forma homogênea, sendo desigual e excludente – abrigando, seletivamente, ricos e pobres (VALENÇA, 2006). Este fenômeno não é aleatório, faz parte de um processo denominado de desenvolvimento geográfico desigual.

16 Para o caso brasileiro, ver Villaça (2001).

A teoria do desenvolvimento geográfico desigual¹⁷ (DGD) acrescenta à discussão marxista um novo componente para entender a luta de classes: a luta pelo espaço e as desigualdades inerentes à produção do espaço. Conforme Harvey ([1980] 2013, p. 528), “a organização geográfica do capitalismo internaliza as contradições dentro da forma de valor. É isso que quer dizer o conceito do inevitável desenvolvimento desigual do capitalismo”. Na produção do espaço “o que nos foi dado pela natureza há muito tempo foi substituído pelo que foi construído pelo homem. A geografia do capitalismo é cada vez mais autoproduzida” (HARVEY, [2010] 2011, p. 120). Há uma produção capitalista do espaço e uma luta pelo espaço, que ocorrem em diferentes escalas (SMITH, 1996). A escala aqui abordada é a intraurbana, e aqui também é analisado como o DGD se manifesta nos processos de segregação e gentrificação nas cidades.

Para Harvey ([1980] 2013, p. 527), “as diferenciações geográficas com frequência parecem ser o que elas realmente não são: meros residuais históricos em vez de aspectos ativamente reconstituídos dentro do modo de produção capitalista” Os dois processos socioespaciais tratados a seguir, segregação e gentrificação, demonstram como as dinâmicas da urbanização capitalista dão-se inerentemente de forma desigual.

17 A teoria do desenvolvimento geográfico desigual (DGD) está presente em diversas obras de David Harvey (2004; 2006; 2011; 2013), nas quais o autor busca compreender a relação geográfica existente face às desigualdades econômicas do capitalismo.

SEGREGAÇÃO: O ACESSO DESIGUAL À CIDADE E ÀS SUAS BENFEITORIAS

O conceito de segregação começou a ser utilizado nos anos 1920, pela denominada Escola de Chicago¹⁸, cujos princípios viam a cidade como um organismo vivo, uma ecologia humana, similar aos outros seres vivos, dentro de uma visão organicista. A ideia defendida era de que: “gostos e conveniência pessoais, interesses vocacionais e econômicos tendem infalivelmente a segregar e, assim, classificar as populações das grandes cidades” (PARKER, 1967, p. 5, tradução nossa).

Nos anos 1970, os estudos sobre segregação, pela ótica da urbanização capitalista, revelaram que, mais do que gostos e interesses vocacionais individuais, há outros elementos a serem abordados. Para os autores que trabalham com essa ótica, o processo de segregação apresenta-se de duas formas: *voluntariamente* – quando se tem condições de optar por onde se localizar na cidade – e *involuntariamente* – quando as condições do mercado impõem, ou via preço da terra, o acesso diferenciado, não permitindo que os que detêm menos recursos ocupem uma determinada área da cidade, ou por via das políticas adotadas, expropriação e classificação do uso do solo. Sendo esse um processo dialético, a segregação voluntária tende a gerar a segregação involuntária, pois os que detêm maior poder

18 Essa discussão da origem do conceito é bem desenvolvida por Pedro Vasconcelos (2004), que inclusive tem a preocupação de diferenciá-lo de outros conceitos próximos. Sem desmerecer esse importante trabalho, propõe-se aqui, em contraposição a ele, o uso amplo do conceito de segregação, utilizado para analisar a produção e o acesso diferenciado do espaço residencial.

aquisitivo, ao privilegiar determinadas áreas da cidade, acabam por determinar também as áreas que serão menos valorizadas no mercado e, por conseguinte, ocupadas pela população de menor poder aquisitivo (VILLAÇA, 2001). Esse processo remete à teoria da cidade como teatro (HARVEY, [1973] 1980), já abordada em seção anterior.

Marcuse (2004) é outro autor que contribui para diferenciar a segregação voluntária da involuntária. Para ele, as origens dos aglomerados e das segregações ocorrem por divisões culturais, por papel funcional e diferença no *status* hierárquico. Essas divisões sofrem influência de diversos fatores, e são conflitantes e complementares ao mesmo tempo. Enquanto as primeiras divisões (culturais e funcionais) são voluntárias, a última (por *status*) não é. “Nenhum grupo deseja um status inferior, ele lhe é imposto” (MARCUSE, 2004, p. 28).

Lefebvre (2006, p. 94) elaborou uma distinção ainda maior para a segregação, dividindo-a em três aspectos, “ora simultâneos, ora sucessivos: espontâneo (proveniente das rendas e das ideologias) – voluntário (estabelecendo espaços separados) – programado (sob o pretexto de arrumação e de planos)”. Especificamente sobre a segregação programada, vemos que “na representação urbanística, o termo ‘zoning’ [zoneamento] já implica separação, segregação, isolamento nos guetos arranjados. O fato torna-se racionalidade no projeto” (LEFEBVRE, [1974] 2006, p. 99). A segregação involuntária, em Lefebvre ([1974] 2006), está presente tanto na segregação

espontânea quanto na segregação programada. É involuntária para o *agente passivo* do processo.

Destaca-se, na segregação programada, a atuação do Estado. Marcuse (2004) argumenta que o Estado, por meio da regulamentação e suas ações sobre o espaço, tem o poder de desencadear a segregação. Essa ação pode ocorrer através da política urbana, do ritmo de provisão de infraestrutura, dos programas públicos de habitação, da construção de rodovias e de outros meios. Marcuse (2004, p. 30) reforça: “se em qualquer sociedade houver segregação ela ocorrerá com a sanção tácita, quando não explícita, por parte do Estado”.

A intervenção do Estado e sua contribuição para o processo de segregação são o eixo principal desta análise, uma vez que o processo aqui estudado é também desencadeado pela dinâmica de uma política habitacional, proposta pelo Estado e operacionalizada com as regras do mercado. Marcuse (2004), por exemplo, é taxativo ao afirmar que o Estado tanto pode fortalecer a segregação quanto acabar com esse processo:

As forças que produzem a segregação – as aglomerações indesejáveis – de fato podem ser fortes e têm sido historicamente dominantes. Mas para implementar a segregação elas dependem do Estado que igualmente tem o poder de acabar com a segregação (MARCUSE, 2004, p. 24).

Villaça (1997), destacando em sua análise o caso brasileiro, denuncia a relação da classe dominante (classes de alta renda)

com o Estado. Para ele, a classe dominante controla as ações do Estado na produção do espaço, o que se pode evidenciar nas seguintes situações: primeiro, as localizações das infraestruturas urbanas, principalmente o sistema viário, “priorizam cada vez mais sistemas viários voltados para o automóvel e/ou atendendo a região onde se concentram aquelas classes [dominantes]” (p. 9); segundo, a localização dos aparelhos do Estado (exemplo, os centros administrativos); e, por último, a legislação urbanística, que “visa predominantemente atender os requisitos urbanísticos – tamanhos dos lotes, recuos, uso e até mesmo os códigos de obras – desejados e viáveis pelas e para as camadas de mais alta renda” (VILLAÇA, 1997, p. 9). O autor defende, também, que “através da segregação a classe dominante controla a produção e o consumo do espaço urbano, sujeitando-o aos seus interesses” (VILLAÇA, 1997, p. 7). Aponta a dominação como um processo necessário para que haja o controle do espaço:

A conclusão sobre o efeito do espaço sobre o social – a nosso ver importante, é que é necessária uma certa geografia, uma certa configuração espacial (a segregação) para viabilizar aquela dominação. Sem essa configuração, seria talvez impossível – ou seria extremamente difícil – a dominação através do espaço e aquela desigual apropriação (VILLAÇA, 1997, p. 2).

Em outro estudo, Villaça (1997) reforça essa relação de dominação do espaço pelas camadas de alta renda. As classes de alta renda, e não os promotores imobiliários, são quem determinam a direção de crescimento da cidade. Ele explica:

As classes de mais alta renda escolhem a direção de crescimento, inicialmente em função dos atrativos do sítio natural [...] em função da simbiose, da “amarração” que desenvolvem com suas áreas de comércio, serviços e emprego, ou seja, em função da estrutura urbana que elas próprias produziram. [...] as camadas de mais alta renda se apegam a uma região geral da cidade e nela se concentram não pelo *status* que estas possam apresentar. Este, não existia antes dessas regiões serem ocupadas por tais classes; não existia quando essas regiões eram vagas. O *status* é efeito e não causa da preferência das classes de mais alta renda (VILLAÇA, 1996, p. 6).

As afirmações de Villaça (1996; 1997) denunciam uma estrutura legislativa brasileira em prol de classes dominantes que detêm maiores rendimentos na cidade. Alguns pontos dessa análise, no entanto, merecem atualizações. O autor não contemplou – dada a datação do trabalho – a nova ordem jurídico urbanista que é o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001), que não conseguiu romper todas as estruturas cristalizadas em favor, por exemplo, da construção civil e do mercado imobiliário. Mas deve-se reconhecer o avanço do marco jurídico, ao mesmo tempo em que se reconhece a limitação no âmbito da política. Sobre essa limitação, Maricato e Ferreira (2002)¹⁹ defendem a tese de que:

19 As limitações da aplicação do Estatuto da Cidade continuam presentes. Depois da aprovação da lei, a luta dos movimentos sociais é por sua aplicação.

[...] seu efeito [do Estatuto da Cidade] progressista depende da capacidade de mobilização da sociedade civil para garantir que seja regulamentado de forma a assegurar uma implementação segundo os interesses da maioria e não apenas das classes dominantes, e que permita o controle efetivo do Estado e a possibilidade de controle social na sua aplicação (p. 2).

Villaça (1996; 1997), Maricato e Ferreira (2002), e outros autores compartilham dessa ideia da luta pelo espaço urbano a partir de classes. No entanto, no contexto da cidade contemporânea, a dinâmica de produção da cidade distancia-se de uma produção para um coletivo de classes e passa a ser desencadeada por influências diversas e que estão longe de corresponder a um grupo homogêneo em termos de interesses e poder. Além do que, essa dinâmica sai da escala local dos cidadãos e ganha, em certa medida, a interferência da escala global – com a mundialização do capital (HARVEY, [2010] 2011).

No ápice da apropriação das riquezas dessa produção estão as elites (nos moldes antigos e novos). No outro extremo, os incluídos periféricamente. Mas quem é o meio-termo? E como procedem nas suas escolhas de localização? Qual a interferência que esses possuem na dinâmica da produção do espaço residencial? A categoria de rendas intermediária costuma não ser contemplada nos estudos que tratam da segregação. Para Preteceille (2004), essas abordagens com as categorias intermediárias são contribuições ainda maiores ao estudo dos processos de segregação, que raramente consideram a localização residencial dessas categorias.

[...] a segregação é, sobretudo, analisada nos estudos sobre as cidades brasileiras pela focalização sobre as categorias mais pobres de um lado, e os mais ricos do outro, mais raramente, sem que a localização residencial das categorias intermediárias seja considerada de modo sistemático (PRETECEILLE, 2004, p. 12).

A visão de que a *ótica capitalista* é domínio, exclusivo, dos grandes investidores, torna a leitura do processo dicotômica: de um lado o explorador (quem detém os recursos), de outro o explorado (o pobre desapropriado). Essa luta é real, mas não é única. Outras batalhas são travadas, desde o nível individual, pelo domínio e usufruto dos melhores espaços da cidade. Esse é o motor da segregação residencial: “a apropriação das melhores localizações residenciais pelas categorias com maiores rendimentos, a qual determina preços fundiários e imobiliários excludentes para as categorias com rendimentos inferiores” (ALVES, 2010, p. 50).

Uma forma de separar os espaços entre os mais concorridos perpassa pela disposição de equipamentos e serviços que servem para qualificar esses espaços. É importante entender como ocorre a distribuição dos recursos, que privilegia uns em detrimento de outros. De um lado, esse privilégio acontece pela iniciativa privada (comércio, serviços de saúde, de educação, lazer e outros), que somente atua onde há demanda solvável²⁰. Do outro lado, pelo Estado, a quem cabe o papel de equiparar os investimentos,

20 “[...] na ausência de intervenção pública, a única demanda que efetivamente se leva em conta é a *demanda solvável*” (CASTELLS, 2000, p. 227 – grifo do autor).

no espaço urbano, propondo um desenvolvimento geográfico igualitário. Os estudos que contemplam as áreas carentes e segregadas apontam para uma frequência de abandono do poder público na provisão desses equipamentos. Lojikine (1981) e Villaça (1996; 2001) atrelam essa *falha* à aliança do Estado com a classe dominante, em detrimento da valorização de áreas potenciais para a capitalização de renda por essas classes. Valença (2014) defende que o Estado, na verdade, age com a mesma lógica do mercado, reproduzindo as mesmas ações na escolha das localizações para os seus investimentos – tenhamos como exemplo a localização dos centros administrativos e dos grandes monumentos.

O estudo sobre a ação do Estado na política habitacional é fundamental para entender o conceito de segregação (SALAS; CASTRO, 1993). As opções de regulamentação, financiamento e execução da política se refletem nos processos de segregação da cidade. No caso empírico contemplado nessa pesquisa, abordar-se-á uma política habitacional com direcionamento para a aquisição de casa própria, executada a partir da divisão por rendimentos. As segregações – percebe-se que o plural denota formas diferentes de expressão do processo – deram-se tanto geograficamente – localizações distantes do centro urbano consolidado –, quanto economicamente e socialmente – a execução da política por rendimento tendeu a homogeneizar, ou aproximar, também por categorias profissionais.

Cabe a ressalva de que o conceito de segregação nem sempre é posto como negativo. Há quem defenda a premissa de que as pessoas vivem bem entre os iguais (SALAS; CASTRO, 1993) e de que o *Mixité* – outra face da moeda – pode ser utilizado, não para resolver os problemas de segregação das minorias, mas para desmobilizar politicamente os grupos homogêneos (LE GUIRRIEC, 2008).

Defende-se aqui que o problema da segregação reside, para além, na divisão da cidade entre grupos sociais. Pesa ainda mais o acesso desigual à cidade e às suas benfeitorias. A segregação é o reflexo de uma cidade desigual (ver, entre outros, ALVES, 2010). Essa é a questão de base. De forma evidente, as áreas pobres e segregadas sofrem constantemente o *abandono* das iniciativas públicas e privadas, e, paradoxalmente, quando são alvos de investimentos que qualificam seu espaço (que as beneficiam), veem o desencadeamento de outro processo: a gentrificação. Reforça-se, assim, que o *desenvolvimento* de uma área, que desencadeia a gentrificação, é corresponsável pela segregação que procede em outra área, ou seja, pelo desenvolvimento geográfico desigual.

Deve-se ampliar a análise desse processo para além da dicotomia rico *versus* pobre. Ao compreender o processo pela ótica da produção capitalista da cidade, inserem-se nessa discussão os vários grupos que atuam na produção e no consumo da cidade, inclusive a população de rendimentos médios – que, em geral, não é contabilizada na análise sobre segregação residencial. Outra

forma de ampliar o arcabouço da discussão é correlacionar o fenômeno da segregação com outros processos que ocorrem na cidade. Nessa correlação destaca-se a valorização dos espaços, em decorrência de investimentos, de natureza pública ou privada, que os torna alvos de uma população de maior poder aquisitivo. Esse é um ciclo em que a população de maiores rendimentos tende a ocupar os espaços mais bem localizados na hierarquia de valorização da cidade.

Compreender os processos de segregação demanda uma ampla discussão, tanto no nível metodológico quanto no conceitual. Aqui será feita uma aproximação do conceito de segregação, adotado ao longo desta obra, tendo a preocupação de definir várias de suas facetas, como dimensão, aspecto, termos, metodologia, forma (principalmente), foco, bases e eixo da análise.

Ao que diz respeito à dimensão, tratar-se-á da segregação residencial (SALAS; CASTRO, 1993). O principal aspecto a ser explorado é o econômico, seguindo a linha proposta por Negri (2010), que considera que “o aspecto econômico sobrepõe todos os outros tipos de segregação [...], não é simplesmente e somente um fator de divisão de classes no espaço urbano, mas também um instrumento de controle desse espaço” (p. 8). O autor refere ainda que a segregação é a “capacidade diferenciada que cada grupo da sociedade possui em se localizar em determinados espaços” (p. 151).

Na identificação do processo, a própria divisão da política habitacional desenvolvida por agentes promotores, atuando a partir de distintas faixas de rendimentos, caracteriza-se como

uma segregação econômica. Não por coincidência, os estratos de rendimentos filtram automaticamente as ocupações e repercutem nos níveis de escolaridade e de acesso à cultura. Dessa forma, a segregação econômica remete quase que automaticamente a uma segregação social.

Essa primeira aproximação se associa à ideia de segregação proposta por Haroldo Torres (do Centro de Estudos da Metrópole): “segregação é dada pelo grau de separação entre grupos sociais, basicamente a separação residencial entre grupos sociais” (*apud* FELDMAN, 2004, p. 90). O autor pontua, ainda, a natureza espacial da segregação: “a segregação é, por definição, uma categoria espacial, a segregação socioespacial como a gente chama, ou segregação residencial, para mencionarmos duas expressões análogas” (TORRES *apud* FELDMAN, 2004, p. 101). Valença (2006) traduz ainda a segregação espacial como uma seletividade de acesso desigual à cidade, *visível a olhos nus*.

O foco deste trabalho são as causas da segregação. Os processos historicamente constituídos e o contexto urbano atual são as bases para explicar o fenômeno. Não há intenção ideológica de colocar a segregação como um processo positivo ou negativo. Em oposição a uma gama de trabalhos que abominam a segregação, só para citar outro paradigma, o pressuposto do zoneamento coloca que “as pessoas só vivem bem entre seus iguais” (TORRES *apud* FELDMAN, 2004, p. 102). Sabatini e Sierralta (2006), por exemplo, defendem a homogeneidade social do espaço como um fator positivo da segregação.

Na construção dos conjuntos habitacionais em Natal, a segregação foi pontual desde o início para praticamente todos os empreendimentos, tanto o caráter espacial – não foram construídos no perímetro urbano consolidado no período –, quanto econômico e social, dada a produção desigual e combinada por agentes operacionais.

Os processos de segregação desencadeados pela política habitacional do BNH serão, antes de tudo, contextualizados historicamente – da origem dos conjuntos aos dias mais atuais. A análise desse processo fundamenta-se principalmente em documentos e relatos (entrevistas em jornais e revistas) que dão conta da diferenciação e da qualificação (ou não) dos espaços residenciais ao longo do tempo.

O percurso dessa segregação, permanência ou inclusão (do ponto de vista espacial) na cidade e a dinâmica urbana (no que pesa o acesso a serviços e mobilidade), será traçado pelo resgate histórico e, também, pelo cenário atual. Muitos conjuntos passaram por um processo visível de *melhoramento* morfológico e verificou-se serem esses conjuntos, em média, ocupados por uma população com perfil econômico superior ao qual foram destinados em suas origens. Esse outro processo, a gentrificação nos conjuntos habitacionais em Natal, será investigado com maior profundidade no capítulo 5.

GENTRIFICAÇÃO: VALORIZAÇÃO E SUBSTITUIÇÃO

A gentrificação ganhou amplitude como objeto de estudo ao ser contemplada como um fenômeno relacionado às novas dinâmicas econômicas e sociais que se instauraram nas cidades, em espaços anteriormente abandonados (não necessariamente desabitados, mas fora dos interesses dos grandes capitais imobiliários), ou em declínio, e que passaram a ser alvo de uma nova população.

O conceito de gentrificação foi utilizado pela primeira vez na década de 1960, por Ruth Glass (*apud* SMITH 2006), descrevendo o processo em que a população de Londres, principalmente de jovens, começou a se interessar pelas áreas centrais. A proposição levantada era de um movimento espontâneo de admiração pelas áreas centrais.

Nos anos 1980, os estudos teóricos de Smith (1987, entre outros) definem algumas características desse fenômeno. Crítico a Glass, Smith (2006) diz que a explicação da autora é *quase uma poesia*. E, nesse período, ele propõe abordar a gentrificação como um fenômeno ligado fortemente à economia do terceiro setor (majoritariamente cultural e de serviços).

As discussões em torno das proposições teóricas e utilizações empíricas fundamentaram o debate acadêmico em torno da gentrificação nas cidades americanas e inglesas por Neil Smith, e nas canadenses por David Ley. As críticas de Smith tiveram um

direcionamento especial para os estudos empíricos de Ley²¹ (1987), que elaborou alguns índices de correlação para compreender o processo de gentrificação, sem focar necessariamente o mercado. Smith (1987) critica o uso do conceito de gentrificação visualizado apenas sob a ótica da mudança de morador com perfil sócio-ocupacional mais elevado, desagregado dos processos econômicos de mercado:

O ponto crucial sobre a gentrificação é que ela envolve não apenas uma mudança social, mas também, na escala de bairro, uma mudança física no parque habitacional e uma mudança econômica na terra e mercados da habitação. É essa combinação de fatores sociais, mudança física e econômica que distingue gentrificação como um processo de identificação ou um conjunto de processos (SMITH, 1987 p. 463, tradução nossa).

Smith (1987), no início das suas formulações sobre a teoria da gentrificação, defende que a gentrificação tem uma correlação com um *rent gap* – uma renda potencial não explorada. Smith (1987) define a *rent gap* como “a diferença entre a renda da terra realmente capitalizada (valor da terra) de um lote de terra, dado seu uso atual, e potencial renda da terra que pode ser adquirida em um uso ‘mais nobre e melhor’” (p. 462, tradução nossa). Para o autor, a *rent gap* ocorre em áreas com renda capitalizada e que passaram por um ciclo de desvalorização. A revalorização da área dá-se através da reabilitação de estruturas, com remodelação completa ou transformações dos usos existentes.

21 A crítica de Smith e a réplica de Ley estão disponíveis no número 77(3) da *Annals of the Association of American Geographers*, 1987.

Nos anos 1980 surgem novas proposições para os estudos da gentrificação. Hamnett (1991), por exemplo, não aceita a visão ortodoxa de mercado defendida por Smith, alegando que para este autor “os *gentrifiers* são meros escravos do capital” (p. 179, tradução nossa). O autor faz o exercício de reconhecer os pontos altos e baixos da análise de Smith, indicando como positiva uma contribuição ao entendimento dos ciclos de investimento e desinvestimento no meio ambiente construído. Como negativo, ele destaca a limitação na compreensão de alguns aspectos do conceito gentrificação, principalmente quando transpostos da teoria para a empiria. Hamnett (1991) sai em defesa dos aspectos relacionados às preferências, às mudanças na estrutura ocupacional, demográfica e de comportamento. Para o autor, o *gentrifier* (o agente da gentrificação) é mais importante do que a gentrificação em si, uma vez que “gentrificação sem *gentrifier* não existe” (p. 182, tradução nossa). Hamnett (2000) associa o processo de gentrificação às mudanças pós-industrialização, em que há transformações estruturais, ocupacionais e culturais.

Para Hamnett (2000) muitas dessas transformações se deram em função da mulher. A questão de gênero ganha notoriedade com o aumento de famílias lideradas por mulheres: “elas são parte integrante do processo de transição de uma sociedade industrial dominada por homens para uma sociedade pós-industrial mais feminina” (HAMNETT, 2000, p. 337, tradução nossa).

Marcuse (1985) alerta para a questão de que a gentrificação não ocorre de forma ampla e simultânea em toda área. Há uma

convivência de imóveis gentrificados com imóveis abandonados. O autor indica que muitas vezes o fenômeno da gentrificação não ocorre longe do abandono, o fenômeno dá-se muito próximo, até mesmo, ao virar da esquina. O autor formula a ideia de dois campos, abandono e gentrificação mutuamente relacionados, cada um sendo parte de um padrão único e acentuando o outro.

Smith (2006), com o objetivo de aprofundar os estudos sobre gentrificação, nos anos 1990, analisa as diversas *ondas* de gentrificação que ocorreram, mostrando que o *fruto do acaso* (aleatório) passa a ser sistemático. O processo de gentrificação, na ótica de Smith, deixa de ser resultado simples do desejo da nova classe média para revelar-se como parte de uma mudança muito maior na economia política e na cultura do final do século XX, correspondendo a um projeto de *retomada* dos centros das cidades, quando o processo se expande e generaliza. O autor coloca a gentrificação como estratégia urbana, que tem se intensificado ao longo do tempo, ganhando novas escalas de abrangências.

A [...] fase generalizante é a difusão da gentrificação para além do perímetro central. Estamos longe de um processo ligeiro e banal, e do mesmo modo que a gentrificação do centro se estendeu a espaços e dinâmicas imobiliárias mais amplas, incluindo as construções antigas e ainda intactas, distritos mais afastados foram atingidos pelo fenômeno da gentrificação (SMITH, 2006, p. 78).

Smith (2006) reconhece que a gentrificação não ocorre da mesma forma em todos os lugares, acontece de forma diferenciada

e apresenta particularidades a depender da constituição do espaço urbano: “Por ser uma expressão de relações sociais, econômicas e políticas mais amplas, a gentrificação em uma cidade específica irá exprimir as particularidades da constituição do seu espaço urbano” (SMITH, 2006, p. 74). São experiências “variadas e desigualmente distribuídas e muito mais diversificadas do que eram os primeiros exemplos europeus e norte-americanos de gentrificação” (SMITH, 2002, p. 439, tradução nossa). Em termos de escala, os processos vivenciados pelas grandes cidades europeias, com ciclos de ocupação dos subúrbios e abandono dos centros históricos mais consolidados, são totalmente diferentes dos vivenciados pelos países da América Latina (trazendo a exemplificação para mais próximo do presente estudo de caso). Além disso, a competição das cidades globais coloca a estratégia da gentrificação em outro nível da ação – não apenas em escala, mas em velocidade (HARVEY, 2008).

As novas formulações de Smith são aceitas e seguidas por outros autores (LEES; SLATER; WYLY, 2007; entre outros). Com a ampliação conceitual, o processo de gentrificação deixa de ser exclusivo em análises de grandes cidades e começa a ser utilizado para descrever processos que acontecem, também, fora dos centros históricos das cidades. O conceito de gentrificação passa a ser utilizado para analisar o enobrecimento de áreas suburbanas,

rurais²² (saindo do centro), novas construções (quebrando com o velho) e sofre mutações ainda derivadas da atuação do agente indutor da gentrificação, tais como a ideia de *studentification* – gentrificação que ocorre nas cidades que atraem estudantes, muitos deles universitários, produzindo novas dinâmicas na cidade – e *tourism gentrification* – gentrificação induzida pelos investimentos em turismo (LEES; SLATER; WYLY, 2007).

Davidson e Lees (2005) defendem que a gentrificação contemporânea exige uma ampliação conceitual, mas, para não cair no campo das generalizações, propõem a inclusão geral de algumas características: “(1) o reinvestimento de capital; (2) a atualização do local por novos grupos de alta renda; (3) a mudança na paisagem; e (4) a realocação direta e indireta de grupos de baixa renda” (DAVIDSON; LEES, 2005, p. 1170).

Essa abertura do conceito de gentrificação ganhou novas contribuições ao sair das discussões anglo-saxônicas. Alguns pesquisadores portugueses (em destaque SALGUEIRO, 1994; MENDES, 2006; RODRIGUES, 2010) caminham em direção a uma reflexão conceitual de gentrificação²³, inclusive questionando a tradução do termo:

22 Hamnett (2000, p. 232) fala sobre a gentrificação rural e sobre as diferentes escalas do processo de *gentrification*: “está claro, no entanto, que a gentrificação é um processo altamente seletivo: tanto no interurbano e a escala intraurbana”. As escalas são muito variáveis: “Há pequenas manchas de gentrificação em antigos centros industriais ou pequenas cidades do interior, mas eles geralmente são de pequenas escalas” (p. 333).

23 Os autores lusos preferem traduzir como nobilitação.

A metáfora nobilitação permite dar conta de um processo de requalificação, ou “upgrade”, social e urbanístico que, efetivamente, está presente na *gentrification*, sem restringir o conceito a uma alteração de classe social ou à mera reabilitação urbanística. Na realidade, aquele processo é muito mais profundo, e complexo, do que pressupõe uma leitura que o interpreta, exclusivamente, a partir daquelas duas dimensões (RODRIGUES, 2010, p. 13).

Rodrigues (2010) aponta o processo de gentrificação como uma das marcas da cidade em transição, um contraponto à ideia de que a cidade já estava consolidada. O autor reforça que esse fenômeno não se deu apenas em um momento da história, estando presente, de forma contundente, na cidade em transição.

Os primeiros anos da presente década viriam a demonstrar que, por ventura, o anúncio da “morte da *gentrification*” como processo social e urbano terá sido precipitado, e que os processos de globalização, e a crescente mobilidade de pessoas, capitais e culturas, não só não anula a importância dos lugares urbanos e particularmente, da cidade interior, como os pressupõe enquanto factores decisivos na actual cidade em transição (RODRIGUES, 2010, p. 4).

Mendes (2006) também ressalta que o processo de gentrificação urbana resulta, “em parte, do desenvolvimento irregular e flexível do mercado do solo urbano, integrando-se no processo geral de acumulação de capital” (MENDES, 2006, p. 14). Assim, “a verdade

é que a apropriação pontual do espaço, característica da nobilitação urbana, introduz mudanças na escala da segregação sócio residencial produtiva” (MENDES, 2006, p. 17).

Na formulação de Mendes (2011), o *gentrifier típico* – classe de renda média tradicional, que rotineiramente é relacionado como profissional de serviços, de alto nível de escolaridade, responsável pela configuração do capital cultural (MENDES, 2006) – já não é necessariamente o mesmo. Por vezes, a gentrificação se estabelece na constituição de uma nova classe média: “o processo de gentrificação contextualiza-se no seio de uma ampla recomposição sociodemográfica, traduzindo-se na constituição de uma suposta ‘nova classe média’ que se diferencia da classe média tradicional” (MENDES, 2011, p. 478). A ocorrência do processo, com o *gentrifier* advindo de uma nova classe média, foi denominada de *gentrificação marginal*.

No caso brasileiro, especificamente, sobre as novas formas de gentrificação (saindo da clássica tríade: centro-velho-investimentos culturais), os trabalhos desenvolvidos por Ribeiro e Lago (1994) apontam para uma nova ocupação da periferia, derivada da reestruturação, nas grandes cidades brasileiras e para o questionamento do modelo centro/periferia, registrando a ocupação das áreas periféricas por condomínios de alto padrão (VILLAÇA, 2001; CALDEIRA, 2008). A generalização de que trata Smith (2006) permite visualizar esse processo em outras áreas para além dos centros históricos.

No *Caderno Metrópole* 32, 2014, a temática do desenvolvimento desigual e gentrificação da cidade contemporânea foi abordada por diversos prismas teóricos à luz de realidades diferentes. Autores como Furtado (2014), Silva (2014) e Siqueira (2014) apresentam uma abordagem, do ponto de vista conceitual, próxima a que se considera, aqui, mais adequada para o caso brasileiro.

Furtado (2014, p. 342) define a gentrificação, de uma forma ampla, “como um dos elementos de um processo permanente de (re)estruturação urbana”. Segundo Silva (2014, p. 374), “verifica-se que o termo ‘gentrificação’ passa a ser utilizado com relação a outras áreas, consolidadas, também alvos de prolongado desinvestimento e declínio, mas espacialmente mais distantes dos centros”. E Siqueira (2014, p. 392) amplia ainda mais o conceito, ao defender que a “gentrificação, de forma geral, é definida como o processo de redesenvolvimento urbano que acarreta na [sic] elitização socioespacial”. O que está no cerne da questão são os investimentos do capital, e não, necessariamente, os anseios pessoais, os quais estão na base do processo de gentrificação (SMITH, 1987).

Outro alerta, trazido por Siqueira (2014), que corrobora com as opções conceituais e teóricas defendidas nesse trabalho, trata-se do papel do ambiente construído na análise sobre gentrificação nas cidades brasileiras.

Um segundo aspecto que casos no Brasil divergem da teoria clássica da gentrificação está relacionado às condições do ambiente construído. Considerando as transformações nos usos e usuários, é difícil identificar um caso no qual o ambiente construído não seja uma dimensão fundamental do processo (SIQUEIRA, 2014, p. 394).

Essa proposta busca romper com a utilização da “definição clássica do conceito, calcada na reversão da suburbanização e valorização de bairros históricos” (SIQUEIRA, 2014, p. 395). A autora reforça a ideia dos padrões de investimento, desinvestimento e reinvestimento – ampliando-a para novas áreas.

Esse ciclo de IDR (Investir, Desinvestir, Reinvestir) é a proposta defendida por Smith (1987). No entanto, do ponto de vista semântico, *desinvestir* parece não ser um termo apropriado. A partícula *des* não apenas nega atuais e futuros investimentos, como pressupõe a retirada dos investimentos já realizados. Os capitalistas não necessariamente retiram os investimentos realizados na área. O que de fato ocorre, na linha proposta por Marcuse (1986), é um abandono da área, com a ausência de novos investimentos por um determinado período, por não ser interessante devido à concorrência com outras áreas da cidade, mais viáveis à reprodução do capital.

Nessa perspectiva, propõe-se, aqui, um olhar mais próximo dos processos de gentrificação e segregação à luz da produção capitalista da cidade, contemplando esses processos na produção

do espaço residencial. A valorização, por efeitos de externalidades ligadas ao ambiente construído, em determinadas áreas da cidade, é o caminho para compreender como esses processos refletem na composição social e econômica dos espaços residenciais e suas transformações ao longo do tempo, seja em grandes cidades ou em cidades com pequena inserção no mercado imobiliário global.

O esforço de simplificar os conceitos de segregação e gentrificação, cada um em apenas uma palavra, resultaria em: a segregação como *separação* e a gentrificação como *substituição*. A segregação, a partir da perspectiva econômica, dividir ricos e pobres (e, também, rendimentos médios – como se defende aqui); enquanto que a gentrificação dá conta de uma substituição de uma população, em uma área, por outra de maiores rendimentos. As consequências da gentrificação são novas segregações. A substituição – que ocorre por uma filtragem –, na sua fase conclusiva, *homogeneizará* a área.

O que deve, em primeiro plano, ser analisado no processo de gentrificação é: como decorre o processo de valorização de uma área que passa pelo processo de gentrificação? Quais os atrativos de que essa área passa a dispor?

A proposta de trabalhar o conceito de gentrificação para os conjuntos habitacionais (antes periféricos e segregados, agora incorporados à cidade e – por vários motivos – enobrecidos) tem fundamentação no processo de valorização que ocorreu em Natal por meio de investimentos tanto privados quanto públicos. Este estudo empírico objetiva avaliar a correlação entre os processos de

segregação e gentrificação. Isso porque a valorização condicionada por benfeitorias (públicas ou privadas) “expulsa paulatinamente a população original cujo rendimento não permite acompanhar as atualizações de aluguéis, a qual também é estimulada a se deslocar para outras áreas, em vista de ofertas irrecusáveis de compra de suas propriedades” (SMOLKA, 1979, p. 26). Ao se tornarem economicamente, socialmente e ambientalmente valorizadas, as áreas passam por um processo de substituição da população, para uma de maior poder aquisitivo.

A lógica capitalista de gestão do espaço cria os ciclos de valorização e desvalorização. São constantes as denúncias em torno do papel do Estado, cujas ações tácitas, além de não combaterem esses processos, alimentam-nos, criando sinergias urbanas, em torno das localizações, que ampliam as divisões e desigualdades, e refletem até visualmente no espaço urbano. Por vezes, os investimentos do Estado em uma área passam a ser apropriados por grupos de maior estatuto social e poder econômico.

Os investimentos que ocorrem, como já mencionado, podem ser tanto públicos quanto privados, ou até mesmo uma parceria entre o público e o privado. O processo de gentrificação faz parte de uma lógica de produção e reprodução da cidade pela urbanização capitalista. Ao olhar para o processo sob essa ótica, retira-se parte do estigma (relacionado ao *gentrifier*) e do encantamento do processo (uma volta poética aos centros das cidades). Notavelmente, o desencadeamento da gentrificação nos centros históricos anglo-saxônicos deu visibilidade ao processo.

Mas as reformulações decorrentes de outras realidades empíricas e de outras visões teóricas permitem inferir que a gentrificação, assim como a segregação, pode ser muito mais antiga do que propuseram os primeiros estudos que deram origem ao conceito. Também se pode inferir que o processo de gentrificação surge em contextos diferentes, com escalas diferenciadas, não tendo necessariamente que passar por todos os processos de decadência da estrutura urbana. Esses processos socioespaciais são inerentes ao processo de apropriação do espaço urbano, que, sob a lógica capitalista, se dá como consequência de um mercado que busca parcelar a cidade, regulando o acesso a partir do poder aquisitivo.

O cenário que se tem é que, ao mesmo tempo em que os espaços mais bem equipados são ocupados pela população de maior poder aquisitivo, cabem à população mais carente os espaços residuais²⁴. Marcuse (1985) vê esse processo como a criação de um círculo vicioso “em que os pobres são colocados continuamente sob pressão de deslocamento e os ricos continuamente buscam os redutos dos bairros valorizados” (MARCUSE, 1985, p. 196, tradução nossa).

A ironia do desenvolvimento desigual é que o Estado, ao prover melhorias nos espaços segregados, ocupados pela população de baixo poder aquisitivo, vê esses espaços serem apropriados pelo mercado, que, capitalizando as melhorias,

24 Os processos de segregação e gentrificação estão nas pautas dos movimentos sociais. Para uma leitura mais ampla – contemplando várias realidades – ver Harvey (2011, 2012).

desencadeia a ocupação dessas áreas por uma população de maior poder aquisitivo. Esse processo, em alguns casos, transmite a ideia da ocorrência de um *mixité*²⁵. Acontece que ocorre um processo de filtragem que não para, resultando no final em uma área sem condição de permanência da população mais carente que anteriormente residia no local (isso decorre do aumento dos preços dos alimentos, serviços, taxas públicas, entre outros), e, como produto final do processo, ocorre uma recomposição social. Nem sempre esse *filtro* se dá com uma substituição por uma população notavelmente mais elevada (do ponto de vista dos rendimentos e ocupações profissionais), mas por uma população que comumente é colocada na categoria de *classe média*.

Em síntese, a somatória das ações no ambiente construído produz sinergias positivas e negativas, identificadas na forma de externalidades, que, como discutido, decorrem de ações tanto públicas quanto privadas. Do ponto de vista do espaço residencial, nenhuma análise pode se centrar, apenas, na casa (unidade). A *posse* de um imóvel é parte do acesso à cidade. *Posse* e *acesso* ocorrem de forma seletiva, quando as leis do mercado são as que estabelecem a *ocupação* na cidade e no espaço residencial. Dessa competição, derivam-se, ainda, os valores agregados à terra, que passam a auferir rendas de diferentes tipos. A teoria da renda da terra e todo o arcabouço da reprodução capitalista permitem

25 Smith (2002, p. 445, tradução nossa), rebate esse falso *equilíbrio social*: “Os defensores do ‘equilíbrio social’ raramente, ou nunca, defendem que bairros brancos devem ser ocupados por um número igual de Africanos, Caribenhos, ou descendência asiática”.

visualizar o processo de desenvolvimento geográfico desigual das cidades. Nessa desigualdade, a segregação e a gentrificação são decorrentes do acesso diferenciado e seletivo, imposto pela urbanização capitalista.

A participação de iniciativas privadas e públicas no processo de produção do espaço urbano, no que concerne aos equipamentos e infraestruturas, deve ser analisada. Há de se considerar a equidade do acesso e verificar até que ponto a ocupação das áreas mais bem servidas, por equipamentos e infraestrutura, é realizada pela população de maiores rendimentos, em detrimento de uma população carente. A questão social é que o processo de produção e apropriação do espaço urbano não ocorre de forma isolada, dá-se de forma conjunta com toda a estrutura do ambiente construído. Os fatores que desencadeiam processos de valorização no espaço são produzidos socialmente, e não são herdados de um acaso da natureza.

Nesse sentido, para compreender e analisar a produção do espaço residencial em Natal, com enfoque nos conjuntos habitacionais, é oportuno conhecer (ou revisar, para os leitores mais próximos da temática) o funcionamento do Banco Nacional da Habitação, no que pese sua organização, gestão e políticas por ele adotadas. Esse foi um dos mais significativos órgãos de promoção e produção pública da cidade no Brasil, que atuou durante 22 anos (1964-1986) na habitação e no desenvolvimento urbano.



PRODUÇÃO PÚBLICA DA CIDADE NO BRASIL: BNH EM FOCO

A produção capitalista da cidade ocorre pela acumulação que se estabelece no ambiente construído, especificamente, com a provisão de capital fixo e bens de consumo, sendo tanto pública quanto privada.

Importa, aqui, entender o papel do Estado na produção²⁶ pública da cidade e quais os processos responsáveis por essa produção. O Estado, ao assumir a função de equilibrar a oferta e o acesso aos bens pelas diversas camadas da sociedade, atua em nome da resolução de conflitos, em alguns momentos, em áreas que não são rentáveis ao capital, mas que são importantes para os agentes capitalistas individuais e coletivos. Sua intermediação, como referem Cunha e Smolka (1980, p. 42), além de ser “decisiva na estruturação da planta urbana, promove o processo de acumulação, e afeta o ritmo de depreciação e reconstrução

26 Quando se fala de produção, aborda-se, aqui, além da promoção (a exemplo dos financiamentos), os produtos da promoção pública da cidade.

do ambiente construído”. O papel de impedir processos que afetam o desenvolvimento urbano faz com que em momentos de crise da urbanização capitalista, a atuação do Estado resolva em “curto prazo problemas insolúveis para os agentes capitalistas individuais” (LOJKINE, 1981, p. 169). As decisões de onde e como investir influenciam nas condições e surgimento de rendas diferenciais urbanas (CUNHA; SMOLKA, 1980).

Será analisada a atuação do Estado brasileiro através do Banco Nacional da Habitação (BNH), criado em 1964 e extinto em 1986. A intenção da análise, para além de fazer um resgate histórico da política do BNH – na provisão de habitação –, é trazer para o debate a participação do banco no desenvolvimento urbano, analisando sua interferência no ordenamento e na provisão de infraestrutura do país.

A política habitacional e de desenvolvimento urbano, em questão neste trabalho, são reflexos de uma estreita relação entre o Estado e o capital, o primeiro dando subsídios à atuação do segundo, com a construção do aparato necessário ao desenvolvimento capitalista na cidade. Lojkin (1981) faz um resgate de como ocorre a produção capitalista da urbanização e quais são os seus limites. Ao adentrar no papel do Estado no âmbito capitalista, o autor exemplifica algumas de suas áreas de atuação: a planificação urbana propriamente dita (coordenação estatal da ocupação e da utilização do solo urbano), a intervenção financeira coercitiva e as tentativas de coletivização do solo.

A provisão de infraestrutura, por exemplo, capacita as áreas, inserindo-as no processo de urbanização, e altera a relação de valor da terra, permitindo ganhos tanto para as empresas quanto para os moradores. Altera-se, assim, a demanda pelo uso de cada área do solo urbano (SINGER, 1979).

As colocações de Singer(1979) refletem o dilema enfrentado pelo Estado. Há a necessidade de investir em áreas carentes, e, ao mesmo tempo, garantir que os benefícios dessas ações sejam destinados ao uso dos próprios moradores – que demandaram os serviços e infraestruturas. Então, argumenta-se aqui em favor do não investimento do Estado? Não há como defender que, para impedir uma apropriação indevida, o Estado não faça os investimentos nessas áreas. Isso, inclusive, por que a maioria das infraestruturas acima citadas, está na denominação de infraestruturas sociais – uma expansão conceitual que inclui “estruturas construídas, tais como: equipamentos comunitários e de lazer, hospitais, escolas, espaços públicos, habitação social – tudo o que se relaciona com a premissa de garantir a saúde e a segurança do cidadão” (MAWBY *et al.* 2006, p. 5, tradução nossa). Para Mawby *et al.* (2006), a habitação é um elemento fundamental da infraestrutura social.

Uma solução capitalista, quando os salários não cobrem os custos de moradia, são os subsídios e financiamentos públicos, para tornar a demanda solvável. Trata-se de uma aliança entre o poder público financiador e o capital empreendedor²⁷ (BOTELHO, 2008).

27 A atuação do Estado varia em diferentes momentos históricos. No início da Revolução Industrial, o Estado mantinha-se afastado da questão habitacional, deixando a cargo dos capitalistas a resolução do problema da habitação, daí a propagação do modelo rentista.

Além do financiamento, o Estado pode participar diretamente na produção ou contratar a construção. Como destacado por Maricato (2009, p. 42), ele atua, também, em geral, como “agente regulador da terra, das relações trabalhistas, das regras do financiamento privado, além de poder promover a implantação da infraestrutura e abrir novos espaços para o investimento imobiliário privado em acordo com proprietários de terra”. A falha no atendimento à população mais carente decorre da contradição entre necessidade de habitação *versus* habitação mercadoria: “O significado mais profundo que as pessoas atribuem a sua relação com a terra, lugar, casa e práticas da habitação está perpetuamente em desacordo com os comercialismos crassos dos mercados de terras e propriedades” (HARVEY, [2010] 2011, p. 157).

Para além dos objetivos econômicos, a retórica social de melhoria das condições de moradia da população é utilizada pelo poder público em geral como forma de legitimar as políticas habitacionais. Para o caso do Brasil, ver-se-á como essa combinação esteve presente nos objetivos e ações das políticas do Banco Nacional da Habitação (BNH).

As fontes de pesquisa para essa análise são os estudos que contemplam a participação do BNH na dinâmica urbana brasileira, com destaque para os trabalhos de Arretche (1990, 1996); Azevedo (1982, 1988); Bolaffi (1981, 1982, 1985); Bonduki (2004, 2008, 2009, 2010); Cardoso (2006, 2014); Maricato (1979, 1987, 1999, 2000, 2009, 2010); Melo (1988, 1990); Ribeiro (1987, 1997, 2013); Rolnik (2009, 2011); Valença (2001) e Villaça (1997, 2004,

2011). Utilizam-se, ainda, fontes primárias como os relatórios de atividades do BNH (período de 1976 a 1985), a coletânea do BNH em resumo (informe mensal produzido no período de 1976 a 1978), legislação disponível em decretos, normativos e publicações da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário.

Este capítulo objetiva a revisão e ampliação das análises realizadas sobre o BNH. Muito dos trabalhos já produzidos referem-se ao período durante e, imediatamente, subsequente ao regime militar. As análises contemplam aspectos diferenciados da atuação do órgão. A estruturação do texto deste capítulo inverte a trajetória dos argumentos utilizada no primeiro capítulo – que parte da renda da terra para a exploração no espaço urbano e nos processos socioespaciais –, e parte da habitação (utilizada como prerrogativa do BNH) para a produção do espaço urbano, seguindo-se então a análise do impacto dessas ações na renda da terra e na produção desigual da cidade.

É necessário começar com uma apresentação da estrutura do Banco Nacional, a fim de compreender sua inserção nos ministérios, seu enquadramento legislativo – com objetivos, princípios, e organização operacional –, bem como o viés de atuação adotado, inclusive a partir das pessoas que ocuparam o cargo de presidência do órgão. Em seguida, adentrar-se-á no campo da atuação do BNH no ambiente construído, dividindo essa discussão em dois tópicos: habitação, bens de consumo coletivo e capital fixo. O impacto dessas ações na questão fundiária e na produção desigual da cidade corresponde aos itens

2.3 e 2.4, sendo esses os momentos de forte interlocução com o aporte teórico discutido no primeiro capítulo. A fim de discutir a extinção do BNH e os rumos da política habitacional após 1986, acrescentou-se um subitem que versa sobre esse período. Esse acréscimo possibilita compreender não apenas a produção no seu momento, mas a ressignificação dos produtos do BNH nas cidades brasileiras.

A CRIAÇÃO DO BNH E SUA ESTRUTURA

O Banco Nacional da Habitação sucedeu às ações de política habitacional implementadas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPS) – 1930 a 1946 – e pela Fundação da Casa Popular (FCP) – 1946 a 1964²⁸. A criação do BNH, em 1964 (Lei nº 4.380, de 21 de agosto), foi parte integrante da política nacional de habitação e planejamento territorial, formulada pelo governo federal, através do Ministério de Planejamento. A criação do BNH visava à coordenação das ações “dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda” (BRASIL, 1964). Dentre suas finalidades, instituídas na Resolução nº 43/65 do Conselho Administrativo do BNH, destacam-se a gestão dos recursos do Sistema Financeiro da

28 Sobre esses dois órgãos, ver Andrade e Azevedo (1982); Financiadora de Estudos e Projetos (1983) e Bonduki (2004).

Habitação (SFH); o financiamento, elaboração e execução de projetos de conjuntos habitacionais, obras e serviços correlatos; as operações das sociedades de crédito imobiliário; a instalação e desenvolvimento das indústrias de materiais de construção e pesquisas tecnológicas, necessárias à melhoria das condições habitacionais do Brasil.

Na sua criação, o BNH era ligado ao Ministério da Fazenda. No ano seguinte (1967), passou a ser vinculado ao Ministério do Interior. Nesse ministério estavam também o Banco da Amazônia S.A.; o Banco do Nordeste do Brasil; o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; o Departamento Nacional de Obras e Saneamento; a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste; a Superintendência do Vale do São Francisco; a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia; a Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste; a Superintendência da Zona Franca de Manaus; e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. A mudança de Ministério corresponde ao *enfraquecimento* da coalisão que formulou a política do BNH com o ideário populista conservador²⁹.

O fato é que a criação do BNH respondeu a um forte apelo à ideologia da casa própria³⁰, em que operava a relação da moradia com a ordem social (MEDEIROS, 2004). Além disso, a política do órgão detinha um forte viés econômico, começando pelo seu

29 Ver mais a frente, no Quadro 3: Atores e ideologias presentes na política de habitação, 1964 a 1986.

30 Harvey (1982) discute teoricamente sobre a ideologia da casa própria e a acumulação capitalista.

modelo operacional, por meio de um banco, para a dinamização da economia. Nesse sentido, Harvey ([2001] 2005, p. 47) pontua, teoricamente, que “a demanda da classe trabalhadora por boa moradia talvez seja cooptada por um programa público de habitação, que serve para estabilizar a economia e para aumentar a demanda por materiais de construção de determinado tipo”.

Em 14 de dezembro de 1971, a Lei 5.762 transformou o BNH, que era uma autarquia, em empresa pública, permitindo, assim, a exploração econômica em suas atividades. Outra transformação organizacional foi fazer do BNH um banco de segunda linha. Segundo Melo (1988), duas motivações levaram a essas decisões: a superpolitização e visibilidade da agência na gestão da crise de inadimplência iniciada em 1969; e as pressões para que não se *estatizasse* o programa e que ele fosse posto em mãos privadas. Para corroborar o argumento, destacam-se os incisos nove e dez do artigo 8, indicados no Estatuto do BNH: “IX – preferência a programas, subprogramas e projetos de maior impacto na absorção de mão de obra; X – estímulo permanente à elevação de produtividade, com vista à redução de custos, em seus diversos campos de atuação” (Decreto nº 72.512, de 23 de julho de 1973).

Além da inserção de mão de obra na construção civil e redução de custos, somava-se aos objetivos políticos e econômicos do BNH, a opção de financiar casas próprias e novas (com menos de 180 dias

de ‘Habite-se’³¹). A política gerou um *boom* no setor imobiliário, pois desconsideravam-se imóveis usados com condições de habitabilidade, que poderiam ser disponibilizados por menor custo (ARRETCHE, 1990). Esse imperativo, da construção de novas moradias, favorecia a dinamização da economia, por meio da construção civil³². Ainda, sobre a envergadura econômica, não por acaso, a profissão que mais se destaca entre os oito presidentes do BNH é a de economista (Quadro 2):

Quadro 2 – Presidentes do Banco Nacional da Habitação

Ordem	Presidente do BNH	Período	Naturalidade	Profissão
1º	Sandra Cavalcanti	1964 a 1965	Belém/PA	Professora e política
2º	Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva	1965 a 1966	--	--
3º	Mário Trindade	1966 a 1971	--	--
4º	Rubens Vaz da Costa	1971 a 1974	Garanhuns/PE	Economista
5º	Maurício Schulman	1974 a 1979	Curitiba/PR	Empresário
6º	José Lopes de Oliveira	1979 a 1983	Vitória/ES	Advogado e servidor público
7º	Nelson da Matta	1983 a 1985	Santana do Matos/RN	Economista
8º	José Maria de Aragão Melo	1985 a 1986	Recife/PE	Economista e advogado

Fonte: Elaboração própria, com base em pesquisa biográfica

31 Documento expedido por órgão municipal, atestando que o imóvel foi construído em consonância com a legislação local.

32 Para uma análise sobre a atuação das empreiteiras no período do BNH, ver Campos (2012).

Para auxiliar o lado empresarial do BNH, foi criado o SFH. Nas palavras de Arretche (1990, p. 24), “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 prazo”. O sistema funcionava com a captação de recursos advindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). O FGTS é um tipo de poupança compulsória, ainda em vigor, constituída com base em 8% dos salários pagos no mercado de trabalho formal. O SBPE tem os recursos oriundos do sistema de poupança voluntária (as cadernetas de poupança). O primeiro, o FGTS, deveria ser usado para financiar as obras destinadas à população de menores rendimentos. O SBPE financiaria o setor de rendimentos médios e altos (sobre essa distinção de atuação, ver ARRETCHÉ, 1990; AZEVEDO; ANDRADE, 1982; VALENÇA, 2001).

Outra medida financeira adotada foi a institucionalização de uma *moeda imobiliária forte* (Unidade Padrão de Capital – UPC). Essa moeda regimentava todas as operações realizadas, inclusive a correção monetária das prestações e dos saldos devedores dos mutuários finais, evitando cair na descapitalização, como ocorreu com os órgãos antecessores, sobretudo com a FCP (AZEVEDO, 1988).

Reconhece-se que somente com a criação do BNH a política nacional de habitação consolida-se como área de intervenção estatal. É o momento de intensificação da produção em larga

escala. O espaço institucional do processo decisório centralizou-se na burocracia pública federal, dotada de mecanismos políticos suficientes para legislar, alocar recursos e definir planos e programas (CARVALHO, 1991; BOLAFFI, 1982). Além da habitação, as atuações em desenvolvimento urbano (urbanização, saneamento, transportes, equipamentos comunitários e outros) estiveram presentes nas ações do BNH no ambiente construído. Aos estados e municípios, coube uma posição secundária de organização de Companhias de Habitação (COHABs) para contratação de empréstimos junto ao Banco Nacional da Habitação. Arretche (1994, p. 2), faz a ressalva de que esse sistema, com órgãos de representação local, “foi montado durante a ditadura, período no qual os governadores e prefeitos de capitais eram designados pelo poder central. Neste sentido, ainda que fosse um poder legalmente autônomo, os órgãos locais eram politicamente ‘semi’-federalis”. Essa mudança de responsabilidade e de autonomia na política habitacional, principalmente no que compete ao município, sofreu alterações com a redemocratização do Brasil e a descentralização das políticas sociais no país (ARRETCHÉ, 1996).

O BNH tornou-se o maior banco de segunda linha do país (o primeiro era o Banco do Brasil), “encarregado de arrecadar recursos financeiros para em seguida transferi-los a agentes privados intermediários, se transformando assim no lócus da política habitacional e de desenvolvimento urbano” (ROLNIK; CYMBALISTA e NAKANO, 2011, p. 4). O BNH seguiu a fórmula, discutida teoricamente por Harvey (1989), de juntar a demanda

por habitação à necessidade de circulação do dinheiro, fazendo uso das *poupanças* (seja pelo FGTS ou SBPE) para dar solvabilidade ao mercado, ampliando o campo da acumulação do capital. Essa atuação repercutiu no ambiente construído, desencadeando novas configurações espaciais e processos de valorização do solo urbano.

A ATUAÇÃO DO BNH NO AMBIENTE CONSTRUÍDO

Habitação

A estruturação operacional do BNH, para atuar na habitação, era organizada por agentes promotores: Companhias Habitacionais Estaduais (COHABs) e Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais³³ (INOCOOPs). Além desses, tratar-se-á do Plano Nacional da Habitação e dos programas a ele vinculados.

No caso das COHABs, a Resolução nº 42/66 da diretoria do BNH define suas formas de atuação. Destacam-se as seguintes diretrizes: viabilidade econômica, com estudos de perfil socioeconômico; capacidade de amortização; e a utilização mais acessível para o projeto. Ressaltava-se, ainda, a proposição de que as habitações fossem localizadas em áreas próximas da oferta de emprego (indústrias e desenvolvimento urbano) e com acesso a infraestruturas.

33 As Cooperativas eram organizadas por categorias profissionais. Por exemplo: professores, bancários, comerciários. Muitos conjuntos eram identificados, inclusive, a partir da categoria a que se destinavam, sendo comuns os nomes: Conjuntos dos Professores Universitários, Conjunto dos Bancários, e outros.

As COHABs eram empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais (AZEVEDO, 1988). Inicialmente, atendiam a população com rendas de até três salários mínimos; em meados de 1975, amplia-se o teto para cinco salários mínimos. Essa medida veio em resposta aos altos índices de inadimplência da população atendida pelas COHABs. Carrion (1991, p. 294) ressalta que, como consequência, “a população que estava compreendida na faixa de renda familiar de um a três salários mínimos ficou totalmente desatendida, acabando por se juntar àqueles que viviam em favelas e na periferia das cidades”, ou seja, uma parte significativa da população passava a ficar fora do campo de ação das COHABs – principalmente a mais vulnerável economicamente.

No que compete aos INOCOOPs, as suas atribuições englobavam a função de “prestar serviços de orientação e completa assistência técnica à constituição, organização e funcionamento das cooperativas habitacionais operárias, colocando-as em condições de receber o financiamento prioritário do BNH” (BNH, Resolução do conselho administrativo, nº 68/1966).

Os INOCOOPs tinham um papel de orientador da viabilidade dos projetos pleiteados pelas cooperativas. Atuavam para as faixas salariais de 5 a 10 salários mínimos. De uma forma geral, em comparação às COHABs, eles produziam habitações maiores, com melhor qualidade construtiva e mais bem localizadas (voltar-se-á a essa discussão no item que versa sobre a produção desigual da cidade).

Em respostas às críticas recebidas pelo abandono da questão social, na década de 1970, o BNH realiza algumas tentativas para atuar no setor da população de menor poder aquisitivo, que não se enquadrava nos moldes dos financiamentos concebidos via SFH. A Resolução número 1 de 1973 do Conselho Administrativo do BNH “aprova as diretrizes básicas do Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), institui o Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP) e autoriza a criação de Fundações Estaduais de Habitação Popular (FUNDHAPs)”.

O PLANHAP destinava-se a “promover permanentemente, de forma atualizada, a ascensão social das famílias com renda regular, compreendida entre um e três salários mínimos regionais” (BNH, Resolução do Conselho de Administração, nº 1/1973), sendo formulado e atualizado nos quatro níveis: nacional, regional, estadual e municipal. As cidades alvo da atuação do PLANHAP eram, prioritariamente, aquelas com mais de 50 mil habitantes e áreas metropolitanas ou regiões de desenvolvimento urbano polarizado. As entidades atuantes no PLANHAP tinham seu disciplinamento e coordenação sob cargo do SIFHAP, cujos recursos eram tanto do BNH, quanto de dotações orçamentárias e de empréstimos internos e externos. Aos estados, coube a constituição de FUNDHAP, a fim de prover recursos suficientes ao atendimento da questão habitacional, no âmbito de cada estado (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, Resolução do Conselho de Administração, nº 1/1973).

A inserção do BNH nas faixas menos solváveis deu-se através da criação de três programas: Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR) e Programa João-de-Barro. Esses programas só representaram cerca de 7% da produção do BNH (285 mil unidades). O mérito dessa atitude, com apoio do ideário dos organismos internacionais (Banco Mundial e Banco Interamericano do Desenvolvimento), foi o de ampliar o leque de programas, até então restritos à produção de novas unidades, para população de menores rendimentos. O financiamento dos bancos internacionais reflete a preocupação em legitimar o regime militar e conter qualquer mobilização comunista (MELO, 1988).

Além dos programas citados, a habitação popular contava ainda com outras linhas de atuação, que receberam alterações a partir de 1975. Entre elas estão o FICAM (Programa de Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social), cujo objetivo era o financiamento da construção, conclusão, melhoria ou ampliação da habitação (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, 1977d); e o Programa de Desfavelamento, que visava proporcionar condições de moradia dignas à população residente em favelas (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, 1978a). Mesmo não sendo suficiente para suprir a demanda e falta de solvabilidade dos mais carentes, com esses programas, “a área de interesse social evidenciou uma evolução de 65 mil para 125 mil financiamentos

em 1976, isto é, quase 100% de aumento” (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, 1977b).

Mesmo com esse incremento, persistia a dificuldade de atuação no setor de menor poder aquisitivo. Essa dificuldade foi acompanhada da incoerente política de subsídios, na qual o sentido social foi invertido. A política de subsídios creditícios (descontos nas prestações, descontos no Imposto de Renda) teve como principal beneficiária a população de rendimentos médios e altos, o que decorreu da forma com que os 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).

Outra forte crítica direcionada ao BNH era a qualidade arquitetônica – alvo de insatisfação dos mutuários e da classe dos arquitetos. Bonduki (2004) considera que o BNH é responsável por certa antipatia em relação ao urbanismo moderno no Brasil, por ter incorporado apenas parcialmente os pressupostos da arquitetura moderna, o que levou a uma distorção da mesma. Sobre esse ponto, Sanvitto (2010, p. 497), analisando os projetos arquitetônicos no período do BNH, coloca abaixo o mito de que não havia bons arquitetos envolvidos nas obras de habitação do BNH. Ao mesmo tempo, a autora faz a ressalva de que “a atuação de profissionais bem conceituados não é garantia de projetos isentos de problemas, da mesma forma, que reconhecimento

profissional não é garantia de excelência”. Para Bonduki (2004), a preocupação massiva com a redução de custos, num racionalismo formal desprovido de conteúdo, levou à perda dos “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” (BONDUKI, 2004, p. 134). O empobrecimento dos projetos habitacionais foi “consubstanciado em projetos de péssima qualidade, monótonos, repetitivos, desvinculados do contexto urbano e do meio físico, e principalmente, desarticulados de um projeto social” (BONDUKI, 2004, p. 135).

Já a atuação do BNH na área de desenvolvimento urbano foi alvo tanto da crítica aos projetos desarticulados de provisão apenas de casa, como também à sua forma de ampliação de atuação financeira do BNH. Essa atuação será discutida a seguir, dividida em bens de consumo coletivo e capital fixo.

Bens de consumo coletivo e capital fixo

Destaca-se, nessa discussão, que o BNH tanto promoveu bens de consumo para *equipar* os conjuntos habitacionais, como promoveu política de desenvolvimento regional com grandes projetos, estradas e até pontes, ou seja, capital fixo do tipo autônomo³⁴.

Dentre os investimentos em consumo coletivo, estão a promoção de construção de parques, praças, escolas, centros

34 Como foi mencionado no capítulo 1, são exemplos do capital autônomo as ferrovias, canais, estradas etc.

comerciais, saneamento e outros, que foram decorrentes do amadurecimento da política habitacional. No início da atuação do BNH, os conjuntos habitacionais nem sempre – ou raramente – eram dotados da infraestrutura necessária (sanitária, abastecimento de água e até transporte) para garantir as condições adequadas de moradia (MARICATO, 1987; BONDUKI, 2004). E, com o passar dos anos, ficou evidente que não bastava apenas construir casas: era necessário dotá-las de infraestrutura (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Na área de saneamento, foi concebido, em 1968, o Programa de Financiamento para Saneamento (FINANSA), o embrião do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), instituído em 1970. Uma crítica feita por Azevedo e Andrade (1982) à política efetivada pelo Planasa é quanto ao reforço dado ao modelo empresarial com a prática da privatização de *bens públicos*.

A partir de 1971 as atividades do desenvolvimento urbano foram expandidas para outras áreas do planejamento urbano. Um exemplo dessa atuação é o projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA), que se propunha a “racionalizar o uso do solo urbano, melhorar as condições de serviços de infraestrutura das cidades e corrigir as distorções causadas pela especulação imobiliária” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 82). O projeto CURA expandiu suas atividades também para as áreas de transporte, comunicação, educação e cultura. Passou, ainda, a financiar planos e estudos para auxiliar a elaboração de legislação e projetos (MARICATO, 1987). Conforme Melo (1988, p. 75),

essas ações correspondem a um período em que “a indústria da construção se torna hegemônica e comanda a formação de políticas”. Refletem, ainda, a euforia do *milagre econômico brasileiro* instaurado pelo regime militar – principalmente durante o governo do Presidente Emílio Garrastazu Médici.

Santos (1999) destaca que a atuação do BNH no planejamento urbano não se restringia apenas à esfera financeira. Estava também entre seus objetivos a promoção da melhor distribuição geográfica dos investimentos, atenuando os desníveis regionais e o ímpeto migratório para as metrópoles; a eliminação da *promiscuidade* das favelas; e o aumento do investimento nas indústrias da construção civil (materiais de construção e bens de consumo duráveis).

Nos relatórios do BNH fica evidente a visão sobre o desenvolvimento urbano (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO 1976, 1977, 1978, 1982, 1984, 1985). Para o BNH, ele engloba urbanização, saneamento, transportes e equipamentos comunitários. Ao longo da trajetória do órgão houve um direcionamento dos investimentos para o desenvolvimento urbano, que chegou, em 1985, a atingir 51,05% dos recursos.

O direcionamento para priorizar a área de Desenvolvimento Urbano pode ser lido em paralelo com a mudança dos atores e da ideologia vigente no Banco Nacional da Habitação. Melo (1988) apresenta uma divisão, em quatro momentos, identificando os agentes e as ideologias vigentes (Quadro 3):

Quadro 3 – Atores e ideologias presentes na política de habitação, 1964 a 1986

Período	Representantes	Ideologia
1964-1965	Coalizão do Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Guanabara (SICCE-GB); Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresa; IPES e Setores da UDN Carioca – entre políticos conservadores e a indústria da construção.	Populista conservador.
1966-1973	A Indústria da construção se torna hegemônica e comanda a formação de políticas. A adição de três novos atores: Empresariado financeiro do setor de crédito imobiliário; O empresariado da indústria de materiais de construção; e bancos comerciais.	Burocrático-autoritário.
1974-1979	Governo de Geisel; Criação do Conselho de Desenvolvimento Social (CDS); Colapso das alianças constituídas anteriormente.	Discurso distributivista.
1979-1986	A entrada dos partidos políticos e das associações profissionais.	Jurisdições burocráticas, com <i>socialização</i> gradativa da arena decisória.

Fonte: Elaboração própria, com base em Melo (1988).

Dessa forma, com a política de desenvolvimento urbano, juntamente com a construção dos conjuntos habitacionais, passou-se a agregar, além da infraestrutura (rede de água, esgotos,

energia elétrica, pavimentação, meio-fio, galerias de águas pluviais etc.), um pacote que objetivava a *integração na coletividade*: centro comunitário, áreas de recreação, unidades escolares, unidades de saúde e centro comercial (PLANHAP, 1975).

Para resolver o problema da falta de recursos dos órgãos municipais para prover esses equipamentos, o BNH criou a linha de financiamento Carteira de Desenvolvimento Urbano (como os já citados Programas para Cidades de Porte Médio, CURA, PROFILURB e outros). Maricato (1979) vê, inclusive, esse financiamento como uma *saída* encontrada pelo BNH para continuar operando os recursos. Os altos índices de inadimplência afastaram o BNH do financiamento em habitação, porém não por falta de receita: “os recursos não faltavam ao BNH. Faltavam clientes com estatura financeira para responder às regras do jogo, daí a investida rumo às prefeituras municipais e governos estaduais” (MARICATO, 1979, p. 38). Nessa proposição, o BNH começou a atuar em grandes obras: além do saneamento, polos econômicos e transportes, vias expressas e viadutos. Como exemplos, temos o metrô de São Paulo, o metrô do Rio de Janeiro e até a monumental Ponte Rio-Niterói (MARICATO, 1987, p. 40).

A trajetória do BNH evidencia essa relação estreita que se estabelece entre a *produção capitalista da casa e da cidade*³⁵, sendo um exemplo da fomentação da habitação mercadoria (com a venda da casa própria), consorciada com o financiamento dos

35 A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial é, inclusive, título de uma coletânea organizada por Maricato, em 1982.

meios de consumo coletivo e capital fixo. O financiamento dessa produção permitiu a ampliação da acumulação do capital por diversos agentes (proprietários fundiários, bancos, construtoras, imobiliárias e até mesmo os *assistidos* pela política habitacional). Essas ações tiveram fortes impactos na alteração da dinâmica de organização das cidades e na geração e aumento da exploração de rendas da terra.

O impacto na valorização da terra

Não se deve desprezar o impacto que teve a política empreendida pelo BNH na promoção da especulação imobiliária ou, como denominaria o mercado: “da valorização imobiliária” (VALENÇA, 2014, p. 345). Nesse sentido, uma das medidas tomadas pelo BNH para a contenção da especulação imobiliária foi a criação de uma política de terras, em 1979, que visava à aquisição de terrenos para formação de bancos de terras, ou seja, uma reserva de áreas para suas programações³⁶. O banco de terra era composto de aquisições feitas no mercado, de transferências gratuitas ou de financiamento aos agentes. “Até finais da década de 70, o BNH atuava no mercado de terras através de diversos programas – cada um com sua metodologia própria de procurar terrenos e financiar a aquisição dos mesmos” (ASSOCIAÇÃO DE DIRIGENTES DE EMPRESAS DO MERCADO IMOBILIÁRIO, 1984, p. 6), mas, a partir de 1980, passa a haver uma centralização no que toca a aquisição e reserva

36 O BNH adotou a mesma prática que os empreendedores imobiliários.

de terras. O Banco prescindia de um mecanismo disciplinador, a começar pela avaliação: “era preciso evitar que cada programa continuasse a admitir uma forma distinta de avaliar o terreno a ser adquirido” (p. 6).

A intenção era despertar para a valorização que os terrenos adquiriam com a infraestrutura, inclusive a financiada pelo BNH, através das carteiras que atuam na área de desenvolvimento urbano. Com a compra do terreno, o banco evitaria que outros incorporadores adquirissem as terras e obtivessem lucros com os investimentos realizados, via financiamento do BNH, e quebrava o círculo vicioso que sempre empurrava os programas de habitação para áreas mais periféricas (ASSOCIAÇÃO DE DIRIGENTES DE EMPRESAS DO MERCADO IMOBILIÁRIO, 1984). Rolnik, Cymbalista e Nakano (2011) consideram que os bancos de terras não lograram muito êxito, pois não obtiveram grande impacto na localização e inserção dos conjuntos nas cidades.

Mesmo com o banco de terras, prevaleceu a prerrogativa de diminuir os custos da produção, com a aquisição de terrenos mais baratos, portanto mais distantes das áreas urbanizadas, imprimindo um desenvolvimento horizontal. Era um barateamento relativo, pois a escolha de terrenos distantes em áreas sem infraestrutura e equipamentos urbanos encarecia sua provisão para o poder público (que tinha que dotar de novas infraestruturas) e para o trabalhador (que tinha que se deslocar para os centros de consumo e trabalho).

Botelho (2007), ao analisar o caso de São Paulo, assim se refere à localização dos conjuntos para a população de COHAB

na periferia: “trata-se de uma herança de políticas passadas e de uma prática que privilegia o baixo custo do solo em detrimento da localização da moradia e de seu acesso às positivities do urbano” (BOTELHO, 2007, p. 35). Ao mesmo tempo, essa expansão criou as condições para a valorização dos terrenos e a criação de novas rendas.

Maricato (2009, p. 40) afirma que “a localização sempre distante das áreas já urbanizadas alimentou um mercado fundiário desorganizado do uso sustentável do solo urbano”. A autora recorda ainda que a participação do Estado na habitação atua na disputa pelos ganhos de salários, rendas, juros e lucros. Importante frisar que “de tal disputa participam inclusive os usuários de classe média ou até de baixa renda, enquanto proprietários privados que também se apropriam de alguma renda com a valorização de seus imóveis” (MARICATO, 2009, p. 42). Essa observação é importante para reforçar a ruptura de uma leitura dicotômica entre ricos *versus* pobres. Na produção da cidade capitalista a desigualdade se estabelece de diversas formas, e todos almejam ganhos.

A produção desigual da cidade

É recorrente a conclusão de que a retórica social não condiz com a prática adotada pelo BNH, sobretudo empresarial. Dentro da atuação do BNH, a leitura sobre a atuação dos INOCOOPs e das COHABs são exemplos emblemáticos de oferta desigual. Mesmo sendo essa uma discussão já apresentada por outros

estudos, deve-se retomá-la, para que, a partir dela, proponham-se novas leituras.

Ao se estabelecer uma diferenciação de atuação entre as COHABs (até cinco salários mínimos) e os INOCOOPs (de seis a doze salários mínimos), gerou-se uma divisão por rendimentos, e, conseqüentemente, um modo operante diferenciado. No Brasil, de modo geral, não só o padrão das unidades produzidas pelas cooperativas (com assessoria dos INOCOOPs), como a sua localização foram melhores do que as produzidas pelas COHABs.

Além disso, os imóveis financiados pelo FGTS (promovidos pelas COHABs), classificados como de promoção pública e destinados para a classe de menor renda, eram em número menor, e o orçamento a eles destinado diminuiu ainda mais quando o BNH passou a atuar em outros setores, como no desenvolvimento urbano. Os financiamentos com maiores benefícios foram concedidos pelo SBPE, direcionado para os grupos de rendimentos médios e altos, representando um privilégio para aqueles que conseguiram adquirir um imóvel em condições facilitadas. Nas palavras de Arretche (1990, p. 31), “a estes, o BNH deixou saudades”. As facilidades de financiamento, e até incentivos, deram condição para a criação, com usufruto da política do BNH, de uma classe de investidores no ramo imobiliário.

Prevaleciam as regras ditadas nos *jogos de cartas*³⁷ postos em prática por proprietários de imóveis, empreendedores imobiliários, empreiteiros de obras públicas e concessionários de

37 *A cidade como um jogo de cartas* é título do livro de Santos (1988).

serviços, poderes executivos e legislativos municipais. Essas regras nem sempre contemplavam a população de menores rendimentos, evidenciando a fragilidade da meritocracia. O acesso da população de menor poder aquisitivo à habitação tornou-se inviável ao longo da trajetória do BNH, em vista das oscilações econômicas sofridas no país, com forte impacto na inflação e no aumento do custo de vida. O atendimento do teto (número máximo de salários estipulado para a atuação dos agentes promotores) era sempre em detrimento do piso. Para a população de menores rendimentos, a produção considerada ilegal e informal foi o caminho a ser seguido (MARICATO, 2009). A exposição desses dados demonstra a outra face da desigualdade, que não ocorria só entre os que eram atendidos pelo BNH, mas também entre os que não conseguiam acessar a política de financiamento da casa própria e não eram contemplados com os poucos programas de atuação na faixa de rendimentos mais baixos.

Villaça (2004), por sua vez, faz a ressalva de que, por mais que as ações do BNH tenham tido um forte impacto e afetado o espaço das cidades brasileiras, estas não tinham a missão do planejamento urbano e da organização do espaço urbano. As ações não eram “formuladas e/ou aplicadas para cada cidade individualmente” (VILLAÇA, 2004, p. 172). Apesar de ter havido a exigência de Planos de Desenvolvimento Urbano locais, isso não foi suficiente para garantir a eficiência das ações, pois tais planos acabaram por ser “meros documentos acessórios de justificação de investimentos setoriais, paralelos e externos à própria gestão

local, definidos e negociados em esferas e circuitos que pouco ou nada tinham a ver com esta [a realidade de cada cidade]” (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 5). Disto decorrem as variações que a política habitacional apresentou ao longo do território brasileiro. Nas grandes cidades, como Rio de Janeiro, São Paulo e Recife, os conjuntos habitacionais foram utilizados, em muitos casos, para atender à população oriunda de remoções de favelas. É também dessa prática que decorre o estigma que esses conjuntos adquiriram nos relatos sobre a política do BNH. A precariedade dos projetos (do ponto de vista arquitetônico e de inserção urbana) criou as *revafelas*³⁸.

Existem, porém, em todo o Brasil, casos *isolados* de projetos habitacionais que fogem do padrão *refavela*, promovidos tanto pelos INOCOOPs, quanto pelas COHABs. Esses casos não têm recebido o devido espaço nos estudos que versam sobre a produção do BNH. Há, ainda, pouca abordagem contemplando o processo de gentrificação desses conjuntos. Essas análises podem ser realizadas levando em consideração tanto a inserção urbana como as consequências da atuação do Estado na política habitacional brasileira no pós-BNH.

Um exemplo do processo de gentrificação em projetos do BNH, relacionado ao entorno envolvente, é o condomínio de edifício denominado popularmente de Selva de Pedra, localizado no Leblon – Zona Sul do Rio de Janeiro/RJ (RIBEIRO; CRUZ; MARBELA, 2005). Natal/RN, quase de forma generalizada, é

38 Referência ao termo utilizado por Gilberto Gil na música *Refavela*.

outro exemplo de contraposição a essa concepção de *refavela*. Em Natal/RN, a política do BNH teve outra conotação: não há, no geral, o estigma de pobreza ligado aos moradores dos conjuntos habitacionais (MEDEIROS, 2007). Isto tem várias explicações que serão abordadas a partir do próximo capítulo.

Outros dois pontos devem ser colocados na análise que versa sobre os processos de (des)valorização dos conjuntos habitacionais produzidos pelo BNH: sua incorporação nas malhas urbanas das cidades (que merece tratamento específico para cada caso analisado) e a diminuição ou *ausência* da promoção pública de habitação, cenário que sucedeu no Brasil, após a extinção do BNH.

A extinção do BNH e a política habitacional após 1986

Na literatura sobre a atuação do BNH, há três temas recorrentes. Primeiro, o BNH foi um grande órgão, criado pelo regime militar, com o objetivo de dinamizar a economia e garantir a sua legitimação política junto à massa desabrigada. Segundo, foi o segundo órgão responsável, exclusivamente, por uma política nacional da habitação. Terceiro, produziu grandes cenários urbanos, com investimentos em habitação e desenvolvimento urbano.

Estima-se que o BNH foi responsável, durante o período em que operou (1964-1986), pela produção de aproximadamente 25% das unidades habitacionais construídas. O investimento em saneamento, eletricidade, pavimentação e estradas fazem, também, parte da história do órgão (BONDUKI; ROSSETO,

2010; AZEVEDO; ANDRADE, 1982). A atuação do Banco Nacional da Habitação (1964-1986) estabeleceu-se em várias medidas e programas, intervindo ele como promotor, regulador ou financiador (LAMPARELLI, 1982, p. 25). Essa foi, por 22 anos, a chave-mestra da política habitacional brasileira.

No ano de 1986, o BNH vivenciava o planejamento de uma remodelação, reforçando sua atuação em desenvolvimento urbano. Uma das propostas era a reformulação para que ele se tornasse o Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano – BNDU (ASSOCIAÇÃO DE DIRIGENTES DE EMPRESAS DO MERCADO IMOBILIÁRIO, 1986). Mesmo diante do planejamento dessas mudanças, uma decisão tomada pelo então presidente do Brasil, José Sarney, em novembro de 1986, surpreendeu inclusive o presidente do órgão: o Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, que extinguiu o BNH.

Bolaffi e Cherkezian (1985) defendem que, antes da extinção, houve um processo de desmoralização do BNH, transformando-o em *bode expiatório* de todos os males, na tentativa de apagar a marca do regime militar. Assim como abordado por Valença (1992), os autores avaliam que a situação econômica não era favorável. “Nesse período de crise, as fontes de recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), [...] ficaram comprometidas, o que fragilizou todo o sistema. O SFH não estava preparado para enfrentar a crise, devido ao seu formato operacional” (VALENÇA, 2001, p. 29). A questão do desemprego e a diminuição de rendas foram os principais entraves para o Sistema, que precisava do *retorno*

das prestações da casa própria, somando-se ainda à dissociação entre as correções das prestações e a inflação vigente (BOLAFFI; CHERKEZIAN; 1985).

Com a extinção do BNH 10.000 funcionários foram absorvidos por outros organismos públicos, especialmente a Caixa Econômica Federal (CEF, outro banco público), também chamada de CAIXA (VALENÇA; BONATES, 2010). Essa atitude foi a opção do governo federal para acentuar a dimensão financeira da atuação pública no setor habitacional (BONDUKI; ROSSETTO, 2010).

O desmembramento do BNH em diversas instituições colocou a habitação no limbo. Além disso, a maior crítica sofrida pelo BNH dizia respeito à ineficiência no atendimento aos setores de menores rendimentos, característica que foi ampliada com a atuação da Caixa Econômica Federal (CARDOSO; RIBEIRO, 2000).

A redemocratização do país, com a aprovação da Constituição Federal de 1988, inverteu a dinâmica de atuação do BNH na questão da habitação. Houve uma mudança descentralizadora que garantiu maior autonomia aos municípios e reforma fiscal. Embora essa mudança tenha sido mecanismo importante, na prática deu-se uma *descentralização por ausência* (CARDOSO, 2006; ARRETCHE, 1996).

Valença (2014) expõe que é interessante notar que, com a extinção do BNH, não houve alteração significativa do formato operacional preexistente, ou seja, “as fontes principais dos

recursos do sistema – as cadernetas de poupança e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – não deixaram de existir” (VALENÇA, 2014, p. 347). Essa medida reitera a dependência dos governos locais em relação à iniciativa do governo federal (CARDOSO, 2006b).

Depois da dissolução do BNH a política habitacional passou a vivenciar apatia e confusão (VALENÇA, 2001). Em alguns momentos, a política habitacional foi posta de lado na agenda política (pós-fechamento do BNH; pré-Collor e governo de Itamar Franco), e, quando executada, era colocada de forma difusa – em confusão, com ausência de uma intervenção federal, e com a proposição de um mercado aberto. Segundo Valença, especificamente o governo Collor, “plantou as sementes de um mercado aberto, que FHC fez florescer” (VALENÇA, 2001, p. 41). A ausência de políticas habitacionais para a população de rendimentos médios fez com que essa população ocupasse a produção destinada à população de menores rendimentos (MARICATO, 2009).

A abertura do mercado e a instrumentalização do FGTS (reestabelecendo normas e operações dos recursos) foram marcas do governo de Fernando Henrique Cardoso. A prioridade de estabilizar a economia e reformar o Estado, nomeadamente através de privatizações, relegou a questão habitacional e urbana para segundo plano. Com a operacionalização dos recursos do FGTS e do SBPE, foram criados os seguintes programas: Carta de Crédito (aquisição de qualquer imóvel, novo ou usado, no mercado);

Programa e Fundo de Arrendamento Residencial (construção para arrendamento e/ou aquisição de imóvel) e Programa de Subsídio Habitacional (produção de empreendimentos habitacionais para populações de baixa renda). Esses programas foram colocados de forma embrionária, mas com o mérito de tentar alcançar as classes de menores rendimentos. O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) operou esses programas buscando novas engenharias operacionais a fim de melhorar o acesso a beneficiários de menor renda (VALENÇA, 2014).

Em 2001, foi concebido o *Projeto Moradia*³⁹, que Lula apresentou, no período da disputa eleitoral de 2002, como um amplo documento/programa de intervenção no problema habitacional. Esse documento foi organizado por grandes nomes, com importantes contribuições acadêmicas e da militância política pela habitação, estando entre eles: Nabil Bonduki, Ermínia Maricato e Lúcio Kowarick⁴⁰. Grande parte desse projeto exerceu influência na formulação do Ministério da Cidade, na Secretaria de Habitação, e foi incorporado ao Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), mas pouco influenciou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), programa para provisão de habitação lançado em 2009. Este último herdou, apenas, os eixos que se

39 O Projeto Moradia foi articulado dentro das discussões proporcionadas pelo Instituto Cidadania, e contava com uma visão inovadora da participação popular para responder aos problemas de cidadania, habitação e gestão urbana.

40 Projeto organizado sob a supervisão de Lula, com a participação de André de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Martoni Branco, e com gerência executiva de Tomás Moreira. O projeto foi elaborado em 1999.

relacionam com os aspectos financeiros do Programa Moradia (BONDUKI, 2009; ARANTES; FIX, 2009).

Com o PMCMV⁴¹, quebra-se o hiato formado com a extinção do BNH, quando os programas tiveram pouca expressividade de atuação e foram marcados por políticas fragmentadas (VALENÇA; BONATES, 2010). O programa tem forte impacto em nível nacional e retoma uma agenda de intervenção na questão habitacional: “essa é a característica mais significativa do PMCMV: ter elevado até um patamar ótimo os recursos orçamentários em habitação” (BONDUKI, 2009, n.p.).

Desde o nome do programa, vê-se, mais uma vez, a presença da ideologia da casa própria. O forte apelo da população brasileira pela propriedade da moradia garante aos idealizadores do PMCMV um maior impacto, com forte conotação social e (em tempos de eleições) apoio político da população assistida. A adoção da política da casa própria reacende velhas práticas em que o mercado é o grande promotor da política habitacional. A opção da autoconstrução colocada pelo Projeto Moradia foi totalmente *escanteada*. Mais uma vez, faz-se a opção por uma política econômica, e não social. A conjuntura econômica colocou a construção civil, como de costume, como um campo promissor para aquecer a economia. O PMCMV faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ambos carros-chefes da política urbana do governo federal, medidas anticíclicas de combate à crise financeira internacional –

41 Instituído pela lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

instaurada a partir em 2007, especificamente nos Estados Unidos da América, por *coincidência* atrelada a uma bolha imobiliária (VALENÇA, 2014).

Atendendo aos interesses de mercado, o PMCMV, antes formulado para a população com renda de zero a seis salários mínimos, tem seu teto ampliado para dez salários mínimos, abrindo a possibilidade de atuação em setores mais rentáveis ao capital. A construção de moradias novas, para aquisição via PMCMV, foi apropriada por pequenos, médios e grandes construtores. Devido à garantia de ganhos reais, verifica-se a ação, na construção de habitação para o programa, de grupos e pessoas que nunca tinham atuado na construção civil. A entrada de pequenos construtores deu-se principalmente com a ocupação da periferia, ficando à parte os espaços mais valorizados nas mãos das grandes construtoras. Verifica-se mais uma expansão da malha urbana, com a premissa dos terrenos mais baratos para atender ao público de menores rendimentos. Para esses, o quadro que se traça é de um *boom* imobiliário, mas com condições precárias de infraestrutura, baixa mobilidade (devido à carência de transporte público), e distanciamento do local de trabalho. Mais uma vez, temos uma política que preza por garantir o acesso à casa própria, não às condições de moradia. Em 2011, as normas para o PMCMV, etapa 2, procuraram regularizar essa situação, alegando que somente haveria liberação de crédito para os projetos onde existisse infraestrutura pronta.

Toda a problemática de efetivação do PMCMV passa pela ausência de uma política mais ampla de acesso à cidade, proposta que foi colocada no Planhab (BONDUKI; ROSSETA, 2008), mas atropelada pelo PMCMV (ARANTES, 2009).

Em relação às velhas práticas especulativas, pouco se altera. Algumas mudanças sensíveis são percebidas na tipologia. O PMCMV responde por uma maior produção de apartamentos. Ironicamente, com a adoção dessa tipologia para população de menores rendimentos, a periferia começa a ser verticalizada, em muitos casos, antes mesmo das áreas centrais da cidade. Os grandes entraves do PMCMV são os mesmos de sempre: não se consegue promover uma política eficaz para a população de menor poder aquisitivo, onde se insere o maior déficit habitacional. Persiste o déficit de moradia da população de zero a três salários mínimos. O pouco que é produzido não garante o direito à cidade, com a plenitude que ele exige (mobilidade, segurança, lazer, trabalho etc.).

Decorre de todo o processo pós-BNH, bem como da expansão urbana das cidades, a centralidade e a *valorização* dos conjuntos habitacionais produzidos pelo BNH. Muitas foram as estratégias adotadas pelas pessoas de baixo e médio rendimentos para obter uma habitação face a uma ausência de política habitacional consistente. Por isso, a necessidade não só de compreender os produtos do BNH dentro do seu contexto histórico – dado que há diversos estudos contemplando esse enfoque –, mas de ampliar o leque, olhando para os produtos do BNH anos depois e para os processos sociais e espaciais envolvidos na dinâmica de reprodução

deses espaços, principalmente em termos dos possíveis processos de gentrificação subsequentes.

São muitos os motivos que justificam, do ponto de vista social e acadêmico, uma pesquisa com enfoque na produção do Banco Nacional da Habitação. Alguns desses motivos foram explicitados no início e no decorrer deste texto. A título de resgate, o BNH foi o maior órgão com uma política focada na questão habitacional e de desenvolvimento urbano; teve uma longa trajetória, com ampla produção quantitativa; tornou-se o maior órgão da promoção de habitação da América Latina. Além disso, como defendido por Bolaffi e Cherkezian (1985), deve-se dizer que sua polêmica atuação (com o viés econômico relegando o social) não justificou a extinção – ele merecia uma reformulação. Com o fim do BNH, a política habitacional brasileira ficou órfã. As outras políticas propostas não só reproduziram o *estilo operante* do BNH, como ainda ampliaram as suas falhas. Segundo Valença (2014, p. 347), passamos a ter uma política de *ioiô*: “o vaivém de recursos e programas destinados a tratar da questão do déficit e do problema habitacional varia de acordo com as conveniências de uma política econômica e/ou de um quadro político nem sempre consistente ou claro”.

O BNH, dado o seu impacto principalmente quantitativo, consolidou-se como referência da promoção de habitação – através do financiamento de grandes conjuntos habitacionais. Se, dos pontos de vista de sua vinculação com o regime militar e da conjuntura econômica, o fim do BNH foi desejado por muitos

brasileiros, com a extinção desse órgão, e a orfandade da política habitacional, o sentimento era de saudade. Em algumas cidades, como é o caso de Natal/RN⁴², os próprios produtos do BNH foram ressignificados, alguns desde a origem. Em resposta à lei da oferta e da procura, o déficit de produção de moradia tornou os produtos do BNH consumíveis pelas classes de rendimentos mais elevados do que o originalmente proposto. A baixa oferta e o aumento da demanda por habitação anularam um estigma e permitiram dar um novo significado a esses produtos. A ressignificação não é só simbólica, ela é estrutural – responde por uma transformação do espaço, com melhorias físicas nas unidades habitacionais.

A atuação do Estado como agente financiador e regulador da construção dos conjuntos habitacionais não só viabilizou a aquisição da moradia, como fomentou a operacionalização de rendas de monopólio. O título de propriedade da habitação torna, contraditoriamente, o dono da moradia mais vulnerável às investidas do mercado. Não se coloca à venda *apenas* o direito de residir no local, mas a venda é possível quando se tem a *propriedade* do imóvel. A ação do Estado brasileiro, que do ponto de vista ideológico atendeu ao *sonho da casa própria*, torna os atendidos pela política em pequenos capitalistas – que também vão especular com os aumentos das rendas a cada novo investimento. Ainda, esse movimento do Estado torna viáveis as investidas do capital privado no ambiente construído, válvula de escape nos momentos de crise do capital (HARVEY, 1982; 2011). A construção civil movimentada

42 Ver capítulo 3.

uma ampla rede econômica, partindo desde a oferta de trabalhos – dos que detêm menores níveis de instrução a engenheiros, arquitetos e outros profissionais –, à dinamização da produção e comercialização de materiais de construção. Trata-se de um campo *relativamente democrático* em que pequenos e médios agentes visualizam a possibilidade de atuação.

O pós-BNH é ocupado por uma mudança da postura do Estado, ocupando um papel diferente, estimulando pequenas associações com carta de crédito e permitindo ao mercado atuar de forma mais pulverizada. Face à ausência de políticas mais direcionadas e de um fluxo de recursos permanente sob regras estáveis, no plano federal, várias foram as estratégias adotadas pelas pessoas para ter acesso a uma habitação, desde as classes de menor recursos às classes de rendimentos médios. Tem-se desde a propagação de favelas até o surgimento de pequenos condomínios. O cenário condiz com o que Harvey ([2010] 2011, p. 189) descreve como igualitarismo radical: “Quando mediado pela propriedade privada e pelo regime de mercado, o igualitarismo radical produz falta de habitação para os pobres e condomínios fechados de mau gosto para os ricos”.

Os municípios, com a redemocratização do país (década de 1980), assumiram a responsabilidade de promover a política de habitação social (assim como em outras áreas, a exemplo da educação, assistência social, saneamento etc.) “seja no financiamento destas políticas com recursos próprios, seja captando diretamente no exterior; quer desenhando e implementando

programas habitacionais próprios” (ARRETCHE, 1996, p. 15), em um processo crescente de autonomização dos níveis subnacionais de governo que é largamente substitutivo à ausência do governo federal (ARRETCHE, 1996, p. 16). Deu-se uma descentralização por *ausência*.

A partir do próximo capítulo será realizado o exercício de olhar mais de perto para uma das cidades brasileiras entre as maiores receptoras, em termos proporcionais à sua população, dos projetos do BNH. A proposta é analisar os produtos dessa política de venda de casa própria, tendo como estudo empírico a cidade de Natal/RN. O objetivo é compreender quais os processos que são desencadeados a partir da inserção de um grande conjunto habitacional, como esses influenciaram na dinâmica da expansão do tecido urbano, contemplando a valorização das áreas. Os produtos do BNH deverão ser tratados não só como resultado de uma política expansionista e de abandono. Mas também será empreendida uma leitura que contemple como os conjuntos habitacionais influenciaram a dinâmica de valorização de várias áreas. Importa entender a passagem de uma segregação concebida a uma gentrificação reproduzida. Para tanto, salienta-se a necessidade de reconstruir e compreender o percurso histórico dos processos desencadeados.



O BNH E O CRESCIMENTO URBANO EM NATAL

Este capítulo tem como objetivo contextualizar a participação do BNH na produção do espaço urbano da cidade de Natal/RN. O Mapa 1 expõe a divisão geográfica da cidade e servirá como apoio à leitura de algumas informações abordadas neste capítulo. No decorrer do texto, apresentam-se dados que demonstram a significância dessa produção, seja pela escala da intervenção, seja pelo pioneirismo em alguns programas. Algumas peculiaridades sobre a urbanização e o contexto econômico/social no período dessa promoção e produção do espaço residencial são imprescindíveis para compreender o desencadeamento de processos sociais e geográficos referentes à valorização, segregação e gentrificação, processos sobre os quais tratou-se anteriormente. Este capítulo representa um resgate histórico, com base em revisão bibliográfica e consulta a fontes primárias e secundárias.

Na revisão bibliográfica sobre Natal destacam-se os trabalhos desenvolvidos por Almeida (2007, 2009); Andrade *et al.* (1987); Araújo (2012); Cavalcante (2004); Celestino (1997); Clementino (1995, 2009); Coradini (2008); Costa (2000, 2008); Cunha (1991); Ferreira (1989, 1991, 1996, 2007, 2008); França (1983); Furtado (2008); Lira (2013); Medeiros, A (2012); Medeiros, S. (2007); Petit (1990); Selva (1988); Silva e Gomes (2007); Silva, Alexsandro (2003, 2007); Silva, Ângelo (2003, 2013); Silva, M. (2004); Souza (1983) e Valença e Bonates (2010).

Como fontes primárias e secundárias, utilizam-se relatórios e planos de ação da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Natal (SEMPPLA), do Instituto de Planejamento de Natal (IPLANAT), do Banco Nacional da Habitação (BNH) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); acervo da Revista RN-Econômico (anos 1969 a 1992); dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – *Séries Estatísticas & Séries Históricas*, Censo 1991, 2000 e 2010; classificados do Jornal *Tribuna do Norte* – pesquisa realizada em duas etapas: a primeira realizada no acervo digital⁴³ da Biblioteca Central Zila Mamede (Universidade Federal do Rio Grande do Norte), foi referente ao período de 1975 (início dos anúncios de imóveis de conjuntos nos classificados) a 1986, nela foram catalogados 227 anúncios referentes a residências em conjuntos habitacionais, destacando a operação (venda ou

43 A digitalização dos jornais é fruto de uma parceria do Departamento de História da Universidade Federal do Rio Grande do Norte com o Jornal *Tribuna do Norte*.

aluguel), caracterização da residência (número de divisões, suíte, dependência de empregada, número de quartos e número de banheiros), valor e imobiliária vinculada; a segunda etapa debruçou-se sobre os anos de 2002 a 2013⁴⁴, com a aquisição dos exemplares na sede do Jornal, sendo catalogados 250 anúncios, organizados na mesma sistemática da primeira etapa. No total (etapas 1 e 2), somam-se 477 anúncios catalogados e analisados, além de outras fontes com menor incidência na análise.

Este texto contempla, de início, um breve resgate histórico da cidade de Natal/RN antes do BNH, no que se refere, principalmente, à demanda por moradia no período que sucede a 2ª Guerra Mundial. Seguindo o roteiro traçado no capítulo anterior, discutir-se-á, aqui, o reflexo da política do BNH em Natal, tanto ao nível do ambiente construído (habitação e consumo coletivo), como da dinâmica da renda da terra (intitulado nesse capítulo de *estruturação urbana e dinâmica imobiliária*). Por último, abordar-se-á o modo como a promoção e produção ocorreu de forma desigual e se refletiu na geografia da cidade.

44 Por questões orçamentárias não se cobriu o interstício entre 1987 e 2001.

Mapa 1 – Localização da cidade de Natal



Fundação: 25 de dezembro de 1599.

Área: 170,3 km² (a segunda menor capital, em área territorial, do Brasil).

População: 803.739 habitantes em 2010.

Valor do rendimento nominal mediano mensal *per capita* dos domicílios particulares permanentes: R\$ 510,00.

Valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar:
R\$ 3.229,46.



Fonte: Elaboração própria, com base em banco de dados disponibilizado pela SEMURB – Natal (2014).

NATAL ANTES DO BNH: BREVE RESGATE HISTÓRICO

Optou-se por abordar a cidade de Natal a partir dos anos 1940, por considerar que as transformações que ocorreram nesse período são significativas para compreender o momento que se sucedeu à atuação do BNH na cidade. A década de 1940 é um marco no crescimento urbano de Natal. Com a 2ª Guerra Mundial, a cidade foi utilizada como base de suporte para as forças aliadas, lideradas pelos Estados Unidos da América. Terminada a 2ª Guerra, o número de militares na cidade foi mantido, e até ampliado (CLEMENTINO, 1995, p. 118). O grande êxodo rural motivado pela mobilização militar e a seca no ano de 1942 contribuiu para a forte urbanização da cidade. No intervalo entre 1940 e 1950, a população de Natal praticamente dobrou – de 54.836 habitantes, passou para 103.215 habitantes –, registrando-se um aumento de 88%, com uma taxa de crescimento geométrico de 6,53% (nesse período a média para as capitais brasileiras era de 3,24%). O perímetro urbano limitado em apenas 4,2 km², menos de 5% da área urbana atual, começou a sofrer ampliações (SILVA, 2010).

Clementino (1989) indica que esse momento gerou um falso progresso na cidade e desencadeou uma urbanização sem indústria. A intervenção militar passou a definir a malha urbana da cidade, principalmente através da implantação de infraestruturas viárias, como a construção da estrada de rodagem que ligava o centro à base aérea de Parnamirim. Esta estrada acabaria por se tornar um

eixo de valorização da cidade, recebendo, em um trecho, o nome Avenida Senador Salgado Filho e, em outro, o de Avenida Hermes da Fonseca (SILVA, 2010). Devido à ausência de plano urbanístico, é, assim, seguida a orientação do traçado militar, que favoreceu a incorporação de terras rurais ao perímetro urbano sem nenhuma orientação ou controle de ordenamento (FERREIRA, 1989).

Nos anos que se seguem ao *boom* populacional, a demanda por residência e um reduzido parque habitacional tornaram os anúncios de procura de moradia frequentes nos jornais da época (*O Poti e Tribuna do Norte*). Nesse cenário tem-se a demanda por habitação elevando as rendas fundiárias, que se refletem no valor dos imóveis (para compra ou aluguel).

Esta situação se agravou com a tendência de alta dos preços da construção civil, fato que já se havia dado com a deflagração da 2ª Guerra, quando houve a quebra das importações de produtos que, até então em sua grande parte, vinham de fora, como cimento, aço, vidro etc. Como afirma Melo (1990), em relação ao Brasil, a inflação atingiu todos os setores da economia. Nessa situação, a solução política para o problema da habitação deu-se com a lei do inquilinato:

A crise politizou a questão da habitação, e o Estado responde com a reintrodução da Lei do Inquilinato em 1942. A lei, no entanto, parece ter reforçado a tendência no sentido da construção de residências de luxo para venda ao invés de locação. A população se deparou com uma situação de “sobram casas para vender, faltam casas para alugar” (MELO, 1990, p. 41).

Sobre o déficit habitacional, na época, uma pesquisa da Fundação de Habitação Popular (FUNDHAP) apontava para um déficit total de 29.108 unidades, com tendência de crescimento desse índice acima de 0,5% (Tabela 1). Tratava-se de um número superestimado, pois, considerando a média de cinco pessoas por família⁴⁵, chega-se a aproximadamente 145.540 pessoas, dentro de uma população de 162.537 habitantes. A estimativa do déficit habitacional equivalia, assim, a 89,5% da população recenseada em Natal no ano de 1960 (IBGE, 2014).

Tabela 1 – Estimativa do déficit habitacional em Natal, 1960 a 1966

Ano	Unidades residenciais	% de crescimento do déficit
1960	29.108	-
1961	29.348	0,8
1962	29.650	1,0
1963	29.912	0,9
1964	30.200	0,9
1965	30.385	0,6
1966	30.528	0,5

Fonte: Cadastro da Prefeitura de Natal. Divulgado em RN-Econômico (1970, p. 51).

45 Média estabelecida pelo cálculo da população de Candelária em 1981, em relação ao número de habitantes (ANDRADE *et al.*, 1987). A média utilizada pela Secretaria de Planejamento do município em 1982 é de 5,5 pessoas. O Instituto de Planejamento de Natal em 1991 utilizou uma média de 4,5 pessoas por unidades.

De fato, houve um grande aumento populacional e pouca provisão de moradia na cidade. Até 1964, as políticas habitacionais que nela se fizeram presentes tiveram pouca expressividade na oferta de moradia (Tabela 2). Os órgãos que atuaram no período que antecede a presença do BNH foram os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)⁴⁶, a Caixa Econômica Federal (CEF), a Fundação da Casa Popular (FCP), o Instituto de Pensões e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE), a Fundação da Habitação Popular do Rio Grande do Norte (FUNDHAP)⁴⁷, e ainda havia as Forças Armadas – com a construção de vilas militares. Com exceção dos dois últimos, todos os demais eram órgãos com políticas nacionais.

Tabela 2 – Política habitacional em Natal, 1946 a 1964 (unidades construídas)

Órgão	Período de atuação	Número de Unidades
IAPs	1946-1960	350
CEF	1947-1964	508
FCP	1946-1963	200
FUNDHAP	1963-1971	596
IPASE	1949-1958	96

Fonte: Elaboração própria, com base em Almeida (2007, 2009) e Sousa (1983).

Nota: Não foram computadas as Vilas Militares, com 223 unidades, nem os PNRs – Próprios Nacionais Residenciais (BONATES; VALENÇA, 2010).

46 Almeida (2007 e 2009) revela que os IAPs em Natal atuaram até com a construção de casas de taipas. Ainda sobre os IAPs, ver os trabalhos de Ferreira (2007 e 2008).

47 A FUNDHAP era uma espécie de representação da política da FCP em nível estadual, criada no governo Aluísio Alves. Essa iniciativa será mais comentada no capítulo 4, que contempla a origem do conjunto Cidade da Esperança, cuja construção foi iniciada por esse órgão.

A situação crítica de demanda por moradia foi ampliada nos anos 1970, com a permanência dos militares. Além dos agrupamentos já existentes, foram criados o III Distrito Naval, o Comando Aéreo de Treinamento (CATRE) e o Centro de Lançamento de Foguetes da Barreira do Inferno. Houve, ainda, a chegada da Petrobras e o desabrochar para as atividades turísticas. Todos esses fatores proporcionaram o estabelecimento de muitas empresas, concessionárias e prestadoras de serviços, trazendo para a cidade um grande número de técnicos qualificados, com nível salarial mais alto do que a média existente na cidade (CLEMENTINO, 1995; FERREIRA, 1991). Em 1970, a população recenseada era de 270.127 habitantes, o que representava um aumento de 60,17% em relação à população de 1960 (IBGE, 2014). A média nacional do mesmo período teve um crescimento de 25% da população recenseada, com um aumento mais significativo da população urbana (39%) do que da rural (8%).

A confluência da concentração populacional em um parque habitacional restrito com a fragilidade de legislação urbanística e a mão de obra abundante proporcionou a ampla atuação do BNH em Natal, tornando a cidade um laboratório das ações desse órgão.

O BNH E O AMBIENTE CONSTRUÍDO EM NATAL

A atuação do BNH na cidade de Natal, como um dos *laboratórios* da política nacional de habitação, é verificada não apenas na intensidade de ações, mas também no pioneirismo de alguns projetos, como, por exemplo, o Promorar e o Projeto Especial de Cidades de Porte Médio. Na habitação, as ações da COHAB e do INOCOOP figuram com grande impacto. A provisão de pavimentação, drenagem, saneamento, centros comerciais e outros equipamentos são exemplos da participação do BNH na estruturação urbana da cidade, a partir, principalmente, das demandas dos conjuntos habitacionais. Nesse sentido, reforça-se, mais uma vez, a existência do consórcio da política de habitação com a de desenvolvimento urbano. Ver-se-á como ele ocorreu e qual o desenho traçado a partir das iniciativas citadas.

Habitação

O BNH iniciou suas atividades em Natal no final dos anos 1960 com a conclusão do conjunto habitacional Cidade da Esperança, iniciado pela FUNDHAP em 1967, e a construção dos conjuntos habitacionais Boa Vista e Neópolis. Este último demarca a atuação da política habitacional, pelo INOCOOP, na Região Administrativa Sul da cidade.

No que se refere ao cenário da produção de conjuntos do BNH em Natal, de forma geral, os conjuntos de COHAB pretenderam

atribuir as moradias ao operariado, consoante a demanda gerada pelos incentivos industriais. Os primeiros conjuntos de COHAB foram construídos na Região Sul, ao longo da BR-101 – um corredor industrial que teve um maior dinamismo com as políticas industriais da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), representando uma importante via de acesso de produtos oriundos de outros estados, bem como de escoamento da produção local (SELVA, 1988, p. 116). Entre as décadas de 1960 e 1970 houve um aumento de 194 unidades industriais para 380 unidades. Entretanto, a industrialização em Natal ainda era muito incipiente. Nos anos 1970, o setor terciário incorporava 79% da força de trabalho de Natal (NATAL, 1982).

Apesar da pequena quantidade de indústrias existente em Natal, sua localização na cidade não era satisfatória e, por isso, o Plano Diretor de 1974 propôs um ordenamento da cidade (NATAL, 1974). Com essa prerrogativa, é criado o Distrito Industrial de Natal (DIN), na Região Norte, em área limítrofe com o município de Extremoz. O DIN foi utilizado como pressuposto para a construção dos conjuntos habitacionais na região, principalmente os da COHAB. Em geral, em Natal, os conjuntos habitacionais da COHAB possuem maior número de unidades habitacionais, predominando a casa, e não o apartamento, como tipologia principal.

Os conjuntos promovidos sob orientação do INOCOOP/RN concentraram-se, majoritariamente, na Região Sul da

cidade, e destinavam-se a profissionais liberais organizados em cooperativas. O INOCOOP/RN iniciou suas atividades com a Cooperativa Habitacional dos Servidores da Marinha Brasileira em Natal e a Cooperativa Habitacional dos Trabalhadores de Natal para a construção dos conjuntos Boa Vista e Neópolis, respectivamente (RN-ECONÔMICO, 1970). Os conjuntos eram tanto de casas como de apartamentos – principalmente nos anos 1980 – com até 4 pavimentos. Os projetos do INOCOOP foram precursores da verticalização para uso residencial na Região Sul da cidade (COSTA, 2000).

Em 1978, somando-se apenas as unidades construídas pelo INOCOOP/RN, essas poderiam ser equivalentes a uma possível terceira maior cidade do Estado do Rio Grande do Norte; ficariam atrás apenas de Natal e Mossoró. Considere-se o fato de que a maioria dos empreendimentos do INOCOOP/RN e da COHAB/RN ocorreu nessas duas cidades. Em dados apresentados pela COHAB/RN, em 1980, das 15.398 unidades (construídas, reformadas ou aquisição de terrenos), 11.940 estavam entre Natal (9.364 unidades) e Mossoró (2.576 unidades), correspondendo a 77,5% de toda a atuação do órgão. Ressalva-se ainda o fato de que os números de terrenos próprios era 787 (5,1%), reforma da casa própria 1.000 (6,5%) e reconstrução da habitação 600 (4%), cobrindo todo o estado do RN. Os números demonstram ser mínima a participação do BNH em outros municípios.

Nos anos 1960 e 1970, verifica-se, em Natal, uma inversão da proporção entre residências alugadas e residências próprias, como mostra a Tabela 3 que se segue.

Tabela 3 – Domicílios em Natal, 1960 e 1970

Ano	Domicílio particular	Alugado	Outros tipos
1960	41,91	51,59	6,5
1970	57,24	34,64	8,12

Fonte: IBGE, disponível em Natal (1980).

Mesmo com toda a produção na década de 1970, a procura de casas para alugar ainda era grande. Em 1973, o corretor imobiliário Francisco Ribeiro afirmava que “não anuncia mais casas para vender, pois as que aparecem não chegam para atender aos pedidos registrados com antecipação” (RN-ECONÔMICO, julho de 1973, p. 36). Dois anos mais tarde, relatos expõem que “Natal é, talvez, a cidade pior, em termos proporcionais, para se alugar casa, entre capitais brasileiras” (RN-ECONÔMICO, 1975, p. 26).

As ofertas da COHAB e do INOCOOP não conseguiam atender à população de menor poder aquisitivo, essencialmente as famílias com renda mensal de zero a três salários mínimos. Para esse público, houve outra linha de atuação do BNH com provisão de moradia com a instituição do PROFILURB em 1975, e do Promorar em 1979.

O PROFILURB objetivava atender principalmente à população imigrante com renda de zero a três salários mínimos, com a urbanização de áreas livres e de aglomerados de sub-habitações⁴⁸ nas capitais, regiões metropolitanas e áreas definidas como polos de desenvolvimento em cidades com população igual ou superior a 50 mil habitantes. O prazo de financiamento era de 15 anos, com juros de 1% ao ano. Uma inovação proposta pelo Programa era a concessão de uso com opção de compra como uma das formas de transferência do lote aos moradores (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, 1976). Em Natal, o PROFILURB foi implantado com modificações: o tipo adotado foi o *Embrião* – com financiamento do terreno e da construção de uma unidade sanitária, e instalação elétrica e hidráulica. Havia uma orientação de construção em mutirão, que não foi incorporada em sua totalidade (NATAL, 1986).

O Promorar destinava-se à “erradicação ou recuperação de favelas, palafitas ou mocambos, através do saneamento e urbanização da área, seguido da construção de moradias compatíveis, na área ocupada” (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, 1982, p.18). O programa executado pelas COHABs, e sua primeira experiência no país deu-se em Natal, com o conjunto Santa Esmeralda, construído em 1980. Em Natal, a orientação geral do Promorar, de manter, nas áreas beneficiadas, a mesma população que já ocupava, deu-se apenas no caso de Santa

48 Termo utilizado pelo Programa.

Esmeralda e Mãe Luiza, não ocorrendo com Felipe Camarão, cuja população foi transferida para localidades nem sempre próximas das áreas anteriormente ocupadas. No caso do Promorar Panatis, outra diferença de orientação deu-se em relação à população beneficiada, que não era oriunda de favelas. De modo geral, a falta de equipamentos coletivos (segurança, saúde, escolas e outros) figura como uma das críticas feitas ao programa Promorar em Natal⁴⁹ (NATAL, 1986).

Como foi visto no capítulo 2, a ausência de equipamentos e de infraestrutura dos conjuntos habitacionais foi uma crítica que o BNH sofreu nos seus primeiros anos de atuação e que se tornou um móbil para investida do órgão em financiamento destinado ao desenvolvimento urbano, inclusive em obras de grande porte. Essa medida foi bem aceita nos momentos de crise econômica, em que a inadimplência dos mutuários da habitação tornou imperativa a necessidade de buscar alvos mais seguros – como as prefeituras municipais. Nessa fase, verifica-se o que Harvey ([1980] 2013) denomina de uma reestruturação da *geografia das infraestruturas sociais*, geralmente realizada no decorrer de uma crise econômica do capital. A partir de meados da década de 1970, a participação na produção de bens de consumo coletivo e capital fixo ganha destaque na atuação do BNH.

49 Sobre o Promorar em Natal, ver Moura (1990), em trabalho realizado pela Fundação Joaquim Nabuco, com a consultoria de Marcus André B. C. de Melo.

Bens de consumo e produção pública da cidade

A atuação do BNH em Natal na provisão de bens de consumo e capital fixo esteve correlacionada com as demandas dos conjuntos habitacionais, inseridos, majoritariamente, através dos pacotes de infraestrutura agregados aos conjuntos, contratados via Carteira de Desenvolvimento Urbano – CDU. Soma-se a essa atuação a participação da cidade em outros programas, como o Projeto Especial Cidades de Porte Médio e o CURA. Ambos os programas tinham linhas de financiamentos integrantes da estratégia de Desenvolvimento Urbano, colocada na agenda do BNH a partir da década de 1970.

Natal foi uma das sete primeiras cidades a fazer parte do *Projeto Especial Cidades de Porte Médio* (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, 1981). Um projeto que contou com o apoio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) integrante do Banco Mundial, tendo sido implementado com recursos da União, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU). Foram destinados recursos para diversas áreas, entre elas a promoção de infraestrutura urbana e comunitária (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, 1985).

O documento intitulado *Projeto Cidade de Porte Médio*, elaborado pela Secretaria de Planejamento da cidade de Natal, faz referência às migrações de pessoas de pequenos centros urbanos para Natal e correlaciona esse fato com o surgimento de favelas, devido aos baixos níveis de rendas dos imigrantes. O rendimento

familiar de até três salários mínimos atingia 70% da população, e 46% da força de trabalho da capital ganhava menos da metade do salário mínimo (NATAL, 1980).

A precariedade da vida urbana naquele período é verificada no sistema de abastecimento de água (que tinha um déficit de 7.260 ligações, correspondendo a 8% dos imóveis da cidade), no saneamento (que contemplava apenas 11% da população urbana) e no sistema viário (do qual 40% estava sem revestimento – ver Tabela 4: Pavimentação em Natal, 1982), o que gerava consequentemente uma restrição para o tráfego dos veículos coletivos e individuais. Somente a rede elétrica era considerada satisfatória, atingindo 90% das residências.

Tabela 4 – Pavimentação em Natal, 1982

Tipo de pavimentação	Extensão km	Extensão %
Asfáltica	88,94	11
Paralelepípedo	417,48	49
Sem revestimento	342,83	40
Total	849,25	100

Fonte: SUMOV, 1981, disponível em Natal (1982)

Natal também foi contemplada com o CURA, considerado “a mais importante linha de financiamento do BNH para execução de obras urbanas integradas” (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, 1985, p. 18). Dentre os objetivos do CURA, estavam:

- Oferecer aos municípios recursos financeiros para programas de governo, relativos à urbanização, em adequação às diretrizes locais de desenvolvimento, contribuindo para a ordenação do uso do solo urbano e a promoção de uma condizente oferta de equipamentos e serviços;
- Dinamizar o mercado imobiliário pela conjugação de ampliação de áreas urbanizadas com instrumentos que coíbam a retenção especulativa de imóveis urbanos;
- Proporcionar apoio a projetos habitacionais de interesse do BNH, especialmente os de natureza social (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, 1985, p. 18).

Como exemplo de obras do programa CURA propostas para Natal, estão: a drenagem nos bairros da Ribeira, Dix-sept Rosado, Lagoa Nova e Nova Descoberta, com a construção de lagoas de infiltração e recarga do aquífero; a construção de uma malha de galerias pluviais; a melhoria e ampliação de praças, centros integrados, postos de saúde, entre outros (NATAL, 1980; 1983).

A expectativa era de que os investimentos dos diversos projetos, como o Cidades de Porte Médio e o CURA, beneficiassem os “programas habitacionais e equipamentos já alocados, favorecendo a implantação de programas similares” (NATAL, 1980, p. 34). Isso porque cada novo conjunto habitacional construído em Natal equivalia à construção de uma nova cidade, ou *superbairros*, ou *novas cidades*. Ainda sobre a escala dessa intervenção, no relatório *Conflitos Urbanos em Natal 1976/1986*, coordenado pelo Centro de Estudos e Pesquisa Josué de Castro de Pernambuco, a equipe do RN constatou a seguinte situação:

O número de casas por conjunto construído vem aumentando em grandes proporções, a partir de 1979/80, principalmente, naqueles destinados à população de renda até 5 salários mínimos. 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. E se fosse contada somente a sede dos municípios o conjunto mencionado seria a 6ª cidade do estado, naquele momento⁵⁰ (ANDRADE *et al.* 1987, n.p.).

O BNH, em discurso, reconhecia a necessidade de dotar essas “novas cidades” com toda a infraestrutura, afirmando, ainda, que a provisão de moradia e de infraestrutura “provocaram ofertas de centenas de empregos diretos e indiretos, aquisição de materiais, contratação de serviços de diferente natureza da demanda de energia elétrica, água e contribuições do Imposto Predial” (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, 1977c, p. 19). A orientação era também de criar instituições comunitárias – dirigidas pelos próprios moradores e com instalações para reuniões de caráter social, cultural e religioso, quadras de esportes e outros equipamentos comunitários.

Segundo os relatórios do BNH, os conjuntos construídos pelo INOCOOP/RN eram complementados com infraestrutura de “abastecimento de água, calçamento, energia elétrica, áreas para construção de centros sociais e templos religiosos,

50 Cabe observar que o Rio Grande do Norte, naquele período, possuía um total de 150 municípios.

unidades escolares, comércio, praças e recantos de lazer” (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, 1977b, p. 19-20). A então diretora do INOCOOP, Severina Porpino, divulgou em 1970, que em muitos casos os equipamentos não eram providenciados pelos órgãos públicos (por não disporem dos recursos necessários) e que “serviços imprescindíveis à implantação dos conjuntos foram executados pelos próprios associados das cooperativas, aumentando o custo da unidade da habitação” (RN-ECONÔMICO, 1970, p. 17). Em outro momento, ela reconhece também a participação da iniciativa privada “complementando a infraestrutura com os centros comerciais, pequenos supermercados, farmácias, açougues, padarias, bares e mercearias”, além da motivação da população para a construção de “capela, centro social e clube do bairro” (RN-ECONÔMICO, 1978c, p. 91).

No tocante aos empreendimentos da COHAB, o menor poder aquisitivo dos moradores inviabilizava a provisão dos equipamentos na mesma lógica do INOCOOP. Para suprir a ausência de equipamentos, as COHABs começaram a usufruir dos empréstimos das linhas de financiamento da Carteira de Desenvolvimento Urbano (como os já citados programas para os projetos CURA, PROFILURB e outros). Deve-se recordar que, segundo Maricato (1979), essa foi uma estratégia utilizada pelo BNH para também capitalizar seus recursos.

Para exemplificar essa atuação das COHABs, veja-se o caso do conjunto Santa Catarina, ao qual foi destinado recurso

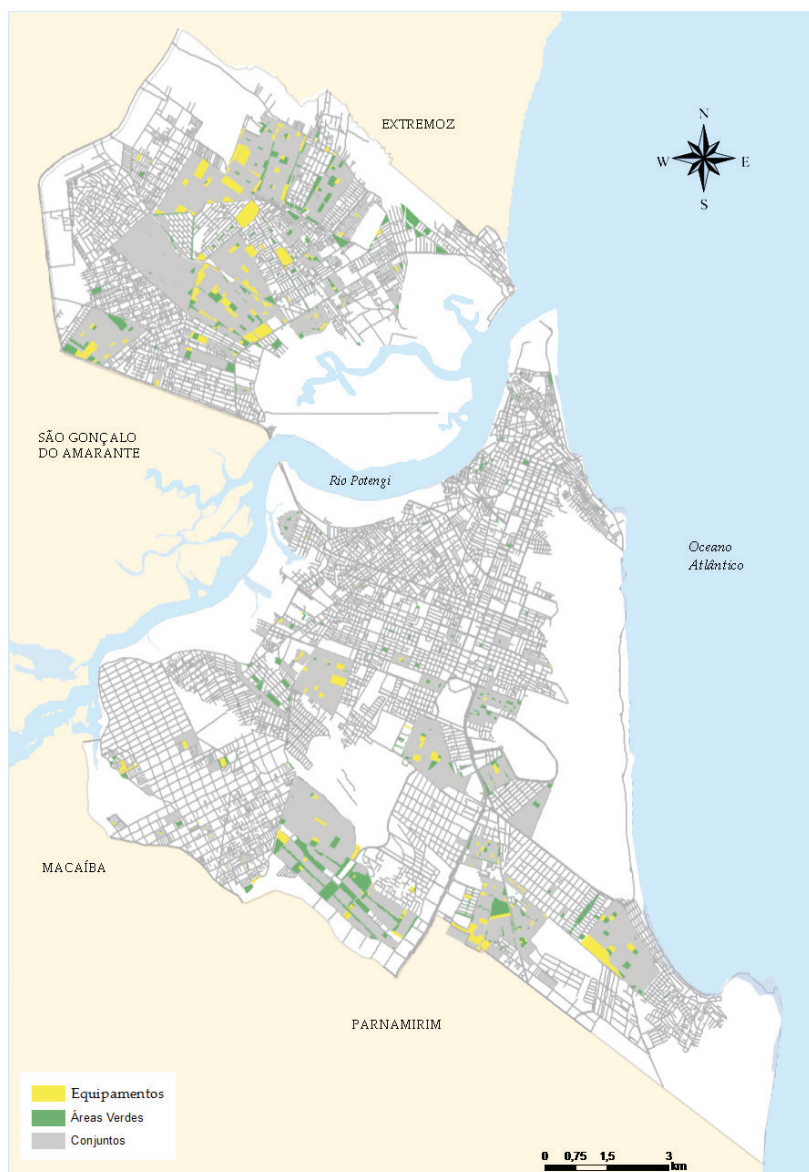
para a instalação do sistema de abastecimento de água e para as ligações domiciliares, por meio de financiamento da Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN). Outro exemplo se deu nos conjuntos Soledade e Lagoa Nova, nos quais foram construídos dois centros comerciais com 20 boxes, uma lanchonete, dois conjuntos sanitários públicos e um reservatório de água. Os boxes e a lanchonete seriam vendidos pela COHAB aos comerciantes (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, 1977a; 1978a).

Nem todos os conjuntos contaram com a provisão dos equipamentos no ato da entrega das unidades. Contudo, ressalta-se a importância da reserva de espaços para a instalação desses equipamentos, uma exigência da legislação de uso e parcelamento de solo⁵¹ que viabilizou a execução destes equipamentos em anos posteriores, qualificando os espaços dos conjuntos.

A cartografia da disposição de equipamentos públicos de uso coletivo na cidade de Natal (escolas, quadras, posto de saúde, postos policiais, igrejas e centros sociais) – dados de 2014 (Mapa 2) – demonstra a concentração desses serviços nas áreas onde estão localizados os conjuntos habitacionais. As áreas desses conjuntos destacam-se pelos equipamentos coletivos providos pelo setor público. Essa convergência dá-se, ainda, com as praças, que predominam nos conjuntos habitacionais.

51 Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Mapa 2 – Localização dos equipamentos públicos de uso coletivo em Natal/RN



Fonte: Elaboração própria, com base em banco de dados disponibilizado pela SEMURB – Natal (2014).

As praças, também visíveis no mapeamento estão, principalmente, nas regiões administrativas Leste e Oeste. No caso da Região Administrativa Leste, a crescente ocupação da área, ao longo da primeira metade do século XX, que inclui o centro histórico originário da cidade (entre os séculos XVII e XVIII), deve-se à presença dessas praças, principalmente do ordenamento definido sobre a orientação do *Plano da cidade Nova* (LIMA, 2001). Ainda nessa região, os bairros Tirol e Petrópolis concentram vários serviços de comércio e da iniciativa privada, como escolas e clínicas de saúde, a exemplo do corredor de saúde privada da cidade, em que “é grande a quantidade de hospitais, clínicas médicas, sedes administrativas de planos de saúde, laboratórios de análises clínicas e consultórios odontológicos” (SILVA; GOMES, 2007, n.p.).

É necessário salientar que o pacote de desenvolvimento urbano, com o financiamento desses equipamentos em que “o Estado literalmente ‘paga’ pelo acesso público a infraestruturas como vias, praças, calçadas, equipamentos diversos de educação, saúde etc” (VALENÇA, 2008, p. 246), permitiu uma estruturação do espaço urbano da cidade de Natal. Apesar de não ter sido identificada nos relatórios a atuação do BNH em estradas e pontes na cidade de Natal, a combinação de habitação e equipamentos coletivos, somada a obras de drenagem e saneamento, viabilizou não apenas a provisão de moradia para as famílias, mas a dinâmica da construção civil e do mercado imobiliário.

A valorização da terra corresponde, em maior ou menor proporção, à forma como ocorre a expansão do espaço urbano. A dinâmica imobiliária imposta pela nova estruturação urbana de Natal alterou as rendas auferidas pelos proprietários de terra. Nas palavras de Maricato (1999), ao discutir teoricamente o processo, trata-se “principalmente, de investir segundo a lógica da geração e captação das rendas fundiária e imobiliária que tem como uma de suas consequências o aumento dos preços de terrenos e imóveis”. Em Natal, mesmo antes da atuação do BNH, a dinâmica imobiliária seguiu o receituário típico da urbanização capitalista: deu-se com a expansão horizontal da cidade, ampliando o perímetro urbano por meio da transformação dos loteamentos e de terras rurais em urbanas. Os *novos espaços urbanos* surgidos com os conjuntos habitacionais na cidade eram tão *novos* que foram a gênese de muitos bairros da cidade, exercendo uma atratividade para outras ocupações.

ESTRUTURAÇÃO URBANA DE NATAL VIA CONJUNTOS HABITACIONAIS

Os conjuntos habitacionais contribuíram para a *expansão horizontal*, condicionando a criação de solo urbano e preenchendo os limites territoriais da cidade. Os primeiros conjuntos habitacionais do BNH entregues à população de Natal, em 1967, empreendidos pela FUNDAP/COHAB (Companhia habitacional) do RN, se localizam na Região Oeste da cidade. O conjunto posterior localiza-se na Região Sul, trilhando o caminho que havia sido traçado pelos militares durante a 2ª Guerra em direção à cidade de Parnamirim.

Os conjuntos habitacionais seguiram exatamente o percurso das áreas que estavam valorizadas e iriam se valorizar. A Região Administrativa Oeste, a menos atrativa para o mercado imobiliário, e até os dias atuais, a região com os piores indicadores sociais da cidade, recebeu poucos conjuntos (Cidade da Esperança, Boa Vista e Felipe Camarão). Da mesma forma, a Região Administrativa Leste, com poucos terrenos de grande porte disponíveis, por ser a região de mais antiga ocupação urbana, tampouco recebeu, no período do BNH, construções de grandes conjuntos habitacionais – a exceção foi o projeto Promorar em Mãe Luiza⁵², cuja resistência histórica na área é singular.

Na construção dos conjuntos, predominou uma expansão horizontal da cidade com a geração de vazios urbanos – ao localizar conjuntos distantes do núcleo central da cidade e fora, na continuidade imediata da malha urbana –, acarretando altos custos para a provisão de infraestrutura. No caso do conjunto Nova Natal, Região Norte da cidade, a precariedade da localização dá-se pela ausência total de equipamentos e serviços urbanos. Antes existiam, no local, pequenos núcleos residenciais e pequenas propriedades rurais. Com a construção do conjunto, a área começou a atrair loteamentos que foram operados de forma

52 Área de formação dunar, ocupada na década de 1940 por pescadores e imigrantes do interior do estado, oficializada como bairro pela Lei nº 794 de 1958. Possui uma situação firmada em favor de uma população de interesse social – no plano Diretor de 1994 (Lei Complementar nº 07, de 05 de agosto de 1994) é instituída como Área Especial de Interesse Social (AEIS). A AEIS de Mãe Luiza é regulamentada pela Lei nº 4.663 de 31 de julho de 1995.

irregular. O entrelaçamento desses loteamentos com o conjunto dificulta a identificação *in loco* de onde começa e termina o conjunto, um dos mais precários da cidade.

A expansão horizontal a partir da construção dos conjuntos habitacionais não é exclusiva da cidade de Natal, tendo-se propagado em outras cidades. Lemes (SILVA NETO, 1986) lançou uma expressão apropriada para esse fenômeno os *extensores urbanos*, utilizada por Santos (2007) ao fazer a seguinte correlação: “Por meio de extensores e de programas de habitação popular, a cidade aumenta desmesuradamente a sua superfície total e este aumento de área encoraja a especulação, o processo recomeçando e se repetindo e crescendo” (SANTOS, 2007, p. 63).

A localização inicial desses grandes conjuntos habitacionais – geograficamente periférica – deu-se com a anexação de áreas de rendas menores (em relação à área consolidada). Como sublinha Smith ([1996] 2011, p. 21) em relação à “disponibilidade de terras mais baratas na periferia (menor renda da terra) foi primordial para o processo de expansão urbana das cidades”. Ao mesmo tempo em que houve a ocupação de terras de menor preço, houve o acréscimo de rendas decorrente da produção desse espaço com dinamismo social e econômico. Foi recorrente a estratégia de lotear deixando áreas para especulação futura. Uma escassez criada, nas palavras de Harvey, “pela retenção da terra ou do recurso para uso presente, especulando-se sobre valores futuros” ([2001] 2006, p. 222).

Não se pode afirmar que essa especulação aconteceu sem incomodar a gestão pública municipal. Como afirmado no capítulo 2, as COHABs e INOCOOPs, mesmo com representação local, eram organismos *semifederais* (ARRETCHE, 1994) em um regime ditatorial – vivenciado no Brasil. A legislação municipal, no caso de Natal, era frágil e/ou inexistente (para alguns casos). Os conflitos davam-se, então, entre uma política federal com forte repercussão econômica e social e o município responsável pela organização do território.

O conjunto Cidade Satélite, o maior empreendido em Natal, representava, no período da construção, mais da metade do que já havia sido construído pelo INOCOOP/RN. Contudo, foram muitos os entraves. A prefeitura questionava a localização por duas questões: 1º) o terreno dunar, que tinha a recarga do manancial impedida, com 45% da sua área (302 hectares) impermeabilizada com casas, ruas e demais edificações, além da sobrecarga pelo consumo; 2º) a distância em relação ao perímetro urbano da cidade, que caracterizava uma *expansão forçada* da área urbanizada, reconhecida a decorrência de uma vasta região intermediária, não ocupada, com elevados custos para a provisão de equipamentos urbanos. Somava-se, ainda, a insatisfação por não ter sido efetuada uma consulta sobre a aquisição da área e condições de uso em consonância com a legislação em vigor. O entrave foi resolvido com a reformulação do projeto, das 6 mil casas programadas inicialmente, reduziu-se o número para

praticamente a metade, ou mais precisamente, 3.545 unidades, “deixando 60% do terreno para áreas verdes e de lazer” (RN-ECONÔMICO, 1978b, p. 39)⁵³.

O procedimento de atuação do BNH em Natal deu-se com a estratégia de forçar a transformação de terras rurais em urbanas. Em 1980, os 172 km² que constituem a área total do município foram oficialmente considerados área urbana⁵⁴, ou seja, já estavam completamente loteados. As granjas passaram a ser conjuntos habitacionais. É importante mencionar que a lei municipal de parcelamento do solo foi instituída apenas em 1984⁵⁵, depois da cidade ser considerada totalmente urbana. Essa prática é abordada teoricamente por Cunha e Smolka (1980), que defendem que, em virtude da escassez da terra, novas rendas foram capitalizadas em forma de sobrelucros (CUNHA; SMOLKA, 1980), numa dinâmica imobiliária que coloca os loteamentos como investimento.

A formação dos loteamentos periféricos como investimento

No meio urbano, o mercado de terra é impulsionado pelo loteamento. Botelho (2007, p. 57) recorda que “o loteamento é a forma de dividir a terra em parcelas comercializáveis, ou seja,

53 Nos capítulos 4 e 5 voltar-se-á a tratar do conjunto Cidade Satélite, contemplando a discussão sobre essas áreas verdes.

54 O censo de 1970 apresentava 3% da população residindo em área rural. O censo de 1980 indica uma população total de 416.898, em que todos são considerados habitantes de área urbana. Vale frisar que no Plano Diretor de 1984 o município foi instituído totalmente como urbano.

55 Ressalva-se que já existia a lei federal 6766 de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo.

é o processo de homogeneização da terra frente ao dinheiro, a viabilização de sua mercantilização no meio urbano”.

A dinâmica dos loteamentos na cidade de Natal é anterior aos conjuntos. O fato, aqui estabelecido, dos conjuntos atuarem como extensores urbanos, embora seja correto, não deve mascarar a expansão urbana que já vinha sendo traçada pelos loteamentos. Na década de 1940, inicia-se a formação de um mercado de terras e uma intensa produção fundiária na cidade de Natal (FERREIRA, 1996).

No Mapa 3 estão localizados os loteamentos realizados de 1941 a 1966 e que possuem ano de aprovação e/ou registro. Os mais antigos (de 1941 a 1950) são de menores extensões e localizam-se na continuidade da área urbana estabelecida, enquanto os maiores são mais distantes e desenvolveram-se nas décadas de 1950 e 1960. O mercado de terra estabelecido naquele período equivale quase a 50% do total dos loteamentos (registrados ou não) da cidade, catalogados pela Prefeitura Municipal de Natal em 2009. Dos 300 loteamentos catalogados, 149 são desse período.

A presença dos conjuntos em áreas que já estavam loteadas reforçou a valorização dos terrenos. Na continuidade do processo de ocupação da terra, os conjuntos atraíram loteamentos tanto regulares quanto irregulares, formais e informais, como também favelas. Silva (2003) aponta os conjuntos como indutores da produção ilegal do solo, na Região Administrativa Norte, por terem sido atrativos para os loteamentos irregulares e informais

que surgiram após suas instalações, que proporcionaram, pela expansão de infraestrutura de acesso, energia elétrica, abastecimento de água, entre outros benefícios (SILVA, 2003).

Em toda a cidade assistiu-se também ao surgimento de favelas acompanhando as áreas de expansão urbana. A situação das favelas do período (de atuação do BNH) foi tratada, dentre outras medidas, com o programa Promorar (como discutido anteriormente). Em 1989, o diagnóstico habitacional do Nordeste, encomendado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, coloca Natal como uma das três capitais com menor número de favelas – atrás apenas de João Pessoa e Maceió – e também entre as três com menor número de déficit habitacional. Vale frisar que, em Natal, as residências precárias não se limitavam apenas às das favelas, as vilas de fundo de quintal foram amplamente implantadas nos anos 1950 e 1960, e continuam sendo numericamente relevantes (CAVALCANTE, 2004; CELESTINO, 2007).

Mapa 3 – Localização dos loteamentos de 1941 a 1966



Fonte: Elaboração própria, com base em banco de dados disponibilizado pela SEMURB – Natal (2013).

Outro enfoque que deve ser considerado para os conjuntos em Natal é a relação que se estabelece entre *o conjunto e o bairro*. Mesmo que a premissa dos conjuntos habitacionais como indutores do processo urbano não seja válida para toda a cidade, como se verificou para a Região Leste – primeira região estabelecida –, ela é válida para a formação dos núcleos de vizinhanças que se estabelecem em torno dos conjuntos habitacionais. Muitos bairros (divisão administrativa) da cidade surgiram em função dos conjuntos, que lhe emprestaram inclusive o nome, efetivando, assim, a inserção urbana dos conjuntos na cidade. Esse entrelaçamento é tão forte que, mesmo em bairros que tendo conjunto, não lhe herdaram o nome, é situação comum os moradores não terem o bairro como referência de endereço, ocorrendo, em muitos casos, equívocos em relação ao bairro onde residem.

Em termos proporcionais, levando-se em consideração os conjuntos empreendidos em Natal até o final dos anos 1980, aqueles com mais de 100 unidades habitacionais representam mais de 45% dos domicílios permanentes (VALENÇA, 1997/1998). Contabilizando, somente, os conjuntos empreendidos pelo BNH, conforme dados do IPLANAT (1991), verifica-se a preponderância de unidades residenciais de conjuntos habitacionais em bairros como Pitimbu (99,9%), Neópolis (99,19%), Pajuçara (91,86%), Potengi (74,72%), Candelária (61,67%), Lagoa Azul (54,69%), Cidade da Esperança (52,53%) e Ponta Negra (44,56%) (MEDEIROS, 2007).

Essa proporção expressiva de moradias de conjuntos habitacionais torna singular o estudo da política urbana de Natal. Considerando apenas as capitais com número de habitantes próximo ao de Natal (em 1991) e cujo crescimento populacional deu-se no ritmo semelhante ao de Natal, a título de comparação – utilizando os dados do Inventário da Habitação Popular (FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS, 1985 e 1988) com os dados de população em 1991 (IBGE, 1991) –, tem-se uma presença de população residente em conjuntos habitacionais financiados pelo BNH na seguinte expressão¹: São Luís/MA (21%), Natal/RN (20%), Teresina/PI (18%), Maceió/AL (16%), Campo Grande/MS (15%), João Pessoa/PB (13%) e Manaus/AM (8%). É interessante observar que São Luís e Teresina aproximam-se de Natal, sendo que para essas duas capitais houve uma maior participação das COHABs em detrimento dos INOCOOPs – o que traz uma grande diferença para o contexto de Natal, onde o INOCOOP/RN teve uma forte atuação. Para cada realidade, pesquisas que priorizem compreender a inserção urbana desses conjuntos e a dinâmica da produção do espaço residencial são válidas para análise sobre a questão da habitação.

Antes da atuação do BNH na cidade, o mercado habitacional encontrava-se aquecido com o aumento populacional. A presença

1 Ressalva-se que esse cálculo considera os conjuntos habitacionais no universo da população residente no município, e não a proporção dos conjuntos em relação aos imóveis permanentes, como calculado anteriormente para Natal.

dos loteamentos evidenciou uma dinâmica do mercado de terra anterior à valorização das áreas em decorrência dos conjuntos habitacionais. Contudo, a expansão horizontal da cidade e a provisão de infraestrutura com o surgimento de *novos superbairros* ampliaram a capacidade de geração de rendas extras, com forte especulação imobiliária.

Apresentou-se, aqui, alguns dos elementos que permitem visualizar as características e peculiaridades da cidade de Natal evidentes na execução dos projetos do BNH. A aceitação dos conjuntos habitacionais na cidade, sem estigma, resultou em sua absorção na dinâmica imobiliária. Conjuntos como o Lagoa Nova² foram incorporados totalmente ao bairro, sendo difícil distinguir visualmente o que é/era parte do conjunto. Ressalta-se ainda, que essa absorção deu-se de forma diferenciada, guardando as especificidades de cada bairro e dos agentes operacionais atuantes na produção. A lógica de divisão por agentes (COHAB e INOCOOP) produziu tipologias diferenciadas, refletindo-se na geografia urbana da cidade, no mercado de terra e num desenvolvimento desigual, de certa forma, *preestabelecido*.

O DESENVOLVIMENTO GEOGRÁFICO DESIGUAL E COMBINADO

A produção capitalista da cidade é, por natureza, desigual e reflete-se na geografia das cidades. Essa não é uma desigualdade

2 Sobre os primeiros anos de ocupação do conjunto Lagoa Nova, consultar Silva e Azambuja (1982).

aleatória, é combinada. A separação por grupos de rendimentos permite visualizar a combinação dessas ações com processos espaciais que imprimem a desigualdade na cidade, segregando por nível de rendimento, escolaridade e ocupação. Essa divisão origina o processo de segregação involuntária, já que a localização é imposta a partir do rendimento.

Andrade *et al.* (1987) aponta essa espacialização dos conjuntos COHAB e INOCOOP como marca do processo de divisão e segregação socioespacial imposto pelo mercado imobiliário em todo o país. Nas palavras de Botelho (2007, p.15), houve:

a transferência para o “mercado” de grande parte da responsabilidade da provisão e financiamento habitacional. Tal fato tem por consequência um aprofundamento da separação espacial das distintas classes sociais, na medida em que, tendencialmente, homogeneiza-se socialmente as áreas da cidade através dos mecanismos de hierarquização dos preços de acesso à terra urbana e à moradia.

Em Natal, a diferenciação entre a COHAB e o INOCOOP apresentou-se de diversas formas: espacialmente (com a ocupação de áreas diferentes a partir do preço dos terrenos), na tipologia e na provisão de equipamentos (no ato da entrega). Analisando a distribuição espacial dos empreendimentos promovidos pela COHAB e pelo INOCOOP, evidencia-se que os da COHAB tenderam a localizar-se na Região Norte da cidade, enquanto os do INOCOOP margearam as áreas *mais próximas* do espaço

urbano já consolidado. Essa não foi uma divisão *intencionalmente ostensiva*, mas resultado dos preços dos terrenos praticados no mercado. O INOCOOP, como atendia uma população de rendimentos superiores, podia ofertar casas com preços mais elevados do que as ofertadas pela COHAB. Os terrenos da Região Norte, por serem menos valorizados no mercado, tornaram-se *mais acessíveis* para as iniciativas da COHAB³. Preponderou nessa segregação o caráter econômico derivado da renda da terra, com a relação entre poder aquisitivo e acesso desigual aos terrenos⁴. Como refere Smith ([1996] 2011, p. 21), “a taxa de lucro varia conforme a localização, e na escala urbana como tal, o indicador econômico que diferencia um local do outro é a renda da terra”.

Como reflexo dessa atuação, os conjuntos habitacionais criaram uma dicotomia entre a Região Norte e a Região Sul. A ponte que divide as duas regiões já foi inclusive intitulada por Vidal (1998) de *Ponte da Exclusão*. Essa segregação, de tão evidente, também tem tradução na compreensão do cotidiano popular⁵. Essa divisão foi também tratada em relatório publicado, no final da década de 1980 (ANDRADE *et al.* 1987), como resultado do trabalho de mapeamento e análise dos conflitos urbanos em Natal, que integra a pesquisa alargada coordenada pelo Centro

3 Como o público da COHAB era principalmente os trabalhadores da indústria, a localização do DIN, também na Região Norte, fortaleceu os argumentos para a ocupação dessa área pelos conjuntos.

4 Apontamento a partir de observação do Professor João Ferrão.

5 A Cantora Krystal Saraiva musicou essa dicotomia na música *Zona Norte, Zona Sul*.

de Estudos e Pesquisas José de Castro de Pernambuco, e realizada por equipes constituídas em cada estado do Nordeste. Dentre os objetivos da pesquisa, consta “levantar dados sobre o urbano no Rio Grande do Norte, tendo Natal como caso específico, a fim de entender as peculiaridades desta cidade, em relação às demais capitais nordestinas e às demais cidades do país”. Esse foi o primeiro trabalho sobre desenvolvimento urbano em Natal a inserir os conjuntos habitacionais, contemplando-os na caracterização do urbano; denunciar a segregação estabelecida na atuação das COHABs e dos INOCOOPs e a exclusão daqueles que não têm renda suficiente, mencionando igualmente o repasse das chaves e a ocupação das casas por uma parcela da população com renda imediatamente superior àquela para a qual as casas foram construídas.

A venda de chave⁶ estimulou a *clandestinidade* do mercado de imóveis e ampliou a especulação imobiliária. Apesar de haver leis proibindo esse procedimento, a transação acabava ficando impune⁷. A banalização dessa operação era exposta nos classificados

6 A venda da chave consiste em uma prática adotada pelos mutuários de financiamento habitacional, de repassar o imóvel a um terceiro, que recebe o direito de usufruir do imóvel, tendo em contrapartida realizado um pagamento pela *chave de acesso ao imóvel* e assumido o saldo devedor existente.

7 Os inscritos só podiam participar de um financiamento e a competência da fiscalização ficava a cargo da COHAB e do INOCOOP (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

dos jornais⁸, onde imobiliárias, principalmente, anunciavam a transferência do financiamento a partir do pagamento de um ágio. Essa operação era mais intensa nos conjuntos promovidos pelo INOCOOP, sobretudo no conjunto Candelária. Havia casos de impossibilidade de pagamento das prestações, mudanças de domicílios (o elevado contingente de funcionários públicos federais e militares favoreciam essa situação) ou aquisição de outro imóvel, mas, na maioria dos casos, eram os *repassadores* corriqueiros simplesmente especulando, seja através de várias inscrições nos programas ou usando os *testas de ferro*. Os repassadores pagavam uma simbólica taxa de inscrição e, quando os conjuntos estavam construídos, repassavam o imóvel a terceiros.

Nos primeiros anos a inadimplência era elevada, mas já nos anos 1970 a liquidez dos mutuários da COHAB/RN chegou a 92% (RN-ECONÔMICO, 1972, p. 9). Essa maior liquidez é explicada por Azevedo e Andrade (1982), através de dois processos distintos, mas concomitantes. O primeiro se refere a ampliação, de três salários para cinco salários, do texto exigido pela COHAB. O segundo diz respeito à recompra de imóveis usados por pessoas de melhor situação financeira. Os autores indicaram, ainda, que

8 A pesquisa contempla os anúncios do primeiro classificado de dezembro, do período de 1975 a 1986 (com 227 anúncios) e de 2002 a 2013 (250 anúncios). Foram coletados, apenas, os anúncios referentes aos conjuntos habitacionais do BNH. Alguns anúncios foram descartados, por imprecisão da localização em conjunto.

a falta de mecanismos⁹ para vetar a população de rendimentos superiores a 5 salários mínimos (teto estipulado pela COHAB) permitiu que as residências fossem adquiridas por uma população de maior rendimento. Configurou-se uma tendência de ocupação dos conjuntos de COHAB por uma clientela cada vez mais formada por empregados do terciário especializados (bancários, vendedores, funcionários públicos etc.) e operários qualificados (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 81). Para a população de menores rendimentos, as alternativas foram as favelas e as vilas¹⁰ difundidas pela cidade.

Essa tendência de *distorção* dos tetos em relação ao público alvo não foi exclusiva de Natal. Os autores citados apresentaram dados sobre a situação socioeconômica dos mutuários das COHABs, em que constam, além de Natal, Florianópolis, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e Belo Horizonte, e nos quais demonstram que “as famílias de renda mensal de um a três salários mínimos não constituem a maioria. Digno de nota é o elevado percentual de mutuários com renda familiar acima de cinco salários mínimos, faixa essa que por lei estaria vedada à atuação das COHABs” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 131).

9 No ato da inscrição a renda contabilizada era a declarada, havendo casos de omissão da renda de um dos cônjuges. A literatura em âmbito nacional (ver trabalhos de Azevedo, Maricato, Bollafi e outros) e a divulgação da imprensa em Natal revelam que não havia uma fiscalização e monitoração eficiente da política do BNH, e astutamente o mercado funcionava com um “*câmbio negro de chaves*” (ALMEIDA, 1982, p. 19).

10 Conjunto de casas contínuas no mesmo lote, caracterizado pela implantação encravada no interior dos quarteirões ou no fundo de quintais, e destinado predominantemente à habitação de aluguel (NATAL, 1994).

Para coibir a prática da venda de chaves do INOCOOP e da COHAB, havia posturas diferenciadas. A COHAB estabeleceu, para restringir a rotatividade nas transferências, uma taxa específica para os novos adquirentes de imóveis já financiados. O INOCOOP ressentia-se pela ausência de uma legislação mais repressiva, que permitisse exercer uma ação mais objetiva. Ambos os órgãos adotaram como medida repressiva a restrição de acesso a novos financiamentos aos desistentes. O INOCOOP declarava negar novas inscrições aos usuários que tivessem realizado esse expediente, enquanto a COHAB dirigia-os a uma espera de até dois anos para serem incluídos num novo programa.

O repasse não era um processo tranquilo. De um lado, estava o vendedor (representante do proprietário do financiamento), que buscava alcançar na operação o reembolso das prestações pagas até à data da transação, acrescido das despesas realizadas no imóvel; do outro, o ágio cobrado pela corretora. Muitas vezes o comprador era um imediatista, não se detendo nos pormenores da situação do imóvel. Aceitava um apressado contrato de promessa de compra e venda ou uma simples declaração de venda. No passo seguinte, a transferência formal do imóvel no BNH poderia guardar ingratas surpresas, como as prestações em atraso e um processo de execução do imóvel. Neste caso, o comprador teria que liquidar as prestações com juros, correção monetária e honorários do advogado. Depois de quitar as dívidas, a transferência só era realizada mediante um contrato de sub-rogação de débito, agregado ao pagamento de taxas de inscrição

e expediente, de abertura de crédito, seguro etc., cujo valor acumulado poderia representar, aproximadamente, dez por cento sobre o saldo devedor (RN-ECONÔMICO, 1979).

Em pesquisa por amostragem nos classificados do período de 1975 a 1986, constatou-se que mais de 26% dos imóveis anunciados caracterizavam-se como repasse, cabendo ao comprador pagar um valor determinado e assumir o saldo devedor. Para esse tipo de transação utilizava-se, em alguns, a expressão *pelas chaves*. A esse total de anúncios podem se somar, ainda, 9% dos anunciantes que não informam o valor e as condições da venda.

Apesar da ampla oferta de casas para *repasse*, essas não eram atingidas pela desvalorização. A supervalorização dos preços dos imóveis decorre de fatores como a concentração de bases militares – geralmente os militares, vindos do eixo Sul-Sudeste do país, comparavam as ofertas com as do seu estado de origem, onde os valores eram absurdamente altos.

Essa valorização estava presente, também, nos preços cobrados pelos aluguéis. Em praticamente uma década, o aumento de 700% do valor das prestações não comprometeu os ganhos dos aluguéis, que chegavam a atingir um lucro de até 5 vezes o valor da prestação (RN-ECONÔMICO, 1980).

Coincidindo com a crise da dívida externa do Brasil, 1982 é o ano mais representativo da amostragem dos classificados, com 47 anúncios dos quais 70% correspondem à venda do imóvel. Lagoa

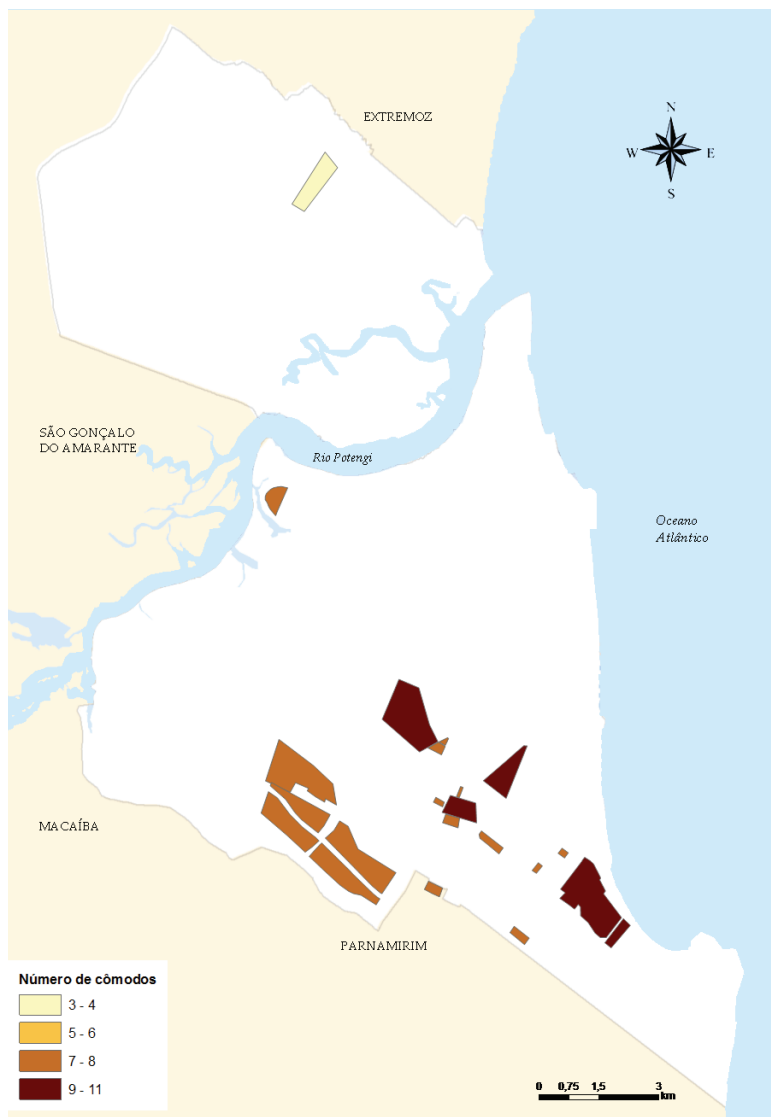
Nova, Candelária, Neópolis e Ponta Negra – nessa sequência – são os conjuntos habitacionais mais citados.

Dos 227 anúncios da amostragem total, 109 (48%) são de conjuntos da COHAB (com 81% das transações correspondentes à venda) e 118 (52%) de empreendimentos do INOCOOP. O índice de casas para aluguel do INOCOOP era praticamente o dobro do da COHAB, 31% e 16% respectivamente.

Ainda sobre a diferenciação entre a atuação da COHAB e do INOCOOP, outros elementos devem ser considerados. Em relação à atuação do INOCOOP no RN, destaque-se a qualidade dos projetos, bem como a competência administrativa da diretoria do órgão. No tocante aos projetos, o tamanho de área construída foi gradativamente elevado, atingindo até os 90 metros quadrados em casas tipo A (três quartos, uma sala, copa e cozinha, muro e varanda). As menores áreas construídas, correspondendo ao tipo E (um quarto, uma sala, banheiro e cozinha) chegavam a ter apenas 36 metros. Nos Mapas 4 e 5, verifica-se que as habitações promovidas pelo INOCOOP possuem maior número de cômodos¹¹ do que as da COHAB, com no máximo oito cômodos. Em Valença (1997/1998), há referência a casas do INOCOOP com mais de 20 cômodos (após sucessivas reformas).

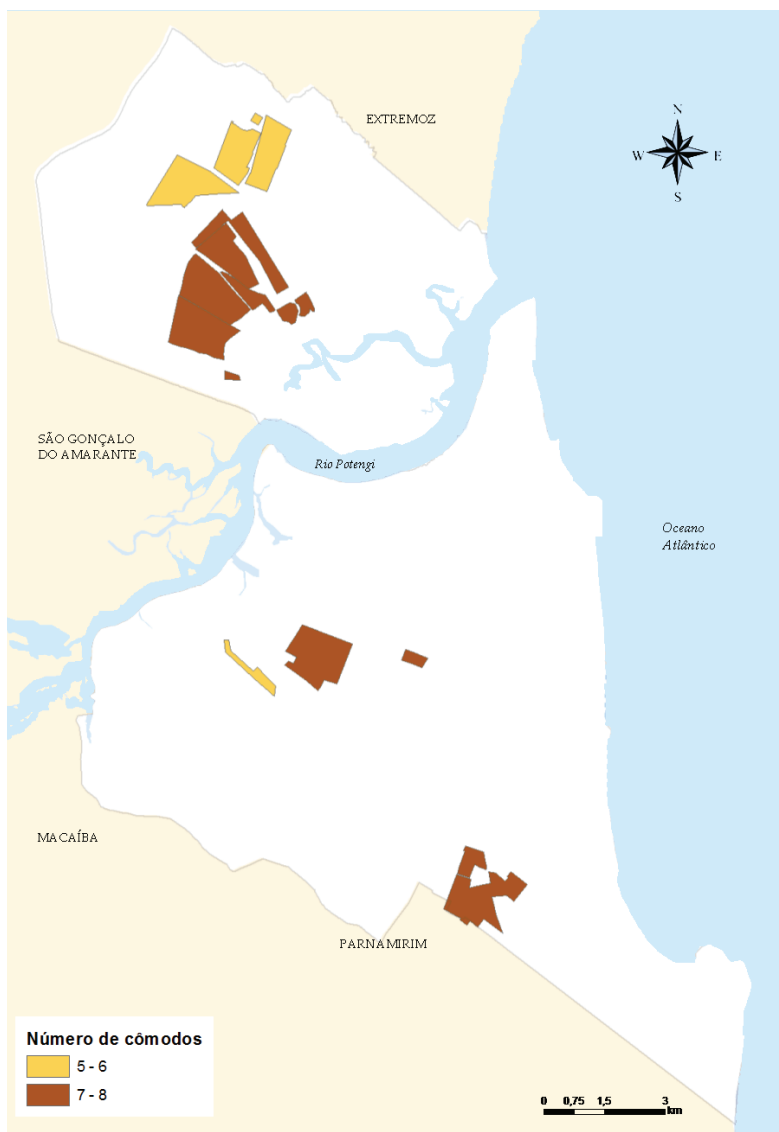
11 Compartimentos ou divisão da moradia.

Mapa 4 – Espacialização dos cômodos dos conjuntos do INOCOOP



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Valença (1997/1998).

Mapa 5 – Espacialização dos cômodos dos conjuntos da COHAB



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Valença (1997/1998).

Nos classificados (séries históricas 1975 a 1986 e 2002 a 2013), os anúncios de unidades habitacionais com dependência de empregada alcançam o percentual de 32%. A maioria dos conjuntos com esse *cômodo extra* é do tipo INOCOOP. Entre os conjuntos da COHAB, destaca-se Lagoa Nova. Essa liderança mantém-se, também, na disponibilidade de suíte (quarto com banheiro privativo).

Em relação à capacidade administrativa, destaca-se a atuação da diretoria do INOCOOP/RN, que ia para além das fronteiras do estado, atendendo também o estado da Paraíba, por solicitação do BNH. Em pronunciamento do delegado regional do BNH, Samuel Gueiros, em 1979, o INOCOOP/RN é apontado como o mais eficiente do país (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, 1979).

No entanto, apesar do destaque dado aos empreendimentos do INOCOOP, as iniciativas da COHAB também foram bem aceitas entre os natalenses (MEDEIROS, 2007), principalmente os conjuntos que se localizaram nos eixos de valorização em todas as regiões administrativas alvos da atuação do BNH. Mas vale salientar que, para além das desigualdades estabelecidas entre COHAB e INOCOOP, há uma desigualdade, ainda maior, referente à exclusão daqueles que não foram contemplados pelos programas do BNH. Há, também, o cenário pós-BNH, caracterizado pela escassez de programas habitacionais, o que levou, em alguns casos, a uma resignificação dos conjuntos, tornando-os alvos de moradores com maior poder aquisitivo e propiciando novas exclusões.

A HABITAÇÃO EM NATAL NO CONTEXTO DO PÓS-BNH

Com a extinção do BNH, houve mudanças significativas nas soluções encontradas pelo mercado¹² para a oferta de habitação e pela população carente para resolver seus problemas de moradia. Os mais vulneráveis economicamente viram-se *comprimidos* nos loteamentos informais (principalmente na periferia), nas favelas e nas vilas que se propagaram ainda mais pela cidade.

Silva (2003) aponta a ocupação de loteamentos informais como estratégia individual de acesso à moradia, em lotes bem mais baratos, e até em terrenos públicos, que foram ocupados através da autoconstrução, expandindo a área adensada da cidade. O autor defende que, de forma geral, esses loteamentos informais confundem-se com as favelas.

Em Natal, as favelas, em 1984, eram 39 (COSTA; MARINHO, 2008). Em 2010, a SEMURB contabilizou 67 favelas na cidade. O censo de 2010 (IBGE) aponta que mais de 10% da população vive em habitações subnormais¹³. Essas ocupações subnormais encontram-se, em sua maioria, em as áreas de risco (dunas, deslizamentos, alagamentos etc., conforme vê-se no Mapa 6). A

12 Com relação ao tratamento dado pelo município, ver Ataíde (1997), que versa sobre a *Habitação de interesse social nos planos diretores de Natal – 1984/1994*.

13 O IBGE (2011, p.1) define aglomerados subnormais como: “um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa”. Não inclui as habitações coletivas do tipo cortiço (ou vilas, para o caso de Natal).

ocupação, pela população menos provida de recursos, dos espaços residuais (áreas ambientalmente frágeis), é desprezada pelo mercado imobiliário formal devido aos altos custos de urbanização e/ou impossibilidades legais previstas no Plano Diretor. Para Maricato (2010), a *rejeição* dessas áreas pelo mercado pesa mais do que a impossibilidade legal de ocupá-las. Ironicamente, ao pobre cabe a *permissividade* da ilegalidade.

Não é a norma jurídica mas a lei de mercado que se impõe, demonstrando que nas áreas desvalorizadas ou inviáveis para o mercado (beira de córregos, áreas de proteção ambiental, por exemplo), a lei pode ser transgredida. O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. O critério definidor é o do mercado ou da localização (MARICATO, 2000, p. 161).

As vilas são uma tipologia de habitação popular presentes na cidade de Natal desde as décadas de 1960/1970. Segundo Cavalcante (2004), citando fonte da SEMURB, em 2003 havia 2.217 vilas na cidade, distribuídas por todas as regiões administrativas, com destaque para os “bairros populares, porém centrais, que possuem uma boa oferta de comércio e serviços populares, sistema de transporte coletivo e possibilidade de acessos ao emprego com pequeno grau de especialização” (CAVALCANTE, 2004, p. 55).

Mapa 6 – Favelas e áreas de risco em Natal/RN



Fonte: Elaboração própria, com base em banco de dados disponibilizado pela SEMURB – Natal (2014).

A vila, que era uma opção para a população com rendimento médio de um salário mínimo, com a extinção do BNH e a ausência de promoção de habitação pública, começou a atrair cada vez mais uma população com rendimentos superiores, como é o caso da Vila de Ponta Negra e das vilas localizadas no bairro Nova Descoberta – cujas centralidades as tornam espaços atrativos (CAVALCANTE, 2004).

Para a população solvável, o mercado atuou na oferta de novas tipologias, em destaque os condomínios verticais e horizontais. No final da década de 1980, começaram a surgir na cidade os condomínios horizontais, em áreas pouco valorizadas no mercado de terra: na Região Sul – na fronteira com Parnamirim –, destinados à população de rendimentos médios a baixos, e nas proximidades dos bairros *elitizados*, no perímetro urbano, voltados para população de altos rendimentos (SILVA, 2004).

Os condomínios verticais em Natal surgiram como um modismo que denotava status social pela residência em apartamentos, sendo vistos como “uma alternativa de vida dentro dos critérios modernos” (COSTA, 2000, p. 160). Assim, essa tipologia foi voltada principalmente para a população de médio e alto rendimento. As Regiões Leste e Sul foram as primeiras a concentrar essa modalidade de habitação, com destaque para Tirol, Lagoa Nova e Petrópolis. A partir da década de 1990, outros bairros começaram a ser alvos da verticalização, sendo Nossa Senhora de

Nazaré o primeiro da Região Oeste a ser contemplado¹⁴. A partir do ano 2000, o processo de verticalização intensificou-se em decorrência tanto da preferência pela moradia em apartamento quanto da capitalização da renda da terra através de solo criado. Como diriam Cunha e Smolka (1980, p. 37), “é o elevado preço das localizações urbanas que justifica a verticalização”. Os conjuntos com a tipologia de apartamentos, produzidos pelo BNH, também impulsionaram o mercado imobiliário. Na série histórica de 2002 a 2003, mais de 58% dos anúncios referentes a conjuntos habitacionais que estavam à venda ofereciam apartamentos.

Muitos desses empreendimentos, ofertados pelo mercado, eram promovidos pelo sistema de cooperativas habitacionais autofinanciadas (MORAIS, 2004), que “consiste na construção de imóveis, com a antecipação de recursos do próprio grupo de associados – dispensando o concurso da intermediação financeira – a custos operacionais e mediante um sistema solidário de caráter cooperativo” (FERREIRA; MORAES, 2003, n.p.). Essas cooperativas começaram a atuar fortemente no início dos anos 1990, de acordo com Ferreira e Morais (2003, n.p.), no “momento em que o Estado brasileiro se retira do papel de gerenciador das cooperativas habitacionais surgidas institucionalmente em 1966”. Com a instrução nº 1980/93 do Banco Central, houve a desvinculação das cooperativas do corpo dos agentes financeiros do SFH, e elas pararam de receber os recursos do FGTS, deixando

14 Nessa análise, a partir de Costa (2000), estão contemplados, apenas, os edifícios com mais de 4 pavimentos e com elevador.

de haver uma obrigatoriedade de controle e fiscalização do Estado – em relação às COHABs – como agente financeiro. Em 1999, as cooperativas habitacionais representaram 30% do total de habitação produzida no mercado imobiliário de Natal, com empreendimentos localizados em várias áreas da cidade, tanto nobres como pouco valorizadas, mas, pela pressão do mercado, elas começaram a atuar em áreas circunvizinhas – o bairro Nova Parnamirim (limite entre Natal e Parnamirim), por exemplo, começou a ser um forte alvo dessas promoções (RICHTER, 2001). A ocorrência de promoção de habitação para o mercado, sem que necessariamente houvesse a preocupação em dirimir o déficit habitacional, pode ser verificada no percentual de cooperados, do Brasil, que já estavam adquirindo outra casa: 46% (FERREIRA; MORAES, 2003).

As linhas de financiamento da CEF para a habitação viabilizaram o *autoempreendimento*, por meio de carta de crédito individual ou associativa. A carta de crédito associativa destinava-se a grupos que adquiriam o terreno e empreendiam a construção de unidades habitacionais (de 02 a 500 unidades) e a urbanização dos lotes. No final dos anos 1990, os bairros de Emaús e de Nova Parnamirim (pertencentes à cidade vizinha, Parnamirim) foram líderes de recepção desses empreendimentos (TURRA, 2003), constituindo uma ocupação que ocorreu, não em função da dinâmica do município, mas de um transbordamento de Natal em direção aos municípios da Região Metropolitana (CLEMENTINO; ALMEIDA, 2009).

As novas modalidades de oferta de habitação localizaram-se principalmente nas áreas mais distantes ou em municípios vizinhos. Disso resultou uma *revalorização* dos conjuntos habitacionais promovidos pelo BNH, principalmente pela sua incorporação ao crescimento urbano que a cidade vivenciou ao longo do tempo. O conjunto Neópolis, por exemplo, passou a ser área central na cidade. O conjunto Ponta Negra, dado o turismo, sofreu alterações significativas de mudança de uso do solo.

Medeiros (2007), em dissertação que versa sobre as condições de vida e moradia nos conjuntos habitacionais de Natal, conclui que a população que reside nesses conjuntos não é uma população pobre. A comparação do valor de rendimento declarado pelos moradores de conjuntos (cf. VALENÇA 1997/1998) com os rendimentos médios dos moradores dos bairros (Censo de 2000), demonstra que a maioria dos conjuntos habitacionais em Natal é ocupada por uma população de rendimentos superiores aos do bairro em que estão inseridos (Mapa 7).

No ano de 2002, os anúncios referentes aos conjuntos demonstram um amplo dinamismo dessas unidades habitacionais, sendo um ano peculiar, em que os níveis de ofertas de aluguel chegaram a 59,4%, o que não se mantém nos anos seguintes, em que a venda chega a atingir 100% dos anúncios (entre os anos de 2006 e 2008). A partir de 2009, há ofertas para alugar ou vender nos conjuntos habitacionais. Os valores variam conforme a região/bairro, mas não apresentam nenhuma depreciação por serem de conjuntos do BNH.

Dados de tributação e registro de imóveis, como Imposto Sobre a Transmissão Intervivos (ITIV) e certidões de Habite-se, reforçam a centralidade em que os conjuntos habitacionais se inserem dentro da lógica imobiliária formal. Usemos como exemplo a espacialização do número de transações do ITIV em 2011 (Mapa 8).

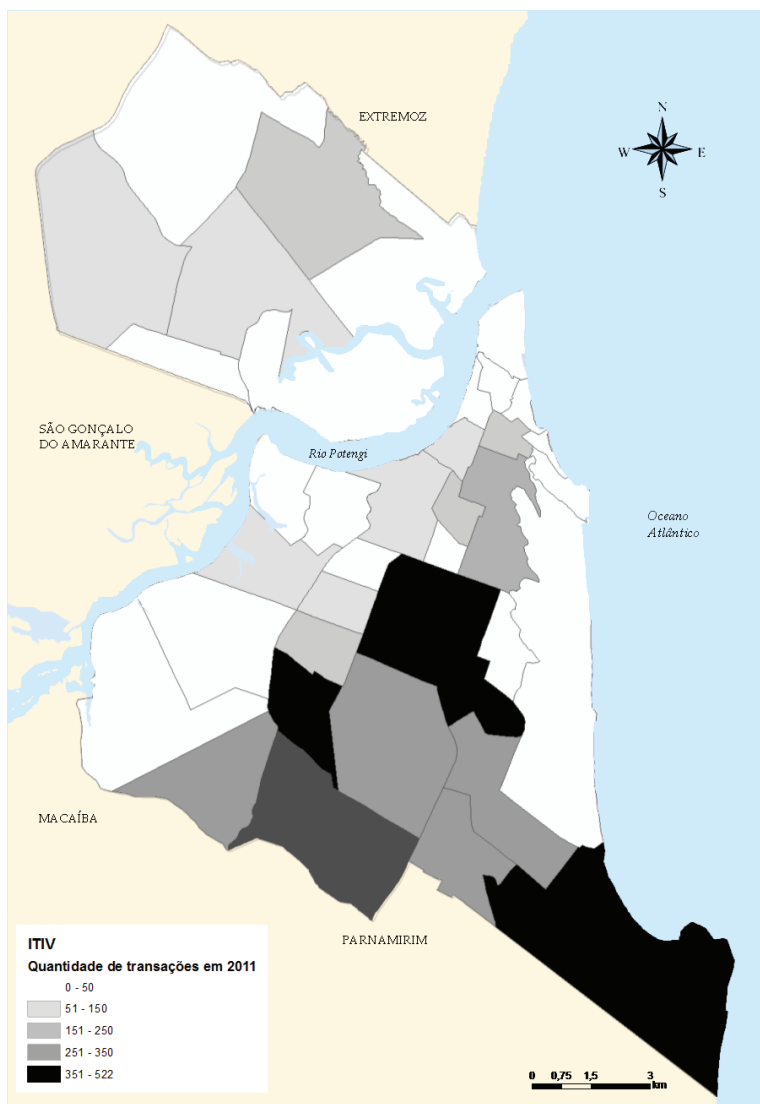
A espacialização do ITIV permite constatar a existência de um corredor de valorização em Natal, denominado por Medeiros (2011) de EIV, Eixo de Investimentos e Valorização Imobiliária. Verificou-se que há uma concentração de conjuntos habitacionais nesse eixo, não deixando de haver um índice elevado de transferência de propriedade em áreas com conjuntos que se situam fora do EIV.

Mapa 7 – Conjuntos habitacionais com população de rendimento superior à média do bairro



Fonte: Elaboração própria, com base de dados de Valença (1997/1998) e Censo do IBGE (2000). Nota: Na média do bairro inclui-se a renda do próprio conjunto habitacional.

Mapa 8 – Número de transações de ITIV em 2011



Fonte: Elaboração própria, com base em banco de dados disponibilizado pela SEMURB – Natal (2013).

A demanda por moradia foi uma situação real que justificou o imperativo de uma política pública de habitação e de desenvolvimento urbano. Verifica-se, na reconstrução da trajetória dessa política, que o mercado imobiliário foi impulsionado pelas ações do BNH, a partir das quais ampliou-se o loteamento da cidade, como forma de investimento. Algumas peculiaridades da geografia urbana de cada cidade resultaram numa apropriação diferenciada dos produtos do BNH em Natal.

O pioneirismo de alguns projetos colocou Natal na frente da política habitacional e de desenvolvimento urbano pautada pelo Banco Nacional da Habitação. A inserção dos conjuntos nos eixos de crescimento e valorização imobiliária viabilizou sua ocupação por uma população de maior poder aquisitivo. Os padrões construtivos, principalmente no que diz respeito ao tamanho das áreas construídas, tanto pela COHAB como pelo INOCOOP, afastaram o estigma de pobreza dos conjuntos habitacionais do BNH em Natal.

Mesmo com a divisão, a partir do preço do solo, entre os conjuntos de INOCOOP, predominando em áreas mais valorizadas pelo mercado, e os de COHAB, em uma área taxada como popular, os conjuntos destacam-se, de forma geral, em relação às áreas (bairros) onde estão inseridos. A própria atuação desigual foi combinada, criando um contraponto de comparação entre os dois agentes, mas também em relação a outras ofertas de moradia. A valorização dos conjuntos é, assim, perceptível a partir de uma análise comparativa desses com outros espaços residenciais da

cidade, destacando-se em aspectos como: ordenamento urbano, oferta de equipamentos coletivos de saúde, educação, lazer e sociabilidade.

A dinâmica intraconjunto, verificada em levantamento de campo, no ano de 2014, é resultante de mudanças significativas de uso do solo, que são um reflexo de: a) estratégias pessoais de provisão de moradia – desmembramento de residências em pequenas unidades habitacionais, construção de edifícios; b) mudança para usos comerciais; c) combinação de uso (residencial e comercial). Essa é uma matéria que será tratada nos próximos capítulos, com um estudo empírico em quatro conjuntos habitacionais da cidade. A metodologia utilizada para definir esses conjuntos e os procedimentos de pesquisa será apresentada no início do capítulo 4.



SEGREGAÇÃO: PRODUÇÃO E APROPRIAÇÃO DESIGUAL DO AMBIENTE CONSTRUIDO

Como abordado nos capítulos 2 e 3, a segregação que foi recorrente nos projetos do BNH, é tema frequentemente estudado nas pesquisas que contemplam a questão da política habitacional no Brasil. A gentrificação, por outro lado, ainda é pouco contemplada nos estudos sobre os produtos do BNH, assim como a correlação desses dois processos, em um mesmo recorte espacial. Pretende-se neste capítulo fazer uma análise mais detalhada desses processos nos conjuntos habitacionais em Natal direcionando um olhar pontual para os conjuntos Cidade da Esperança, Cidade Satélite, Ponta Negra e Soledade. Para analisar esses processos conjuntamente, em perspectiva histórica da produção do espaço residencial, decidiu-se pelo recorte a partir de uma variável correlacionada à valorização da área. A revisão teórica apresentada aponta para uma ocupação de áreas mais valorizadas por uma população de maior rendimento.

Utilizaram-se os dados de rendimento do banco de dados de Valença (1997/1998), para a delimitação desses conjuntos em três etapas. A primeira etapa é a verificação dos cálculos relativos ao rendimento médio dos moradores dos conjuntos e sua comparação com o rendimento médio dos moradores do bairro onde está inserido o conjunto. Desse primeiro procedimento destacaram-se os conjuntos cujos moradores possuíam rendimentos médios mais elevados do que os rendimentos médios do bairro. Na segunda etapa comparam-se os rendimentos médios dos moradores dos conjuntos habitacionais com o teto salarial estabelecido, pelo agente operacional (COHAB ou INOCOOP), como limite para inscrição nos programas de financiamento. Buscou-se evidenciar os conjuntos cujos moradores tinham rendimentos médios superiores ao teto salarial exigido pelo agente operacional. A terceira etapa constitui-se no agrupamento dos conjuntos habitacionais que foram destacados obrigatoriamente nas duas etapas anteriores. Por último, foi definido um filtro estabelecendo parâmetros qualitativos de exclusão que serão detalhados mais adiante.

O cálculo realizado para verificar o diferencial entre o rendimento médio da família moradora do conjunto e o rendimento médio do bairro (onde o conjunto está inserido) foi: o rendimento médio do conjunto (base de dados de Valença, 1997/98) multiplicado por 100, dividido pelo rendimento do bairro, menos 100. Como resultado, listam-se os trinta e quatro (34) conjuntos habitacionais que apresentaram rendimento superior ao do bairro (Tabela 5).

Tabela 5 – Conjuntos com rendimento médio maior do que o do bairro

Conjunto	Rendimento* médio do bairro, em 2000	Rendimento* médio do conjunto, em 1997/1998	Percentual do rendimento dos moradores do conjunto a mais do que os moradores do bairro
Alagamar	10,5	33	215,2
Além-Potengi	3,1	4	27,4
Alvorada	2,9	4	37,0
Boa Vista	3,8	12	220,0
Cidade da Esperança	4,4	6	36,7
Cidade Satélite	9,8	11	12,4
Conjunto Universitário	18,0	24	33,3
Eldorado	2,6	3	14,9
Gramoré	2,61	4	53,3
Igapó	3,3	8	146,2
Jardim Botânico	8,4	16	90,7
Mar Sul	18,0	19	5,5
Natal Sul	10,5	14	33,7
Neópolis	8,4	13	54,9
Nova Natal	2,6	4	53,3
Novo Horizonte	3,1	5	59,2
Pajuçara	3,14	5	59,2
Panatis	4,3	8	87,8
Panorama	4,26	9	111,3
Parque das Dunas	3,1	4	27,4
Parque das Pedras	8,4	10	19,2
Parque dos Coqueiros	2,9	7	139,7
Parque dos Rios	8,4	13	54,9
Ponta Negra	10,5	26	148,3

Potengi	4,3	6	40,8
Santa Catarina	4,26	5	17,4
Santarém	4,26	5	17,4
Serrambi	10,5	12	14,6
Soledade	4,3	6	40,8
Torre do Mar	10,5	20	91,0
Vila Morena	15,7	21	33,9
Vila Verde	3,1	4	27,4

Fonte: Elaboração própria, com base em Valença (1997/1998) e IBGE (Censo 2000).

Nota: * Valores em unidades de salários.

O cálculo realizado para obter a valorização dos conjuntos em relação ao teto do agente operacional foi o rendimento médio do conjunto (base de dados de VALENÇA, 1997/1998) multiplicado por 100, dividido pelo teto do agente operacional. Na Tabela 6 visualizam-se os vinte e seis (26) conjuntos com rendimento superior ao teto do agente operacional.

Tabela 6 – Conjuntos com rendimento médio maior do que o teto do agente operacional

Conjunto	Rendimento* médio do conjunto, em 1997/1998	Teto**do agente	Diferença percentual do rendimento dos moradores do conjunto em relação ao teto por agente
Alagamar	33	10	230
Bairro Latino	15	10	50
Boa Vista	12	10	20
Candelária	15	10	50

Cidade da Esperança	6	5	20
Cidade Satélite	11	10	10
Conjunto Universitário	24	10	140
Igapó	8	5	60
Jardim Botânico	16	10	60
Jiqui	7	5	40
Lagoa Nova	15	5	380
Mar Sul	19	10	90
Mirassol	12	5	140
Natal Sul	14	10	40
Neópolis	13	10	30
Panatis	8	5	60
Panorama	9	5	80
Parque dos Rios	13	10	30
Pirangi	8	5	60
Ponta Negra	26	10	160
Potengi	6	5	20
Serrambi	12	10	20
Soledade	6	5	20
Torre do Mar	20	10	100
Vila Morena	21	10	110

Fonte: Elaboração própria, com base em Valença (1997/1998).

Nota: * Valores em unidades de salários. ** Teto da COHAB: 5 salários mínimos; do INOCOOP: 10 salários mínimos.

Realizada a sobreposição dos conjuntos destacados nas etapas 1 e 2, obtiveram-se dezenove (19) conjuntos, apresentados na Tabela 7.

Tabela 7 – Conjuntos com rendimento médio maior do que o bairro e do que o teto do agente operacional

Conjunto	Percentual em que o rendimento médio do conjunto é maior do que o bairro	Percentual em que o rendimento médio do conjunto é maior do que o teto do agente operacional
Alagamar	215,19	230
Boa Vista	220,00	20
Cidade da Esperança	36,67	20
Cidade Satélite	12,36	10
Conjunto Universitário	33,26	140
Igapó	146,15	60
Jardim Botânico	90,70	60
Mar Sul	5,50	90
Natal Sul	33,72	40
Neópolis	54,95	30
Panatis	87,79	60
Panorama	111,27	80
Parque dos Rios	54,95	30
Ponta Negra	148,33	160
Potengi	40,85	20
Serrambi	14,61	20
Soledade	40,85	20
Torre do Mar	91,02	100
Vila Morena	33,93	110

Fonte: Elaboração própria, com base em Valença (1997/1998) e IBGE (Censo 2000).

Os detalhes desses conjuntos (tipologia, agente operacional, localização – quanto à região administrativa e ao bairro –, tamanho e ano da construção) são apresentados no Quadro 4.

Esses critérios foram utilizados para definir de forma qualitativa os conjuntos contemplados no levantamento de campo realizado em 2013/2014 para essa pesquisa.

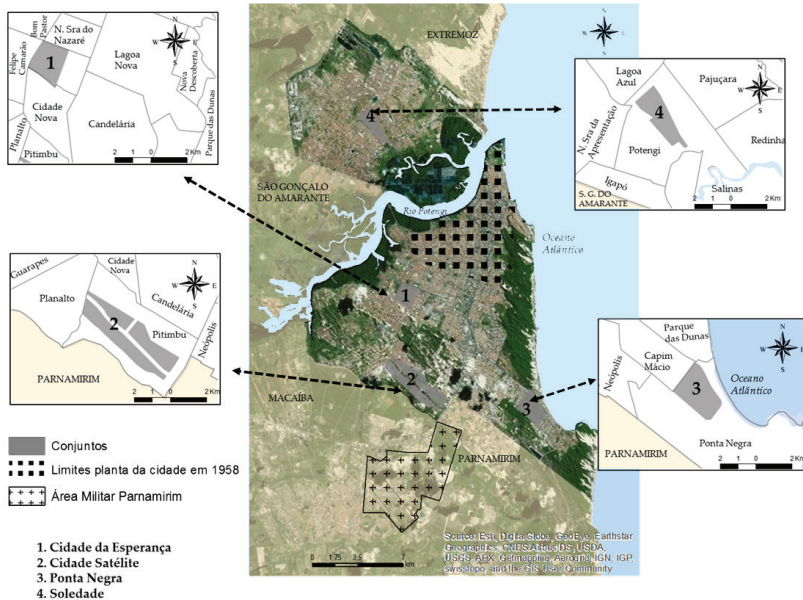
Quadro 4 – Detalhamento dos conjuntos com rendimento médio maior do que o do bairro e do que o teto do agente operacional

Conjunto	Modalidade	Agente	Região	Unid.	Bairro	Ano
Alagamar	Casa	INOCOOP	Sul	158	Ponta Negra	1979
Boa Vista	Casa	INOCOOP	Oeste	305	Nordeste	1967
Cidade da Esperança	Casa	COHAB	Oeste	2.434	Cidade da Esperança	1967
Cidade Satélite	Casa	INOCOOP	Sul	3.545	Pitimbu	1982
Conjunto Universitário	Casa/Apto	INOCOOP	Sul	192	Capim Macio	1975
Igapó	Casa	COHAB	Norte	113	Igapó	1977
Jardim Botânico	Apto	INOCOOP	Sul	552	Neópolis	1981
Mar Sul	Apto	INOCOOP	Sul	240	Capim Macio	1987
Natal Sul	Casa	INOCOOP	Sul	185	Ponta Negra	1989
Neópolis	Casa	INOCOOP	Sul	760	Neópolis	1967
Panatis	Casa	COHAB	Norte	1.123	Potengi	1979
Panorama	Casa	COHAB	Norte	260	Potengi	1975
Parque dos Rios	Apto	INOCOOP	Sul	204	Neópolis	1981
Ponta Negra	Casa	INOCOOP	Sul	1.837	Ponta Negra	1978
Potengi	Casa	COHAB	Norte	379	Potengi	1975
Serrambi	Apto	INOCOOP	Sul	712	Ponta Negra	1989
Soledade	Casa	COHAB	Norte	2.485	Potengi	1978
Torre do Mar	Apto	INOCOOP	Sul	192	Ponta Negra	1989
Vila Morena	Apto	INOCOOP	Sul	168	Candelária	1989

Fonte: Elaboração com base nos dados de Valença (1997/1998) e Medeiros (2007).

Os conjuntos semiverticalizados (apartamentos) não foram escolhidos para amostragem, por já representarem uma valorização explícita. Como abordado por Costa (2000), o *morar em apartamento* recebeu uma valorização simbólica na cidade. Além disso, os apartamentos são projetos de pequeno porte. Seguindo essa lógica de exclusão – a preferência por estudar os conjuntos habitacionais (grande porte) com maior número de unidades habitacionais –, dados os impactos de inserção e a reserva de equipamentos coletivos, optou-se por recortar a área de estudo para os conjuntos com mais de mil e quinhentas (1500) unidades habitacionais. Esse recorte contemplou os conjuntos: Cidade da Esperança, Cidade Satélite, Ponta Negra e Soledade. É um recorte satisfatório pela distribuição dos conjuntos nas três (3) regiões administrativas da cidade que são receptoras de grandes conjuntos habitacionais: Oeste, Norte e Sul. O Mapa 9 apresenta a localização desses conjuntos e destaca a área urbanizada da cidade antes da construção dos conjuntos pelo BNH (a partir da Planta da Cidade de 1958) e a área da base Militar (que será frequentemente citada nas análises).

Mapa 9 – Localização dos conjuntos do estudo de caso



Fonte: Elaboração própria, com base em SEMURB (2012).

Será apresentada agora a análise com o resgate histórico da construção dos quatro conjuntos habitacionais que constituem o foco desse estudo, explorando, principalmente, a forma segregada como estes conjuntos foram construídos, ou seja, a produção do ambiente construído, sua inserção espacial e suas externalidades nos primeiros anos de ocupação¹⁵.

Em relação à segregação nesses conjuntos constata-se que ela se deu pelo pressuposto econômico e pela divisão tácita entre COHAB e INOCOOP – por regiões de atuação (capítulo 2). Esses

15 O recorte centra-se nos problemas vivenciados pelos moradores dos conjuntos, principalmente durante os cinco primeiros anos de ocupação.

fatores que efetivaram a segregação refletem-se na dinâmica de valorização imposta pela renda da terra, na produção do ambiente construído, na ocupação das áreas adjacentes aos conjuntos por instituições públicas, nos loteamentos, e nas ocupações irregulares em áreas de risco. Visualiza-se a segregação, ainda, no tratamento dado aos problemas ocorridos nos primeiros anos de ocupação dos conjuntos – com a ausência do poder público, o que não foi restrito a apenas um conjunto. Essas são marcas fortes da segregação residencial, fruto da política habitacional empreendida pelo Estado brasileiro.

Muitos dos projetos, que não conseguiram atender às demandas dos mais pobres, eram carregados de utopias. Contudo, falharam em decorrência tanto da dissociação entre as ações do governo federal e as do município, quanto pelas questões inerentes à produção do espaço residencial regida pelas regras de mercado. A construção de conjuntos em áreas distantes das áreas urbanizadas respondeu à lógica do baixo preço pago pelos terrenos e ao barateamento da moradia pelos agentes fomentadores da construção. As infraestruturas básicas (pavimentação, eletricidade, abastecimento de água, entre outras) e ofertas de serviços ficaram a cargo do poder público municipal, que falhava no atendimento (por problemas financeiros, de planejamento e/ou de gestão, como a priorização de outras agendas). A iniciativa privada também não se sentiu atraída no momento da construção, o que levou à ausência ou precariedade do comércio e serviços privados, que entram igualmente no rol das reclamações dos moradores.

A análise apresentada inicia-se com um *zoom* em cada conjunto para compreender as especificidades do contexto e a formação do ambiente construído. Para tanto, recorrer-se-á a mapas e imagens como formas de auxiliar a leitura. Essa espacialização permitirá visualizar o quanto estes conjuntos eram distantes da área urbana consolidada, bem como a distribuição geográfica dos casos de estudo, que contemplou regiões diferentes da cidade (deve-se ressaltar, mais uma vez, que a Região Leste não recebeu grandes conjuntos habitacionais). Em consonância com a máxima defendida por Rolnik e Nakano (2009, p. 5), ver-se-á que “construir moradias é produzir cidades”. Para além da provisão de unidades habitacionais, isso se refere aos equipamentos previstos e às instituições públicas com espaço reservado no plano urbanístico.

O segundo momento do texto trata das marcas da segregação – refletidas num acesso desigual –, fazendo um apanhado dos problemas comuns a todos os conjuntos em análise, mas considerando, contudo, algumas diferenças da escala do problema. Visualiza-se que os conjuntos são segregados em relação à cidade e entre si.

Por último, verifica-se que existe um *outro lado da moeda*. O processo de acumulação, por meio da demanda humana por abrigo (HARVEY, 1982), dá-se de diversas formas, com diferentes estratégias de mercado. A desigualdade imposta pela segregação é *aproveitada* pelo mercado imobiliário que, face ao abandono, realiza reservas e transações lucrativas.

PRODUÇÃO E APROPRIAÇÃO DO AMBIENTE CONSTRUÍDO

É relevante analisar a diferenciação e a qualificação dos espaços residenciais ao longo do tempo e as diferenciações que essas qualificações provocaram, contemplando a produção de habitação e a previsão (com provisão, ainda que tardia) de infraestruturas e equipamentos de uso coletivo. Cunha e Smolka (1980, p. 41) referem que “as vantagens locacionais resultam de um processo de formação do ambiente construído, associado a um complexo sistema de atuações, muitas vezes contraditórias, mas sempre condicionadas a um momento histórico”. Essa reconstrução histórica das propostas, previsões e provisões é importante para compreender o desenrolar dos processos de produção, apropriação e valorização do ambiente construído, pelos quais passaram os conjuntos habitacionais do BNH em Natal.

Esses processos interagem com diferentes interesses: a apropriação direta e indireta da renda da terra; a busca de juros e lucros com a construção de novos elementos; a drenagem para o capital excedente com estímulo à produção e acumulação de capital; e o consumo para a própria reprodução social dos habitantes (HARVEY, 1982), sendo eles representados por loteadores, construtoras, agentes financeiros e moradores. Como aponta Smith (2012), esta discussão sobre a produção e apropriação da renda da terra é importante para compreender a segregação, uma vez que “os níveis salariais e de renda estão certamente expressos na segregação racial e de classe do mercado imobiliário de uma

cidade, mas estas diferenças são medidas também pelas rendas do solo” (p. 145, tradução nossa). Nesse sentido, abordar-se-á, além do ambiente construído dos conjuntos, as áreas que lhe são adjacentes e sua ocupação por loteamentos regulares e irregulares – por instituições públicas e privadas –, bem como a ocupação de áreas de risco. Alguns elementos, como terminais rodoviários, ferrovias e avenidas, têm destaque nesse estudo, permitindo compreender sua influência nos casos abordados. Numa primeira análise da segregação, foca-se o momento da construção do conjunto e os primeiros anos de sua ocupação.

A produção e a apropriação do ambiente construído dos quatro conjuntos serão analisadas por ordem cronológica da construção: Cidade da Esperança (1967), Soledade (1978), Ponta Negra (1978) e Cidade Satélite (1982). Na construção do texto, buscou-se utilizar uma estrutura semelhante para o resgate histórico de ocupação dos conjuntos, com pequenas modificações, em alguns casos, decorrentes das especificidades de cada contexto histórico e espacial.

Cidade da Esperança

O conjunto Cidade da Esperança foi idealizado no início dos anos 1960 pelo então governador Aluísio Alves. O conjunto é localizado na Região Administrativa Oeste da cidade, em

área suburbana¹⁶, sendo pioneiro na ocupação do bairro, que, mais tarde, recebeu a mesma denominação¹⁷. A designação *Cidade da Esperança* já tinha sido utilizada por Alves em outros momentos: primeiro, em referência à cidade de Natal, durante a campanha para o governo (ALUIZIO..., 1961, p. 1); depois, num projeto apresentado em um dos seus discursos, referente a uma *cidade* voltada para as crianças – com administração e todo o gerenciamento feito pelos menores (A CIDADE..., 1961, p. 1).

O partido urbanístico de Cidade da Esperança é de autoria do Arquiteto Ubirajara Galvão. O conjunto foi construído em um terreno com 1.032.635,00m², com 98 quadras, totalizando 2.434¹⁸ unidades residenciais. Dessas, 504 foram construídas com recursos da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), com aprovação da SUDENE e a cargo da

16 Não havia Plano Diretor em Natal. O Primeiro Plano Diretor da cidade foi criado pela lei 2.211 de 1974, instituído como uma demanda para atender às exigências de órgãos federais e estaduais para a liberação de recursos financeiros. Essa, por exemplo, era uma exigência do BNH (como mencionado no capítulo 2).

17 “Cidade da Esperança foi oficializado como bairro pelo Decreto-Lei nº 1.643, de 09 de junho de 1967, na administração do então Prefeito Agnelo Alves. O bairro teve seus limites redefinidos através da Lei nº. 4.330, de 05 de abril de 1993, oficializada quando da sua publicação no Diário Oficial do Estado em 07 de setembro de 1994” (NATAL, 2008A, p. 8).

18 Em 2011, em certidão emitida pelo 6º Ofício de notas, tem-se a informação de que “todas as unidades (2.434) que constituem o “Conjunto Residencial Cidade da Esperança”, foram comprometidas a terceiros, todas já quitadas (em virtude de pagamento, sinistro ou decurso de prazo), a grande maioria com os títulos definitivos” (6º Ofício de Notas, 2011, f. 2).

Fundação de Habitação Popular (FUNDHAP)¹⁹; 96 pelo Instituto de Previdência dos Servidores Estaduais (IPE), e as demais com recursos do Banco Nacional da Habitação (SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1984). A totalidade das unidades habitacionais construídas abriga uma população estimada em 12.170²⁰ moradores. Respeitando-se a margem de erro, esse número correspondia à população residente no bairro Cidade da Esperança em 1970, que era de 11.845 (conforme base de dados da SEMURB).

O primeiro edital previa a construção de 570 casas. Para candidatar-se, os trabalhadores precisavam atender a determinados requisitos, tais como: não possuir nenhum imóvel de qualquer natureza; ser casado ou ter constituído família sob sua dependência; ter os níveis de rendimento familiar de um salário mínimo; ser maior de 21 anos de idade; residir, no mínimo, há dois anos em Natal; estar com a situação militar regularizada (conforme divulgado pela FUNDAÇÃO..., 1964, p. 6). A proposta era de que as prestações mensais das casas não ultrapassassem 20% do salário mínimo regional²¹.

Na primeira etapa previa-se a construção de casas tipo embrião, que poderiam ser ampliadas. Eram duas as tipologias

19 A FUNDHAP antecede o BNH. Em 1966, o BNH assume o financiamento das demais casas do conjunto Cidade da Esperança. Com a criação da COHAB/RN a conclusão do conjunto, bem como todo o patrimônio da FUNDHAP, ficaram a cargo desse órgão.

20 Cinco pessoas por unidade habitacional.

21 O salário mínimo no estado do Rio Grande do Norte era de Cr\$ 39.600 (Decreto nº 55.803, de 26 de fevereiro de 1965).

habitacionais: tipo A, com 42 m² de área coberta – sala, cozinha, banheiro, terraço e dois quartos, podendo ser adicionado mais um – e tipo B, com 36 m² de área coberta – sala, cozinha, banheiro, terraço e um quarto, podendo ser adicionado mais dois (INSCRIÇÕES..., 1964, p. 5). O lote dos imóveis tinha dimensão de 9X20 metros.

O ordenamento de Cidade da Esperança previa o que a imprensa chamou de *uma cidade dentro da cidade de Natal* (CIDADE..., 1969, p. 5), em referência à diversidade de equipamentos de uso coletivo (escolas, clubes, igrejas), bem como de comércio e serviços que foram postos no planejamento da ocupação. Na nomeação dos logradouros, “as avenidas do conjunto residencial receberam nomes de Estados da Federação e suas ruas adjacentes, os nomes de municípios pertencentes ao Estado homenageado” (NATAL, 2008A, p. 6). Na Avenida Rio Grande do Sul, conforme planejado, as esquinas dos lotes do lado sudoeste estavam destinadas ao comércio e à *indústria de serviço*, segundo a nomenclatura usada no projeto. No Mapa 10, visualizam-se os equipamentos previstos. É nítida a distribuição de pequenos lotes no interior do conjunto e o agrupamento de serviços e equipamentos entre a Avenida Adolfo Gordo e Rio Grande do Norte. Destacam-se, ainda, os tamanhos das áreas destinadas para o Governo do Estado (18 e 19).

Essa intervenção do Estado na organização dos equipamentos e serviços dentro do conjunto remete ao que Lojikine ([1977] 1981, p. 190) denominou de uma certa *socialização* do espaço urbano

em proveito das diferentes atividades que buscam valores de usos urbanos específicos. Harvey (2011) defende que a construção de habitações exige investimentos complementares em outros aspectos do ambiente construído, e que esses investimentos são feitos em função da acumulação do capital, seja na produção, seja no consumo das mercadorias, “o ambiente construído, que constitui um vasto campo de meios coletivos de produção e consumo, absorve enormes quantidades de capital tanto na construção quanto na manutenção [...]” (HARVEY, 2011, p. 75).

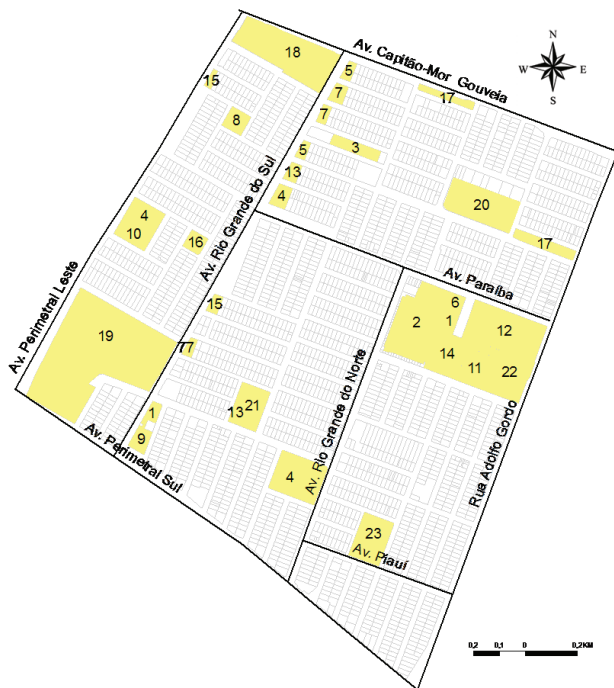
Entre os primeiros equipamentos coletivos providenciados (ver Mapa 10) estava a Igreja²² e, em seguida, um centro comercial com 17 boxes disponibilizados para a locação dos interessados (MARTINS, 1966, p. 4). Merece ser destacada a construção de um Centro Social Urbano (CSU²³) – o primeiro do país –, que, segundo divulgado, objetivava

elevar a qualidade de vida, através da prestação de serviços concretos e participação comunitária, possibilitando a integração do homem no meio em que vive. O esquema, orientado pelas técnicas do Serviço Social, abrange grupos comunitários, associações, famílias e entidades escolares (CARMO, 1977, p. 9).

22 Em relato de moradora, disponível em Cândido (2008), a área próxima à igreja, em 1967, era só de areia e mato (sinônimo de vegetação nativa, sem nenhum tratamento).

23 O CSU aparece no Mapa 10 identificado com o número 12.

Mapa 10 – Equipamentos previstos: Cidade da Esperança



Equipamento Previsto

- | | | |
|-------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 1. Clube | 9. Quadra de Esporte | 17. Abrigo para passageiros |
| 2. Campo de Futebol | 10. Teatro de Arena | 18. Gov. Estado |
| 3. Capela | 11. Unidade de Saúde | 19. Detran |
| 4. Grupo Escolar | 12. Centro Social Urbano | 20. Escolas e comércio |
| 5. Comércio | 13. Igreja Batista | 21. Escola e Jardim de Infância |
| 6. Delegacia de Polícia | 14. Ginásio | 22. Centro de Escotismo e Igreja |
| 7. Indústria de Serviço | 15. Padaria | 23. Lagoa |
| 8. Praça | 16. Cinema | |

Fonte: Elaboração própria, com base em COHAB (1975).

Nota: As áreas foram demarcadas a partir da delimitação atual. Foram atribuídos os usos definidos pelo partido urbanístico e pesquisa documental.

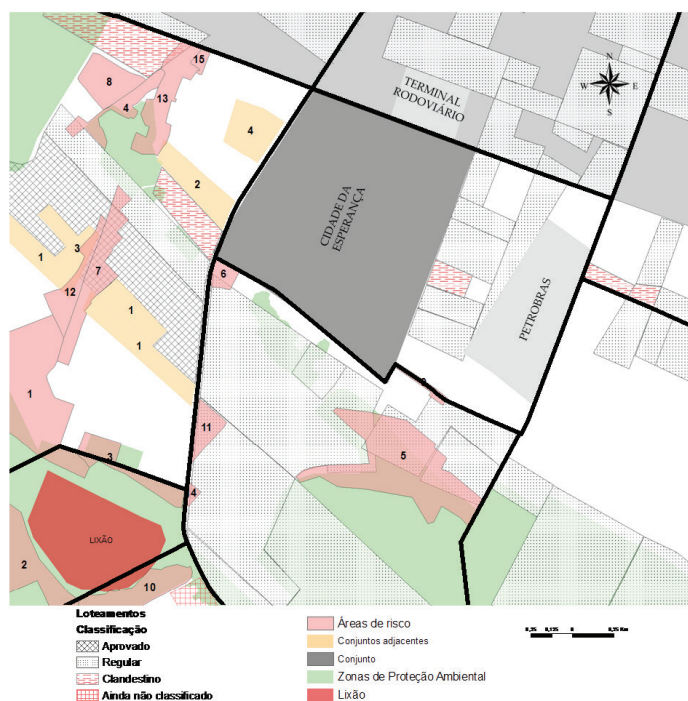
A construção do conjunto trouxe novas perspectivas de ocupação para a área envolvente. Com o incentivo do Estado, alguns órgãos instalaram-se dentro e nas imediações de Cidade da Esperança, como, por exemplo, o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), a Petrobras, a Fundação Estadual da Criança e do Adolescente (FUNDAC)²⁴ e o Terminal Rodoviário (1978).

A relação com o entorno, tal como sublinha Harvey (1982, p. 9), dá-se de forma positiva e/ou negativa: “o caráter fixo e imóvel do ambiente construído acarreta a produção e o uso de mercadorias sob condições de competição monopolística espacial, com fortes efeitos de ‘vizinhança’ ou de ‘externalidades’”. No Mapa 11, vê-se que o entorno do conjunto também passou a atrair outros projetos habitacionais: primeiro, o Promorar Felipe Camarão (a partir de 1975), depois o Jardim América (ano não identificado) e, por último, o Praia Mar (2011). Nenhum desses conjuntos se localiza nos limites atuais do bairro Cidade da Esperança, estão localizados no bairro Felipe Camarão, cujos indicadores sociais são mais baixos. Além da divisão administrativa, também a linha férrea funciona como fronteira entre o conjunto Cidade da Esperança e os demais. Conforme verificado por Medeiros (2012), apenas o Jardim América, dos conjuntos mencionados, possui padrão construtivo e de ordenamento semelhante ao conjunto Cidade da Esperança, sendo os demais de padrão inferior.

24 Antiga Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor (FEBEM).

Em relação aos loteamentos, os que se encontram na área limítrofe do conjunto Cidade da Esperança são anteriores (1958), o mesmo ano (1964) ou posteriores (1973) à sua construção. Já os loteamentos entre os conjuntos Jardim América e Felipe Camarão não têm, na sua maioria, registro – o único registrado data de 22 de julho de 1982. Fora do âmbito formal, deu-se a ocupação da área de preservação ambiental através de assentamentos informais e irregulares. É importante destacar, ainda, a proximidade do conjunto com o antigo lixão da cidade, que se localizava no bairro Cidade Nova.

Mapa 11 – Ocupação do solo nas áreas adjacentes ao conjunto Cidade da Esperança



Conjuntos adjacentes

1. Felipe Camarão 2. Jardim América 3. Morada Nova 4. Praia Mar

Ocupações em áreas de risco

- | | | |
|------------------------|---------------|--------------------------|
| 1. Alemão | 6. Detran | 11. Promorar I |
| 2. Alta Tensão | 7. Fio | 12. Promorar II |
| 3. Arredores de Alemão | 8. Lavadeiras | 13. Torre ou Alta Tensão |
| 4. Barreiros | 9. Palha | 14. Urubu |
| 5. Baixa do Cão | 10. Planalto | 15. Wilma Maia |

Fonte: Elaboração própria, com base em banco de dados disponibilizado pela SEMURB – Natal (2013).

A área adjacente ao conjunto Cidade da Esperança possui externalidades tanto positivas (principalmente decorrentes da presença de órgãos governamentais de prestação de serviço), quanto negativas (com destaque para a proximidade com o antigo lixão). Nesse contexto, há possibilidades e limites de valorização da área. Como apontado por Harvey ([1980] 2013), Salgueiro (1999), Smolka (1979) e Abramo (2007), entre outros autores, o efeito vizinhança possui peso determinante na decisão da localização da moradia. As interações sociais e distinção social da área são critérios utilizados pelas famílias, quando dispõem da possibilidade e recursos, para escolher onde e próximo a quem e ao quê vão residir.

Nem sempre essas relações de vizinhança são harmoniosas. Um exemplo de uma conflituosa relação do conjunto Cidade da Esperança com o seu entorno está nos relatos sobre os problemas vivenciados pelos moradores da Rua Adolfo Gordo. Esses são efeitos externos das atividades públicas e privadas., discutidos teoricamente por Harvey (1980).

A Rua Adolfo Gordo percorre toda a porção do limite Leste do conjunto. Antes, havia casas apenas de um lado (pertencentes ao conjunto), havendo, do outro lado, um antigo terreno baldio (totalmente edificado, atualmente) e uma fábrica de doces, a *Frutal*. A rua termina numa área de preservação ambiental, que os moradores denominam de *morro*. A falta de edificação e a precária iluminação transmitiam uma sensação de insegurança aos moradores. Somavam-se a isso a falta de policiamento e, segundo

relato dos moradores, a presença de *marginais* que estavam danificando a iluminação pública: “nenhum dos moradores na Rua Adolfo Gordo conseguiu dormir com os bandidos jogando pedras em cima das casas, tentando arrombar residências e quebrando o restante das lâmpadas dos postes de iluminação pública que ainda estavam inteiras” (NAC..., 1982, p. 5). Além desse problema, a presença da fábrica de doces *Frutal* começou a incomodar os moradores, que se queixavam da emissão de uma fumaça negra (pela ausência de filtro) que, segundo eles, provocava problemas de saúde: “alguns foram inclusive aconselhados pelo médico a mudarem de casa” (FUMAÇA...,1983, p. 5). Passados alguns meses, a fábrica providenciou o filtro que diminuiu os danos da emissão da fumaça. Outros problemas enfrentados pelos moradores dessa rua eram a presença de lixo (no terreno baldio) e, posteriormente, a instalação de um depósito de material de construção (no lote de esquina com a Avenida Capitão Mor-Gouveia). Os veículos utilizados para carga e descarga de material, devido à pouca largura da rua, danificaram algumas calçadas e até muros, além de interferirem no tráfego dos demais veículos, especialmente os coletivos. O desabafo de um morador sobre essa ocorrência denunciava as ameaças: “Quando os moradores reclamam, porque isso coloca em perigo a vida das pessoas que porventura se encontram nas proximidades do muro, são ameaçados de morte pelo proprietário do depósito de madeira, que se nega arcar com os prejuízos causados pelos veículos” (MORADORES ...,1983, p. 5).

Os problemas não se restringiam à Rua Adolfo Gordo. O destaque dado a ela deve-se à ampla divulgação nos jornais pesquisados, que permitiu, assim, um relato mais pontual. Contudo, os problemas com a coleta de lixo e a falta de policiamento, escolas e telefones eram recorrentes nos quatro conjuntos pesquisados. Cada um vivenciou o abandono e a exclusão em níveis diferenciados, o que será visto na discussão sobre as marcas da segregação, na segunda parte deste capítulo.

Soledade

O conjunto Soledade²⁵ está localizado no bairro Potengi²⁶, Região Norte da cidade, e teve seu projeto assinado por Celma Queiroz²⁷. A ocupação dessa área pelos loteamentos iniciou-se no final da década de 1950, permitindo, assim, a possibilidade de novos espaços serem *urbanizados*. Harvey (2011, p. 77) destaca essa estratégia como uma forma usada para absorver grandes quantidades de excedentes de capital. Segundo o mesmo autor, “novas paisagens e novas geografias foram criadas dentro das quais o capital circula em formas que são frequentemente assombradas por profundas contradições”. No caso desses empreendimentos na Região Norte, Alessandro Silva (2003, p. 122) frisa que:

25 Toponímia desconhecida.

26 O bairro Potengi recebe o nome do Rio que divide a cidade. No capítulo 3 trata-se dessa divisão e dos estigmas relacionados a essa região da cidade.

27 Esse é o único, dos quatro partidos urbanísticos, que não é assinado por um arquiteto renomado no âmbito local.

O traçado destes empreendimentos estava também adaptado ao ritmo lento de ocupação do solo: os grandes lotes, mesmo que ditos serem habitacionais, estavam inseridos a um traçado impossível de ser ocupado, pois não havia os serviços básicos necessários que atraíssem uma população moradora. De 1957 a 1978, a Zona Norte foi um espaço não de moradores, mas sim de proprietários, com exceção, é claro, dos núcleos originais de Igapó e Redinha.

A construção de uma Colônia Penal na década de 1960 fez com que alguns serviços convergissem para a região, beneficiando “o trecho compreendido entre a Ponte de Igapó, sobre o Rio Potengi, e a citada Colônia Penal” (SELVA, 1988, p. 163). A instalação do Distrito Industrial na Região Norte e a construção dos grandes conjuntos pelo BNH, na década de 1970, fomentaram o mercado de terras, pressionando, também, a transição do uso de terras rurais para urbanas. Analisando a dinâmica imobiliária decorrente dos investimentos realizados pelo BNH em Natal, Cunha (1991, p. 50) ressalta que “as transformações na estrutura fundiária em função de tais processos deram margem à proliferação de loteamentos nas diversas direções da cidade, valorizadas pela política do BNH”. A própria COHAB, prevendo essa dinâmica e possível especulação imobiliária, providenciou um banco de terra para a construção de vários conjuntos (SILVA, 2003).

Os conjuntos da Região Norte tomam proporção e diferenciação na ocupação da área. Na época da construção do Soledade, não havia a divisão administrativa do bairro, constando na certidão de registro que o conjunto foi construído “no lugar denominado Igapó” (Registro de Imóvel, 1ª Zona, f. 1), uma área suburbana da cidade, com aproximadamente 1.102.583,63 m² (6º Ofício de Notas, 1984), em duas glebas de formato irregular, divididas pela linha do trem. O traçado das ruas internas foi disposto facilitando a circulação dentro do conjunto, com destaque para a Avenida Pico do Cabugi, que funcionaria como uma via coletora do fluxo, unindo, também, as duas etapas.

O Soledade foi construído em duas etapas: Soledade I (1977), com 540 unidades e Soledade II (1982), com 1.945 unidades (NATAL, 2008D). Mesmo tendo havido um interstício de seis anos entre uma e outra etapa, a chamada de licitação para a construção de serviços de urbanização, em 1977, já menciona as duas etapas²⁸ (GOIS, 1977, p. 3). O conjunto Soledade totaliza 2.485 unidades, com uma capacidade para abrigar 12.425 habitantes, o que correspondendo à metade da população da área em que foi delimitado o bairro Potengi, que, em 1980, tinha 20.600 habitantes

28 Essa menção, neste texto, da idealização das duas etapas, é feita com o intuito de desmistificar a divisão entre o Soledade I e II, que mais tarde foi instigada pelo conselho comunitário da segunda etapa (SOLEDADE..., 1982, p. 5). Deve-se, no entanto, considerar a divisão estabelecida pela linha do trem, que não é citada nos relatos como uma divisão significativa para os moradores.

(além de Soledade, mais três outros conjuntos foram construídos até 1980 – referidos mais à frente).

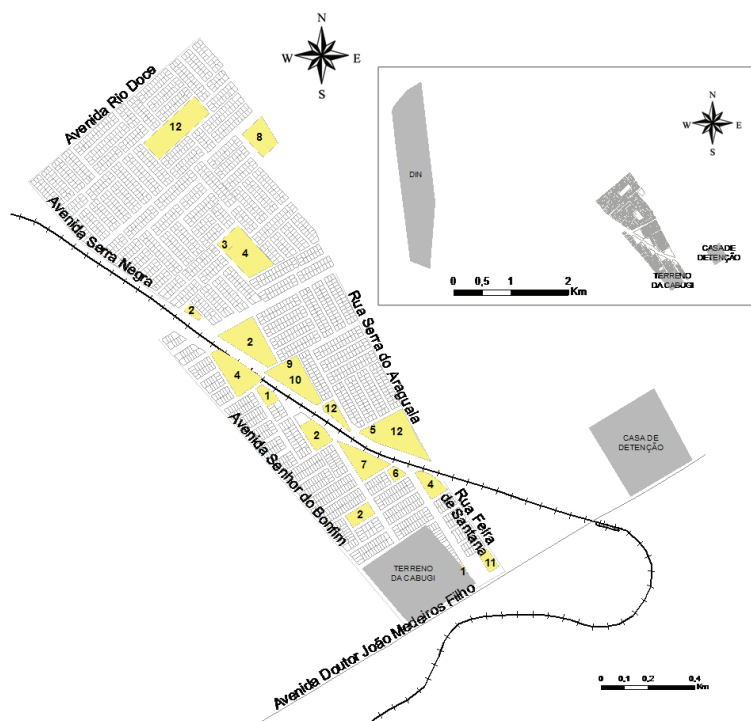
No Soledade I, foi proposta uma dinâmica de ocupação a partir de sorteios nos quais os moradores, ao serem selecionados para ocupar os tipos de casas para as quais se inscreveram, poderiam escolher sua localização. A COHAB justificava que essa iniciativa garantiria uma maior relação de vizinhança, por meio do agrupamento dos familiares e amigos (HOJE...,1977, p. 8). Essa prática reforça uma perspectiva *positiva* da segregação residencial, defendida por Sabatini e Sierralta (2006), de que as pessoas vivem bem entre os iguais e que, sempre que possível, buscam essas proximidades.

Para a inauguração da primeira etapa, a COHAB/RN divulgou, no dia 10 de agosto de 1977, que o conjunto seria entregue com toda a infraestrutura básica, contando:

inclusive as obras de infraestrutura, como pavimentação asfáltica, água e energia elétrica, além do escritório de orientação da Cohab, duas escolas e uma Igreja. Um detalhe do conjunto, conforme enfatizou o diretor da Cohab, é o de que a vegetação em sua maior parte foi preservada, assim como mangueiras e outras árvores. Além disso, a Cohab distribuirá a cada morador uma muda para ser plantada, além de plantar outras 600 árvores, até o final deste mês (CONJUNTO “SOLEDADE” ..., 1977, p. 8).

A preservação da vegetação também foi seguida na construção do Soledade II. A possível *sensibilidade* ambiental, com preservação das árvores e presença de praças e áreas verdes, corresponde à orientação apontada pelo Plano Diretor de 1974, que assegurava “em todo o loteamento, deverão ser reservadas, além das vias e logradouros públicos, áreas livres para espaços verdes e equipamentos urbanos, com um mínimo de 15 por cento da área total” (Art. 22). A previsão dessas áreas e de outros equipamentos é visualizada no Mapa 12. É interessante observar que as áreas para a localização dos equipamentos estão, em sua maioria, dispostas na proximidade da linha do trem, no interior do conjunto, viabilizando o seu uso prioritariamente para os moradores dos conjuntos.

Mapa 12 – Equipamentos previstos: Soledade



Equipamento previsto

- | | | |
|-----------------------|---------------------------------|--|
| 1. Área Verde | 5. Conselho Comunitário | 9. Fundação Est. do Bem Estar do Menor |
| 2. Escola | 6. Igreja | 10. Clube de Mãe e Praça |
| 3. Jardim de Infância | 7. Quadra de esporte e Conselho | 11. Caern |
| 4. Praça | 8. Equipamentos e Igreja | 12. Equipamentos não definidos |

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da COHAB (1975) e pesquisa documental.

Nota: Mapa em menor escala apresenta a localização do DIN (Distrito Industrial de Natal). As áreas foram demarcadas a partir da delimitação atual. Foram atribuídos os usos definidos pelo partido urbanístico.

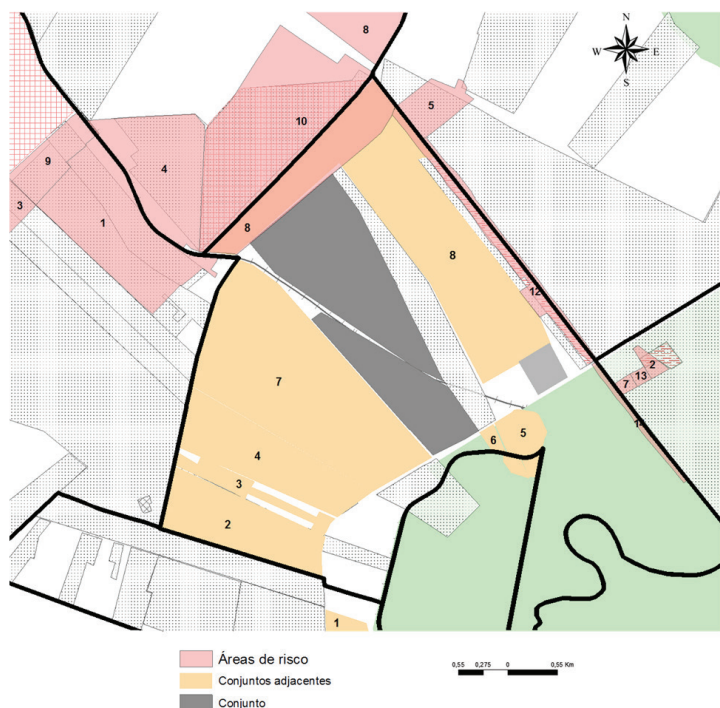
Na sequência cronológica de ocupação da área (Mapa 13), o conjunto Soledade foi construído depois do conjunto Igapó (1976²⁹) e no mesmo período que o Panorama I e II (1977 e 1978). Em seguida, foram construídos os conjuntos Panatis (1979 a 1981), Santa Catarina (1980) e Santarém (1983). Desses, apenas Igapó não se situa nos limites administrativos do bairro Potengi. Na ocupação da área, destaca-se ainda a presença dos loteamentos, a maioria deles sem registro formal, considerados irregulares e *re loteamentos*, como refere Alexsandro Silva (2003). O autor foca sua análise da irregularidade fundiária nos limites da Avenida das Fronteiras (ou Avenida Rio Doce – nomenclatura recebida à altura do conjunto Soledade).

Não apenas o Soledade, mas os outros conjuntos dessa região também foram dispostos de forma fragmentada, pois suas implantações regeram-se pela oferta de terras mais baratas e disponíveis na época de construção das habitações, “sendo o acesso viário aos conjuntos realizado por eixos perpendiculares à Avenida Dr. João Medeiros Filho, que força um fluxo do transporte coletivo tipo ‘serpentina’, gerando um aumento no tempo da viagem e maior consumo de combustível” (SILVA, Alexsandro, 2003, p. 116). Como já foi mencionado, o problema do transporte, juntamente com outros, será abordado mais à frente.

29 O conjunto Igapó foi o primeiro a ser construído nessa região.

A ocupação das áreas adjacentes aos conjuntos Soledade e Cidade da Esperança por loteamentos irregulares denuncia a diferença de valorização da terra. Nessa linha de raciocínio, compreende-se o motivo de um número bem menor da ilegalidade/irregularidade (do ponto de vista do registro) em Ponta Negra e Cidade Satélite. Maricato defende que “não é em qualquer localização que a invasão de terras urbanas é tolerada. Nas áreas valorizadas pelo mercado, a lei se aplica” (MARICATO, 1999, p. 5). Como será visto, em Natal, a mesma lógica da *irregularidade* ou *informalidade* dos loteamentos propaga-se em áreas de risco (córregos, áreas propensas a deslizamento e áreas de proteção ambiental). Essa tolerância é, portanto, uma prática permissiva para áreas desvalorizadas ou inviáveis para o mercado, onde a lei *pode* ser transgredida. Não se garante o direito à cidade, mas permite-se o direito à invasão (MARICATO, 1999).

Mapa 13 – Conjuntos habitacionais e loteamentos adjacentes ao conjunto Soledade



Conjuntos adjacentes

- | | | | |
|------------|----------------|----------------|-------------------|
| 1. Igapó | 3. Panatis II | 5. Panorama I | 7. Santa Catarina |
| 2. Panatis | 4. Panatis III | 6. Panorama II | 8. Santarém |

Ocupações em áreas de risco

- | | | |
|------------------|-----------------|-----------------|
| 1. Aliança | 6. El Dourado | 11. Lagoa Azul |
| 2. Alto da Torre | 7. Garis | 12. Pompéia |
| 3. Boa Sorte | 8. Gramoré | 13. Raio de Sol |
| 4. Cidade Praia | 9. J. Primavera | 14. Serraria |
| 5. Dom Pedro I | 10. José Sarney | |

Fonte: Elaboração própria, com base em banco de dados disponibilizado pela SEMURB – Natal (2013).

A seguir, este estudo tratará do conjunto Ponta Negra, que foi apontado pela mídia natalense como *Projeto de Luxo*, mesmo fazendo parte do pacote de investimento público em habitação.

Ponta Negra

O conjunto Ponta Negra, localizado na Região Sul da cidade, herdou o nome da área onde se localiza, uma referência à quantidade de pedras pretas existentes na área (CORADINI, 2008), os arrecifes da praia. A ocupação da área de Ponta Negra tem datações conflitantes. Alguns a atribuem à ocupação holandesa no século XVII (SILVA, Ângelo, 2003). Mas, oficialmente, uma publicação da Prefeitura Municipal de Natal (NATAL, 2008C, p. 6) divulga que “registros de 1877 dão conta de uma casa de oração na povoação de Ponta Negra e de uma escola pública para o sexo masculino”. Na década de 1940, teve início a ocupação da área por uma vila de pescadores. Com a influência da presença dos militares, durante a 2ª Guerra Mundial, o banho de mar e as primeiras casas de veraneio começaram a fazer parte dessa área (NATAL, 2008C). A implantação do Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (1965) intensificou a presença dos militares³⁰.

Construído em 1978, o conjunto Ponta Negra trouxe novas perspectivas de ocupação para a área. O projeto foi considerado o mais sofisticado dentre os construídos pelo INOCOOP na região de Natal, voltado para a classe média natalense, composta

30 Sobre as mudanças do cotidiano da área ao longo dessas transformações, ver Silva (2003; 2013) e Coradini (2008).

por trabalhadores liberais, funcionários públicos e militares. Em um terreno de 102 hectares, foram construídas 1.837 unidades, com capacidade para abrigar aproximadamente 9.195 habitantes. A base de dados da SEMURB, referente ao ano de 1989, indica uma população de 10.289 habitantes em Ponta Negra (bairro), agrupando o conjunto habitacional e a Vila de Ponta Negra.

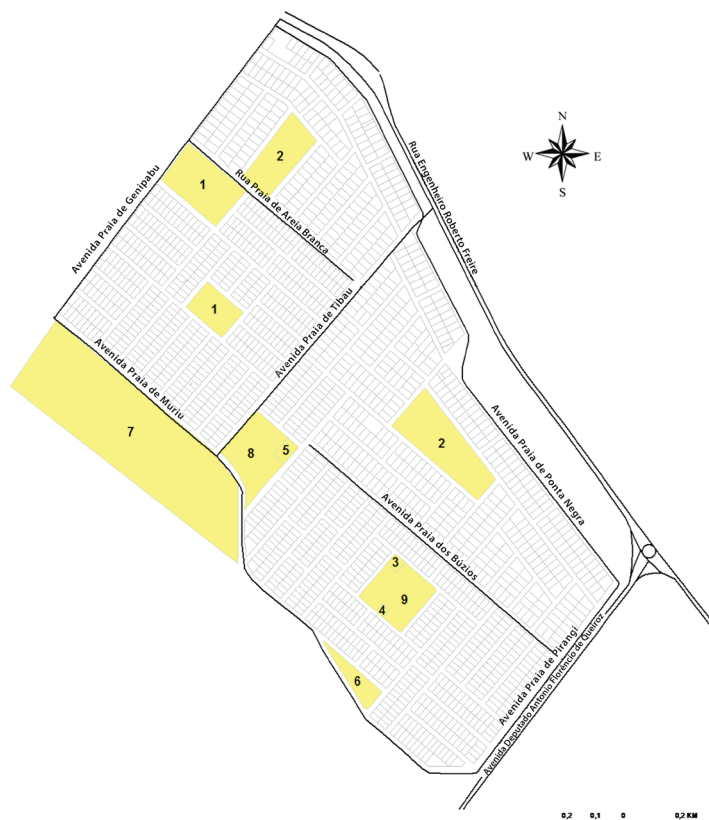
A construção do conjunto ocorreu em duas etapas: a primeira (1978) com 1.002 unidades, e a segunda (1979) com 835 unidades. Quanto às tipologias, constavam casas do tipo especial (115 m²; 90 m² e 80 m²) e normal (70 m², 60 m² e 50 m²). O tipo A especial contava, inclusive, com suítes e dependência de empregada. O INOCOOP divulgou que, no momento da entrega do conjunto, estariam instalados: uma central telefônica com 500 terminais, uma área comercial e uma quadra de esportes³¹. O gerenciamento financeiro ficou a cargo do Banorte. O montante de Cr\$ 321,8 milhões foi apontado como o maior convênio firmado pelo BNH no Nordeste.

A localização do conjunto Ponta Negra também era apontada como uma das melhores por estar a 500 metros do mar. A construção do conjunto Ponta Negra reforça a ideia defendida por Villaça (2011, p. 42), de que “as camadas de mais alta renda sempre se apossaram das regiões ambientalmente mais favoráveis”. O atributo natural da praia de Ponta Negra permite, ainda, a singularidade na exploração de rendas diferenciadas e de monopólio (ver discussão teórica no capítulo 1).

31 Divulgado em várias matérias do Jornal *Tribuna do Norte* (INOCOOP, 1976, p. 3; ROSÁRIO PORPINO..., PONTA NEGRA ...1977, p.11).

No partido urbanístico, assinado por Ubirajara Galvão e Moacir Gomes, são previstos, além de praças, outros equipamentos de uso coletivo, distribuídos em grandes áreas no interior do conjunto, agrupados por diversos serviços, como escolas, postos de saúde, playground, comércio, agência dos Correios e outros (Mapa 14). Diferentemente do ocorrido nos dois primeiros conjuntos analisados, não havia, no plano de Ponta Negra, a previsão de grandes áreas para órgãos externos. Alguns espaços reservados para a Caern e os Correios foram incluídos na lista dos equipamentos previstos. Isso decorreu do fato de que se tratava de um empreendimento do INOCOOP cujo modelo de gerenciamento do terreno era diferente daquele da COHAB, órgão estadual. Como exemplo, tem-se o Departamento de Trânsito, que, por ser um órgão estadual, ocupou uma área considerável em Cidade da Esperança, construído pela COHAB.

Mapa 14 – Equipamentos previstos: Ponta Negra



Equipamentos previstos

- | | |
|---|---|
| 1. Área verde | 6. Praça |
| 2. Grupo escolar, playground e comércio | 7. Quadra e recreação |
| 3. Posto de saúde | 8. Playground, comércio, centro comunitário. |
| 4. Agência dos correios | 9. Templo religioso, escolas e reservatório da Caern. |
| 5. Templo religioso | |

Fonte: Elaboração própria, com base em INOCOOP (1977).

Nota: As áreas foram demarcadas a partir da delimitação atual. Foram atribuídos os usos definidos pelo partido urbanístico.

No Mapa 15, identificam-se, além dos loteamentos e áreas de risco, os conjuntos Alagamar³², Capim Macio e Mar Sul, e as três etapas do Serrambi³³, localizadas no limite administrativo do bairro Ponta Negra, construídos pelo INOCOOP a partir de meados dos anos 1980. A construção desses conjuntos trouxe um aumento populacional considerável. Nos anos 1960, o bairro Ponta Negra possuía 2.600 habitantes (PINHEIRO, 2011), passando, em 1980, para 10.289 habitantes e para 17.964 habitantes em 1991 (dados do IBGE compilados em base de dados da SEMURB, 2012).

É visível a predominância da regularidade urbana, principalmente, se comparado com Cidade da Esperança e Soledade. Os loteamentos sem registros ocupam uma área mais próxima à antiga área consolidada do bairro da Vila de Ponta Negra. As áreas de risco são poucas (duas) e de pequena dimensão.

É evidente a convergência de um mercado imobiliário *formal* para a área onde se encontra o conjunto Ponta Negra. Nesse sentido, Villaça (2011, p. 42) pontua: “basta olhar os cadernos de imóveis dos principais jornais de qualquer metrópole brasileira

32 Alagamar (1979), com 158 unidades, foi construído pelo INOCOOP/RN, também para uma classe média natalense. No final da década de 1990 (VALENÇA, 1997/1998), Alagamar destaca-se como um dos conjuntos habitacionais com maior rendimento familiar (33 salários), com um percentual de 215,2% acima do nível de rendimento auferido para o bairro de Ponta Negra (ver Tabela 1 do capítulo 4).

33 Serrambi tem ao todo 3 etapas. Há, ainda, diferenças significativas em relação à composição socioeconômica dos moradores de uma etapa em relação a outra (LIRA, 2013).

para ver a concentração da atividade imobiliária nas respectivas áreas de concentração das camadas de mais alta renda”. Essa é uma relação que se estabelece com a capacidade de obter rendas diferenciadas da terra. Cria-se um filtro de uso e de acesso, como reserva futura.

Eternamente lutando para colocar a terra em seu ‘melhor e mais elevado uso’, os proprietários de terra criam um dispositivo de triagem que filtra os usos da terra [...] Olhando para o futuro, eles também podem injetar uma fluidez e um dinamismo no uso da terra que do contrário seriam difíceis de serem gerados. Quanto mais vigorosos forem os proprietários de terra nesse aspecto, mais ativo será o mercado fundiário e mais ajustável se tornará o uso da terra em relação às exigências sociais – no presente momento, a acumulação do capital (HARVEY, [1980] 2013, p. 473).

Mapa 15 – Conjuntos habitacionais e loteamentos adjacentes ao conjunto Ponta Negra



Loteamentos

Classificação

▨ Aprovado

▨ Regular

▨ Clandestino

▨ Ainda não classificado

▨ Conjuntos adjacentes

▨ Conjunto

▨ Zonas de Proteção Ambiental

▨ BR-101

1,5 0,75 0 1,5 Km

Conjuntos adjacentes

1. Alagamar

2. Capim Macio

3. Mar do Sul

4. Serrambi I

5. Serrambi II

6. Serrambi III

Fonte: Elaboração própria, com base em banco de dados disponibilizado pela SEMURB – Natal (2013).

A localização privilegiada e a sofisticação do projeto não garantiram ao conjunto Ponta Negra, contudo, a isenção daqueles mesmos problemas que eram recorrentes nos outros conjuntos. A distância entre o conjunto e a área urbana consolidada gerou uma segregação espacial, encarecendo os custos de deslocamento e dificultando o acesso aos serviços. A dimensão do conjunto Ponta Negra, um dos maiores executados pelo INOCOOP, no entanto, logo ficou ultrapassada com a construção do conjunto Cidade Satélite.

Cidade Satélite

A própria nomenclatura de *cidade-satélite* denuncia a sua localização³⁴ periférica. O conjunto Cidade Satélite foi construído numa área com incipiente urbanização³⁵, falta de infraestruturas, equipamentos e serviços, somando-se a isso, o transporte público deficitário. O conjunto foi construído à entrada de Natal, antes do antigo corredor industrial da cidade. O período inicial da sua construção atraiu funcionários públicos de diversos níveis, sobretudo federais e, em especial, militares. A presença

34 Um fenômeno das cidades no período industrial, as cidades-satélites são cidades que se formam ao redor das metrópoles.

35 No período da construção de Cidade Satélite, em 1980, os dados referentes à área onde se encontra o atual bairro Pitimbu (oficializado e delimitado em 1993) contabilizava 128 habitantes.

dos militares³⁶ deu-se, principalmente, pela proximidade do conjunto com a Base Aérea de Natal, localizada no município de Parnamirim, a cerca de 6 km de distância.

Cidade Satélite foi o último grande conjunto habitacional a ser construído pelo INOCOOP/RN. Na época da sua construção, em 1981, foi considerado um dos maiores conjuntos habitacionais horizontais da América Latina construído por uma cooperativa (NATAL, 2008B). A construção foi questionada, essencialmente, devido às fragilidades geográficas do terreno – dunas que são responsáveis pela captação de água para as reservas aquíferas de Natal, sendo essa uma área de preservação ambiental. Na época, ela foi considerada, inclusive, uma *Cidade proibida*.

O conflito entre a Prefeitura e o INOCOOP coloca em evidência a dissociação entre as políticas federais, do BNH (como financiador), e municipais (reguladora do território)³⁷. A questão da provisão de infraestrutura e equipamentos também entrou na discussão do projeto de Cidade Satélite. A escala do projeto teve impacto não só do ponto de vista econômico e social, mas também político. Um leitor da *Tribuna do Norte* sugeriu, diante do impasse, que o conjunto Cidade Satélite tivesse a sua própria administração.

36 Como tratado no capítulo 3, Natal tem uma forte influência, no seu espaço urbano, da intervenção militar que sucedeu no período da 2ª Guerra Mundial.

37 Mesmo tratando do período do Regime Militar, em que os prefeitos eram indicados (e não eleitos pelo povo), a dissociação entre os níveis políticos era evidente, havendo discrepâncias entre a atribuição de responsabilidade e a competência financeira, que era a situação de estados e municípios atenderem às demandas criadas pelos programas habitacionais financiados pelo BNH.

Quer saber de uma coisa? Seis mil casas merecem um prefeito próprio mesmo. Se a Prefeitura de Natal não tem capacidade, é uma massa semimorta, que se promova uma reunião da população, se quiserem se constituir em governo municipal próprio e funda-se uma nova cidade [...] (CARTA AO HUMANO, 1976, p. 4).

O partido urbanístico, da autoria do Arquiteto Acácio Gil Borsoi, apresenta a reserva de espaços para equipamentos de saúde, educação, lazer e segurança, além da reserva de espaços para comércio, igreja e outros serviços de iniciativa privada e filantrópica (Mapa 16), prevendo sua construção distribuída pelo início, meio e término de cada etapa. Assim como em Ponta Negra, não há a reserva de grandes áreas para órgãos públicos, principalmente estaduais – com exceção dos equipamentos de escolas, saúde e segurança –, além daqueles destinados ao *consumo* cotidiano dos moradores.

Em virtude da questão ambiental³⁸, o projeto final reservou 60%³⁹ da sua área total para áreas verdes. Numa área de 2.610.000 m² eram previstas aproximadamente 7 mil unidades⁴⁰, adaptadas às questões ambientais, mas foram construídas apenas 3.545 habitações (de tipo A, B, C e D, com área útil entre 42 m² e 80

38 O impasse da questão ambiental foi resolvido com a solicitação de estudo, realizado pelo Instituto de Pesquisa Tecnológico de São Paulo (ESTUDO..., 1979, p. 2).

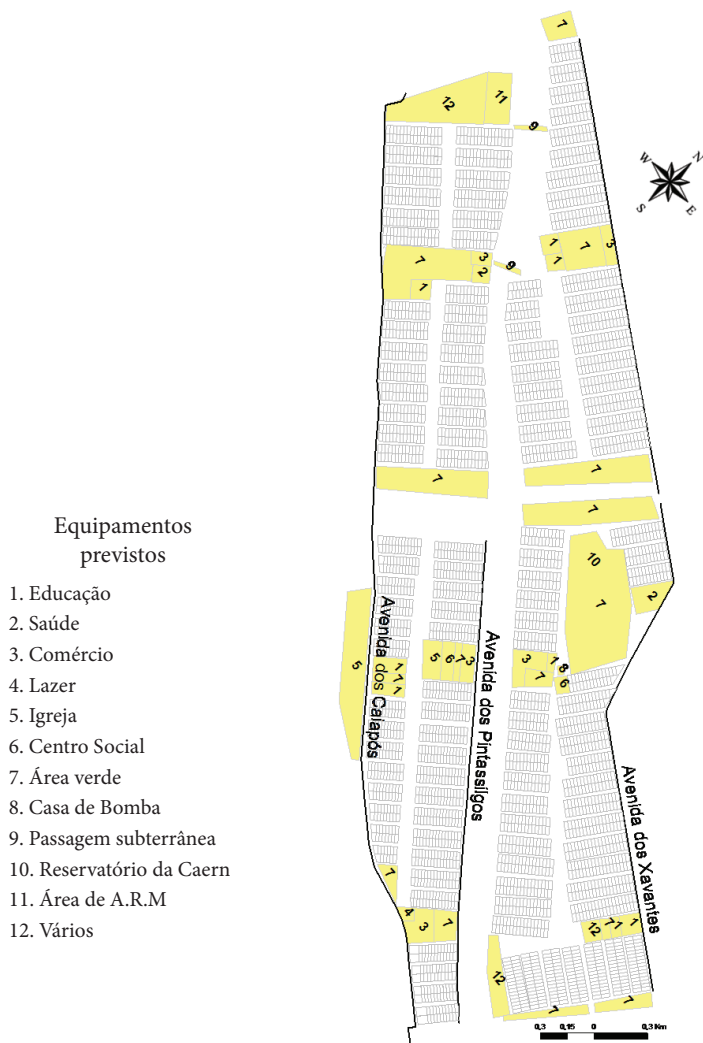
39 Áreas remanescentes e loteamentos adjacentes, também localizados na mesma área ambiental, possuem, atualmente, vários edifícios verticais (ARAÚJO, 2012).

40 O INOCOOP divulgou que havia 12 mil inscritos para o conjunto Cidade Satélite (CIDADE SATÉLITE, 1979, p. 4).

m², em terrenos 15 x 30 m), totalizando 101 quadras residenciais. No período da sua construção, o conjunto Cidade Satélite, com capacidade para 17.725 habitantes, se tivesse sido considerado um município, teria sido o sexto maior município do Estado do Rio Grande do Norte (RN)⁴¹. Curiosamente, talvez como resultado da discussão ambiental, as ruas do conjunto foram nomeadas homenageando pássaros e serras (1ª etapa), rios (2ª etapa) e árvores (3ª etapa). Outro fator diferencial de Cidade Satélite, em relação aos demais conjuntos, é a disposição dos logradouros com o intuito de controlar os grandes fluxos. As ruas foram projetadas para interligar os deslocamentos quadra por quadra, intercalando com áreas verdes, as ruas entre uma etapa e outra. A previsão de duas passagens subterrâneas para pedestres, ligando as etapas I e II, é outra diferença que sobressai em relação aos demais partidos urbanísticos analisados.

41 Dedução essa feita considerando o cálculo que elegeu Candelária, com 2.140 unidades habitacionais, maior do que 125 municípios do RN (AN-DRADE, 1987).

Mapa 16 – Equipamentos previstos: Cidade Satélite



Fonte: Elaboração própria, com base em SEMURB (2012).

Nota: As áreas foram demarcadas a partir da delimitação atual.

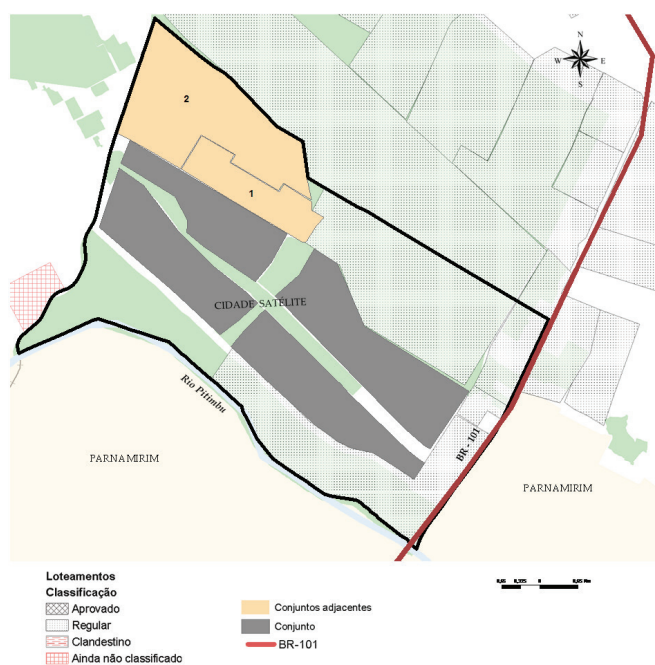
Ainda sobre a localização do conjunto em uma área de fragilidade ambiental, é interessante observar que os conjuntos residenciais Pitimbu e Bancários foram construídos numa área imediatamente próxima ao conjunto Cidade Satélite, além dos limites do zoneamento ambiental prescrito no Plano Diretor de 1994 (NATAL, 1994), que insere as áreas circunvizinhas na denominação de zonas de preservação ambiental (ZPA), mesmo tendo sido loteada uma grande parte dessas áreas. O loteamento ao lado da primeira etapa da Cidade Satélite é de 1952, os dois em frente são de 1952 e 1963, enquanto o loteamento ao lado da etapa 3, e lateral ao Pitimbu, tem registro de 1984 (após a construção de Cidade Satélite), ocupando uma vasta área da ZPA 1. Todos os loteamentos adjacentes ao conjunto (ver Mapa 17) são registrados. No entanto, não há, nas imediações próximas de Cidade Satélite, a identificação, pela Secretaria Municipal de Urbanismo, de ocupações em áreas de risco.

É importante observar, ainda, a proximidade desse conjunto com o bairro Planalto – uma área historicamente ocupada por uma população carente e que, entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000, recebeu alguns projetos de habitação social cuja principal finalidade era atender a remoção de favelas (COSTA; MARINHO, 2008). Mais recentemente, vários projetos Minha Casa, Minha Vida foram construídos nesse bairro (SILVA, 2014).

No caso de Cidade Satélite, a provisão de equipamentos e serviços ocorreu de forma lenta e gradual. Três anos após a entrega das unidades, a carência desses serviços ainda era sensível:

A carência do Conjunto é grande, pois não há supermercado, clube social, quadra de esportes e nem área de lazer para as crianças. O sistema de transportes coletivos não funciona a contento, o que provoca o isolamento do bairro das outras partes da cidade (CIDADE SATÉLITE..., 1984, p. 5).

Mapa 17 – Conjuntos habitacionais, loteamentos adjacentes e Zonas de Preservação Ambiental do conjunto Cidade Satélite



Conjuntos adjacentes

1. Bancários

2. Pitimbu

Fonte: Elaboração própria, com base em banco de dados disponibilizado pela SEMURB – Natal (2013).

As diferenças entre os conjuntos advinham de sua localização e do público para o qual se destinavam, para além do contexto político e econômico em que foram construídos. Cidade da Esperança possui uma forte relação com a política populista do governador Aluizio Alves (começando pelo nome), tendo sido idealizado como uma cidade *operária* para os trabalhadores com rendimentos baixos. Soledade atendeu a uma expectativa de ocupação do *outro lado da cidade*, com os investimentos no Distrito Industrial servindo como justificativa para a política de habitação, e foi construído em um período de grande dinamização do BNH. Em Ponta Negra e Cidade Satélite, tem-se a oportunidade de verificar a atuação do INOCOOP com projetos ambiciosos e grande volume de investimentos voltados para uma população de rendimentos médios. Apesar dessas diferenciações, todos os conjuntos foram construídos numa ótica segregacionista que produziu resultados, principalmente negativos, na dinâmica interna do conjunto e no seu acesso à cidade e aos serviços urbanos.

AS MARCAS DA SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL E O ACESSO DESIGUAL À CIDADE

Reforça-se, aqui, a ideia de uma segregação programada⁴² (LEFEBVRE, [1974] 2006). Como abordado no capítulo 1, a participação do Estado nessa segregação é tratada por vários autores (MARCUSE, 2004; LOJIKINE, 1981; HARVEY, 1980 e outros). No Brasil, especialmente, as análises de Villaça (1996, 1997), Maricato (2002) e Valença (2014) denunciam a correlação entre o poder aquisitivo da população e a quantidade/qualidade dos equipamentos coletivos⁴³ e infraestruturas, e eficiência da legislação. Nesse sentido, vários estudos evidenciaram a negligência do poder público (nas instâncias federal, estadual e municipal) em relação às áreas onde foram construídos conjuntos habitacionais durante a atuação do BNH (ver discussão no capítulo 2).

Tendo em conta este estudo de caso, a segregação espacial dos conjuntos aqui tratados em relação à cidade – dada a localização e a incipiente urbanização – dá-se com a carência

42 Marcuse (2004) e outros autores defendem a divisão entre segregação voluntária e involuntária. Apesar de se reconhecer a *redução* das possibilidades da população de menores rendimentos na escolha da localização de suas residências, o termo *programada*, enunciado por Lefebvre ([1974] 2006), é mais apropriado para o contexto em análise. A participação do Estado e de agentes coordenadores da política (nesse caso, COHAB e INOCOOP) concretiza a programação da segregação. Essa diferenciação de nomenclatura não afasta as conclusões e os argumentos defendidos pelos dois autores no que se refere à participação do Estado no processo de segregação.

43 Nem sempre os autores fazem referência ao termo *equipamentos coletivos*, mas, de uma forma geral, tratam dos espaços públicos, áreas verdes, equipamentos do Estado, entre outros.

de acesso a infraestrutura e serviços. Ribeiro (1986, p. 49-50) destaca que “a localização da habitação tem importância decisiva no seu consumo, pois ela possibilitará ao ocupante maior ou menor, melhor ou pior acesso a uma série de valores de uso urbano”. Nos jornais da época, seja nas notícias ou nas cartas dos leitores, os problemas vivenciados pela população dos conjuntos, principalmente nos primeiros anos de ocupação das residências, eram os mesmos, em sua maioria, embora vivenciados em dimensões diferentes. Destaca-se a situação da água, escola, lixo, segurança, telefone e transportes. Nesse sentido, Harvey (1982, p. 8) discorre teoricamente que o trabalhador passa a travar uma nova luta – a luta no local de viver – “contra formas secundárias de exploração e apropriação, representadas pelo capital mercantil, propriedade fundiária etc.”

A deficiência no fornecimento da água foi recorrente nos primeiros anos de funcionamentos dos conjuntos, tendo a Caern que tomar providências de expansão da rede para atender a demanda dos novos conjuntos. De acordo com o mapa anexado ao projeto do Plano Diretor de 1974 (NATAL, 1973), a rede de abastecimento estava implantada na rede urbana consolidada, acrescentando o conjunto Cidade da Esperança. Mesmo após a instalação da rede, segundo pesquisa realizada pelo jornal *Tribuna do Norte* em outubro de 1970 (PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA, 1970, p. 7), 90% dos moradores entrevistados em Cidade da Esperança reclamavam da ausência da água⁴⁴.

44 Nessa mesma entrevista, é mencionado que o bairro do Tirol era o que apresentava menor índice de reclamações.

A ausência ou deficiência da pavimentação foi uma situação vivenciada pelos conjuntos pesquisados, com exceção do conjunto Ponta Negra, o único que não possui registro de reclamação para a pavimentação. Voltando ao exemplo de Cidade da Esperança, as ruas só começaram a ser pavimentadas em 1971, e, em 1981, dez anos depois, a ausência de pavimentação ainda era noticiada nos jornais. Esse problema dificultava a circulação interna dos transportes coletivos no conjunto⁴⁵. Silva (2008) cita os altos custos de transporte na Grã-Bretanha, França e outros países, no período de 1919-1933/34, como fator de elitização da clientela atendida pelos programas de habitação social. A melhoria nas condições dos transportes significa, para o trabalhador, a *liberdade* geográfica, em contraposição ao aprisionamento em locais cujas rendas de monopólios encarecem o custo da moradia. Essa é a ideia defendida por Harvey (1982):

A apropriação a partir da habitação é muito sensível às mudanças dos transportes [...], pressionando por novas e mais baratas formas de transporte, o trabalhador pode escapar ao aprisionamento geográfico e por consequência reduzir a capacidade dos proprietários, de terras vantajosamente localizadas, de auferir rendas de monopólio (HARVEY, 1982, p. 11).

A falta de policiamento, que contribuía com a insegurança nos conjuntos, era outra questão unânime nas reclamações dos

45 Mais uma vez, o caso de Cidade da Esperança se sobressai, pois, mesmo tendo a proximidade com o Terminal Rodoviário, a falta de pavimentação das ruas do conjunto dificultava a circulação dos transportes no espaço intraconjunto.

moradores. No caso do conjunto Soledade, a proximidade com a Casa de Detenção (que passou a ser chamada de Colônia Penal João Chaves), e as ocasionais fugas de detentos, causava uma situação de pânico entre os moradores. Em Ponta Negra, as queixas de assaltos às residências referem-se a grandes volumes de dinheiro. Em reportagem veiculada no jornal *Tribuna do Norte*, em 11 de setembro de 1985 (LADRÕES ..., 1985, p. 11), há o relato de que ladrões levaram mais de 30 milhões de uma casa no conjunto Ponta Negra. Em Cidade Satélite, as casas abandonadas pelos mutuários eram constantemente saqueadas.

A ausência de escolas, sobretudo secundárias, agregada à deficiência de transportes, avolumava-se como um grande problema enfrentado pelos moradores. A construção das escolas nem sempre resolvia a questão. Em Soledade, a falta de professores levou as aulas a serem ministradas, inclusive, pelo pessoal responsável pela alimentação (ESCOLA..., 1982, p. 7).

A questão do lixo foi, contudo, o problema *campeão* de reclamações. A precária rede de esgoto que se somou à coleta de lixo deficitária, levou a um surto de muriçocas na cidade em 1983. O lixo trouxe, ainda, a presença de animais nas ruas, fato que foi denunciado pelos moradores dos conjuntos Soledade e Ponta Negra (PONTA NEGRA...1982; BEZERRA, 1983).

A ausência de telefones públicos (conjuntos Soledade e Cidade Satélite), ou a deficiência na central telefônica instalada (Ponta Negra), tornava, segundo os moradores, o isolamento ainda maior (além daquele ocasionado pelos transportes), dificultando,

inclusive, a assistência em caso de urgências médicas. Os moradores dos conjuntos, com exceção de Cidade da Esperança, reclamavam da ausência de posto de atendimento médico, e até de farmácia. A falta de um comércio dinâmico, área de lazer, postos dos correios e bancos figurava, ainda, entre os serviços carentes nos conjuntos.

A provisão e manutenção de infraestrutura requer um volume considerável de produção econômica. Apesar dessa infraestrutura ser necessária à expansão do capital, nem sempre a sua produção é viável para a iniciativa privada, nem, tampouco, para o poder público, que não *consegue* arcar com seus custos⁴⁶. Harvey (2011) recorda que isso ocorre não apenas no espaço residencial, e nem exclusivamente em situações de *atraso* econômico:

Falhas de manutenção (como a ruptura de uma rede elétrica, a falta de abastecimento de água ou panes nos sistemas de transportes e comunicações) estão longe de ser incomuns, mesmo nas economias capitalistas mais avançadas (os Estados Unidos tiveram sua cota de desastres de infraestruturas, como o colapso de pontes e defeitos nas redes de energia nos últimos anos) (HARVEY, 2011, p. 76).

Portanto, a carência e ausência de serviços remetem tanto às questões da gestão e dos recursos do poder público, quanto ao fato de *não ser lucrativo* naquele momento para as investidas de capital privado naquela área. Refletindo essa conjuntura, pode-se apontar

46 No capítulo 3, foram apresentadas as críticas sofridas pelo BNH em relação ao Desenvolvimento Urbano e ao direcionamento para essa linha de financiamento.

o fato de que, nos primeiros anos de ocupação dos conjuntos, o termo *abandono* era facilmente encontrado estampando as capas de jornais, fazendo-lhes referência (Imagens 1 a 4).

Imagem 1 – Abandono: Cidade da Esperança

Caos e abandono provocam revolta na Cidade da Esperança

Fonte: CAOS... (1982, p. 1).

Imagem 2 – Abandono: Soledade

Soledade enfrenta um total abandono

Fonte: SOLEDADE... (1985, p. 1).

Imagem 3 – Abandono: Ponta Negra

Ponta Negra reclama do abandono: o gado pasta no conjunto

Fonte: PONTA NEGRA... (1982, p. 1).

Imagem 4 – Abandono: Cidade Satélite

Cidade Satélite: moradores denunciam abandono do conjunto

Fonte: CIDADE SATÉLITE... (1984, p. 1).

O peso da localização periférica dos conjuntos foi sentido pelos moradores. Botelho (2007) alerta que não há uma contabilidade dos custos sociais em decorrência de:

horas perdidas no deslocamento para o trabalho, o isolamento com relação aos centros de cultura e lazer, a falta de opções de consumo, a insegurança, entre outros fatores, deveriam ser contabilizados como custos decorrentes da localização periférica, pois são custos reais que afetam os moradores dessas regiões. Como não o são, vende-se a ideia de que as áreas distantes são a única opção viável para a localização da moradia dos mais pobres (BOTELHO, 2007, p. 31).

Sucedeu que o abandono do poder público foi seguido, em alguns casos, pelo abandono, também, por parte dos moradores, fato esse decorrente do aumento das prestações, sobretudo nos conjuntos de Ponta Negra e de Cidade Satélite. Os últimos conjuntos, dentre os analisados, a serem construídos, foram vítimas do aumento do material de construção e de grandes correções nos valores das prestações.

O conjunto Ponta Negra foi o que teve a maior mobilização para questionar o aumento das prestações que, em meados de 1981, atingiu os 72,84%. As prestações de Ponta Negra já eram as mais elevadas, justificadas pelo INOCOOP/RN, tanto pelos padrões das casas, quanto pelo aumento dos materiais de construção no período. Sobre essa constatação, o relatório do Instituto de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte – IDEC (1982) aponta as diferenças dos valores de casas dos conjuntos Candelária, Ponta Negra e Satélite e afirma que em “3 ou 4 anos as casas com área construída equivalente duplicaram de valor. A casa que custava x em 1978, custou 2x em 1979 e 4x em 1982” (IDEC, 1986, p. 62). O relatório derruba, ainda, a justificativa defendida pelo INOCOOP/RN, de que a especulação tornou os terrenos caros e onerou os empreendimentos, ao destacar que Ponta Negra e Cidade Satélite foram construídas em “uma região completamente isolada, longe dos serviços e equipamentos, cuja urbanização deveu-se à implantação do conjunto” (IDEC, 1986, p. 62), não sendo possível, assim, atribuir os altos preços das casas somente pelos custos dos terrenos.

Para Cidade Satélite, os editais de intimação e citação de arresto demonstram o impacto do aumento das prestações nas insatisfações dos moradores com o conjunto. De uma amostragem de 14 editais de intimação e citação de arresto expedidos pela Justiça em 1985, tem-se que, dos 195 casos, 151 eram em Cidade Satélite. As ruas da primeira etapa são particularmente destacadas nas citações: Serra do Caturité (8); Serra do Bujari (7); Cardeais (7); Melro (6); Tangarás (6); Andorinhas (5); Serra da Raiz (5);

Serra de Campuã (5); Canários (5). A própria existência desses dados revela um completo abandono das casas, uma vez que esses editais apenas são publicados quando o oficial da Justiça não consegue contatar o proprietário no endereço da residência.

A situação advinha do endividamento decorrente do financiamento das casas, com prestações que foram corrigidas, gerando alto custo para os moradores. Muitos dos adquirentes não tiveram condição de manter o pagamento das prestações das casas e terminaram por abandoná-las:

Dezenas de casas estão sendo abandonadas por moradores de Cidade Satélite, que alegam não ter como pagar a prestação da casa própria, apesar da redução da mensalidade dos imóveis com uso de bônus. Em cada uma das ruas há pelo menos uma casa abandonada, entregue à ação dos vândalos que quebram as vidraças das moradias, arrancam pias, torneiras, instalações elétricas, portas e até portões de ferro para a comercialização. Os moradores das casas habitadas lamentam que não haja uma ação fiscalizadora nas casas em abandono, porque servem como ponto para marginais, que ficam observando de lá as outras casas para roubar (DIÁRIO DE NATAL, 1984).

Em 1989, quando a Caixa Econômica Federal assumiu a gestão dos financiamentos do BNH, os imóveis com dívida acumulada e em atraso foram levados a leilão, por meio de concorrência pública. Nas primeiras concorrências do ano de 1989 (Imagens 5 e 6), a maioria dos imóveis leiloados está localizada em Cidade Satélite, na proporção de 50% (7, de 14 imóveis, no primeiro leilão) e 55% (10, de 18, no segundo leilão).

Imagem 5 – Venda de Imóveis da CEF, em 1989

CAIXA
ECONÔMICA
FEDERAL

CONCORRÊNCIA 001/89
VENDA DE IMÓVEIS

Estamos oferecendo a você uma oportunidade de adquirir sua casa própria com possibilidade de financiamento.

1. Para habilitar-se na Concorrência o interessado deverá efetuar um depósito de 5% (cinco por cento) para cada proposta, na CEF Agência Alcirim/RN, valor que lhe será devolvido caso não seja vencedor.
2. O licitante que não comparecer nos prazos estabelecidos perderá o direito ao depósito efetuado.
3. As propostas (modelo CEF) e os recibos de depósitos, deverão ser entregues em envelope lacrado, na CEF – Agência Alcirim/RN, na Rua Pts. Bandeira, 334 – 2º andar – Alcirim, no horário de 12:00 às 16:00 até o dia 10/02/89.
4. O envelope deverá conter, externamente, a identificação do número da Concorrência e o endereço do imóvel de interesse.
5. Em caso de utilização do FGTS, este, acrescido do valor do financiamento, não poderá ultrapassar o preço mínimo de abertura dos envelopes. Rua João Pessoa, 204 – Centro – 6º andar – dia 13/02/89 à partir das 12:30 horas.
7. O Edital/Condição Básicas, parte integrante do presente AVISO, está à disposição dos interessados na Agência Alcirim/RN, no endereço já mencionado.
8. Os imóveis serão vendidos no estado de ocupação e conservação em que se encontram, cabendo ao licitante vencedor a efetiva desocupação, quando for o caso.

ITEM	ENDEREÇO	DESCRIÇÃO	ÁREA APROX. M2	PREÇO MÍNIMO DE VENDA EM NCZ\$	FINANC. MÁXIMO EM NCZ\$
01	Serra do Calurih, 8091 - C. Sateélite	sai, 01 quarto, coz, bwc	37,97	5.007,61	5.007,61
02	Rua das Garças, 7969 - C. Sateélite	sai, 03 quarto, coz, bwc	61,48	8.147,77	8.147,77
03	Serra do Japim, 8062 - C. Sateélite	sai, 01 quarto, coz, bwc	37,97	5.500,30	5.500,30
04	Serra do Macaê, 8001 - Cid. Sateélite	sai, 01 quarto, coz, bwc	37,97	4.846,00	4.846,00
05	Rua dos Pardais, 8016 - C. Sateélite	sai, 03 quarto, coz, bwc	61,44	8.701,12	8.701,12
06	Rua dos Pardais, 8005 - C. Sateélite	sai, 02 quarto, coz, bwc	47,14	5.497,20	5.497,20
07	Rua Pastiva, 8002 - C. Sateélite	safa, 03 quarto, coz, bwc	64,50	8.177,10	8.177,10
08	Serra do Sullim, 8071 - C. Sateélite	sai, 01 quarto, coz, bwc	37,97	4.846,39	4.846,39
09	Serra do Saudade, 8002 - C. Sateélite	safa, 01 quarto, coz, bwc	37,97	5.463,37	5.463,37
10	R. Walter Fernandes, 1972 1021 Capim Macio - Rua. Floribondyza	sai, 02 quarto, coz, bwc, dep. emp.	73,26	7.805,11	7.805,11
11	Rua Neuza Faraicho, 1930 101-F Capim Macio - Jardim Lisiane	sai, 01 quarto, coz, bwc, área serv.	42,27	6.011,64	6.011,64
12	Rua Felipe Camarão, 1978 - Igapó	sai, 03 quarto, coz, bwc	68,37	5.200,60	5.200,60
13	R. Antonio Galvão, 1981 - Igapó	sai, 03 quarto, coz, bwc	68,37	2.933,58	2.933,58
14	Proj.ª Ivanete V. Palatino, 56 Paranaim/RN	sai, 02 quarto, coz, bwc	46,42	2.738,54	2.738,54

Fonte: CAIXA... (1989, p. 5).

Imagem 6 – Venda de Imóveis da CEF, em 1989

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

CONCORRÊNCIA 002/89
VENDA DE IMÓVEIS

Estamos oferecendo a você uma oportunidade de adquirir sua casa própria com possibilidade de financiamento.

1. Para habilitar-se na Concorrência o interessado deverá efetuar um depósito de 5% (cinco por cento) para cada proposta, na CEF Agência Alcirim/RN, valor que lhe será devolvido caso não seja vencedor.
2. O licitante que não comparecer nos prazos estabelecidos perderá o direito ao depósito efetuado.
3. As propostas (modelo CEF) e os recibos de depósitos, deverão ser entregues em envelope lacrado, na CEF – Agência Alcirim/RN, na Rua Pts. Bandeira, 334 – 2º Andar – Alcirim, no horário de 12:00 às 16:00 até o dia 16.06.89.
4. O envelope deverá conter, externamente, a identificação do número da Concorrência e o endereço do imóvel de interesse.
5. Em caso de utilização do FGTS, este, acrescido do valor do financiamento, não poderá ultrapassar o preço mínimo.
6. A abertura dos envelopes: Rua João Pessoa, 204 - Centro - 6º Andar, dia 19.06.89 à partir das 12:30 horas.
7. O Edital/Condição Básica, parte integrante do presente AVISO, está à disposição dos interessados na Agência Alcirim/RN, no endereço já mencionado.
8. Os imóveis serão vendidos no estado de ocupação e conservação em que se encontram, cabendo ao licitante vencedor a efetiva desocupação, quando for o caso.

VENDA DE IMOVEIS PELA MELHOR OFERTA

Endereço	Descrição	Área aprox. M2	Preço máximo de venda em NCZ\$	Financiamento máximo em NCZ\$
R. Das Andorinhas, 8090 - Cid. Sateélite	sai, 03 qto., coz, bwc	61,44m2	15.417,70	15.417,70
Serra Bonita, 8029 - Cidade Sateélite	sai, 03 qto., coz, bwc	37,97m2	20.327,65	20.327,65
Serra do Calurih, 8001 - Cid. Sateélite	sai, 02 qto., coz, bwc	50,42m2	11.147,44	11.147,44
Serra do Calurih, 7960 - Cid. Sateélite	sai, 01 qto., coz, bwc	37,97m2	11.262,65	11.262,65
Serra do Condor, 7990 - Cidade Sateélite	sai, 02 qto., coz, bwc	50,42m2	13.723,26	13.723,26
Serra do Macaê, 8001 - Cidade Sateélite	sai, 03 qto., coz, bwc	64,50m2	9.110,90	9.110,90
Rua Maracanã, 8075 - Cid. Sateélite	sai, 03 qto., coz, bwc	64,50m2	14.670,60	14.670,60
R. das Perdizes, 8012 - Cid. Sateélite	sai, 03 qto., coz, bwc	61,44m2	21.633,80	21.633,80
Serra do Tombador, 8076 - Cid. Sateélite	sai, 02 qto., coz, bwc	50,42m2	16.537,04	16.537,04
Jardim Lisiane, 101 - J. Capim Macio	sai, 1 qto., coz, bwc	42,27m2	11.436,15	11.436,15
R. Neuza Faraicho, 1930	área servid.			
Jardim Lisiane, 103 - J. Capim Macio	sai, 1 qto., coz, bwc	42,27m2	11.180,13	11.180,13
R. Neusa Faraicho, 1930	sai, 03 qto., coz, bwc	68,37m2	8.477,70	8.477,70
R. Felipe Camarão, 1978 - Igapó	sai, 03 qto., coz, bwc	68,37m2	8.110,00	8.110,00
R. Antonio Galvão, 1981 - Igapó	sai, 03 qto., coz, bwc	68,37m2	12.300,93	12.300,93
R. Eng.ª Átila Pádua, 09 - Paranaim/RN	sai, 03 qto., coz, bwc	60,50m2	8.941,50	8.941,50
R. Proleta, 148 - São Gonçalo Amar.	sai, 03 qto., coz, bwc	60,50m2	8.941,50	8.941,50

Fonte: CAIXA... (1989, p. 55).

Nesta discussão sobre o abandono das casas, buscou-se evidenciar a voz dos moradores – expressa em notícias de jornais –, com o intuito de resgatar os primeiros momentos de suas vivências nos conjuntos habitacionais. As marcas negativas da segregação tendem a sobressair, por serem essas as mais sensíveis. Por outro lado, ressalva-se que a participação e a solidariedade foram marcas fortes para resistir aos males da segregação. A participação nos conselhos comunitários e em mutirões⁴⁷ para provimento de serviços e equipamentos de uso coletivo estiveram presentes na trajetória desses conjuntos⁴⁸, com conquistas que foram alcançadas ao longo do tempo. É preciso ainda salientar que, concomitante ao processo do abandono, e em contraste a ele, ocorreu um movimento de especulação imobiliária com o maior número de transações de venda e aluguel nos conjuntos, fomentando o mercado imobiliário local.

A OUTRA FACE DA MOEDA: A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

O abandono e a desistência das casas foram campo fértil para as investidas do mercado imobiliário, que se utilizou de vários mecanismos para *lucrar* com a oportunidade, uma situação já descrita por Harvey (1982, p. 10):

47 Mutirão é um termo utilizado para nomear ações coletivas de ajuda mútua.

48 Especificamente sobre Cidade da Esperança, ver Cândido (2008).

devido ao caráter difusor das externalidades e ao caráter sequencial tanto do desenvolvimento urbano como a ocupação, os preços-finais sofrem toda sorte de sérias distorções. Em consequência, aparecem as mais variadas oportunidades tanto para os apropriadores como para a facção dos construtores, para os loteadores, especuladores e mesmo indivíduos isolados para embolsarem inesperados, mas benvindos [sic] lucros e rendas de monopólio (HARVEY, 1982, p. 10).

A ação das imobiliárias em todos os conjuntos deu-se com a compra e venda de casas, ou com a intermediação de venda das chaves, além da estocagem de casas para aluguel, sendo comum a oferta nos anúncios nos classificados de jornais (como mencionado no capítulo 3). Isolando, apenas, os anúncios referentes aos quatro conjuntos analisados no período de 1975 a 1986⁴⁹, destacou-se entre as imobiliárias com maior percentual de anúncios: Arnon imóvel (22%, atuando em Cidade da Esperança, Cidade Satélite e Ponta Negra), Lúcius Empreendimentos (12%, em Cidade da Esperança e Cidade Satélite) e Triângulo imóveis (10%, em Cidade Satélite e Ponta Negra). Juntas, estas três imobiliárias totalizam mais de 40% das negociações (vendas e aluguéis). Somente no conjunto Cidade da Esperança, a proporção de vendas é maior do que o aluguel. Em Ponta Negra e Cidade Satélite há, na mesma proporção, casas para vendas e para aluguel.

No âmbito dessas negociações, é noticiado, em 1986, o *Drama dos Aluguéis* em Natal (AÉCIO, 1986). Com a baixa oferta de

49 Não há, dentro da amostragem para esse período, anúncios referentes ao conjunto Soledade.

habitação (associada também à extinção do BNH) e o aumento da demanda, houve uma ressignificação dos imóveis. Segundo o corretor José Maria, para adquirir uma casa em Cidade Satélite, em janeiro de 1986, pagava-se Cz\$ 5 mil e, em junho do mesmo ano, Cz\$ 20 mil, e “caso a residência à venda esteja reformada, pode até alcançar mais” (AÉCIO, 1986, p. 1). Mesmo deduzindo a inflação, uma das mais elevadas no contexto mundial, de 79,6%⁵⁰, a valorização do imóvel em menos de cinco meses, alcançou os 122%.

Antes da exploração dos produtos gerados pela política habitacional do BNH, o mercado de terra – pelos loteamentos – já encontrava via de ampliar a renda auferida. Em levantamento do IPLANAT (1994), identifica-se que os bairros onde se inserem os conjuntos lideram a existência de vazios urbanos. Na Região Sul, totalizando 13.080 vazios, os maiores exemplos são Candelária (3.931), Ponta Negra (2.969) e Pitimbu (2.440), que, na sua maioria, pertencem a particulares. O município e o estado possuem, no total desses bairros citados, 40 vazios – 0,32% dos vazios em Candelária, 4,32% em Ponta Negra e 3,8% em Pitimbu.

Outro ponto que pesou na apropriação dos conjuntos pelo mercado imobiliário foi a qualidade dos projetos. Ao examinar mais de perto a produção desses conjuntos, verifica-se que a alegação de que a habitação do BNH reproduziu modelos *iguais* (com projetos copiados) não se sustenta para Natal. Dos quatro casos estudados, apenas o Soledade tem o projeto de autoria da

50 Trata-se da inflação anual de 1986, divulgada pelo global-rates, com base no IPC (Índice de Preço ao Consumidor).

equipe técnica da COHAB. Cidade da Esperança, Ponta Negra e Cidade Satélite são projetos de arquitetos que despontaram, dentro do modelo modernista, em Natal e Recife.

Além disso, o processo de expansão urbana da cidade de Natal privilegiou o eixo sul. A valorização da *Zona Sul* da cidade trouxe um novo olhar para o conjunto Cidade Satélite, não guardando qualquer conotação negativa do abandono. Atualmente, morar em Cidade Satélite (conjunto ou suas mediações) faz parte da concretização de um sonho, sendo novamente alvo da classe média (ou nova classe média) natalense (ARAÚJO, 2012). Em Ponta Negra, ocorreu a valorização da Orla Marítima⁵¹, com todas as políticas e projetos relacionados à atividade turística (Via Costeira, Parque das Dunas e Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR-RN), a duplicação da Avenida Roberto Freire, dentre outros investimentos, fomentando ainda mais os atributos naturais da área. As alterações nas regulamentações urbanísticas e a valorização do solo tornaram Ponta Negra uma área de ampla dinâmica imobiliária, com destaque para os imóveis verticalizados (FURTADO, 2008; NOBRE; SILVA, 2008; PINHEIRO, 2011; SILVA, Ângelo, 2003).

Na segunda etapa da pesquisa dos classificados – contemplando o período de 2002 a 2013 –, observou-se que 65% dos anúncios referentes aos quatro conjuntos são alusivos a vendas e, que, em todos os conjuntos, eles superaram os de aluguéis, sendo o conjunto Soledade o mais citado (34%). Nos conjuntos de

51 O projeto do escritório de Jaime Lerner de *Estruturação do Aglomerado Urbano de Natal*, de 1988, previa essa valorização, dentre os projetos prioritários.

Cidade da Esperança e Soledade, a participação de negociações por particulares é significativa: 31%. Nesses dois conjuntos, operam imobiliárias de pequeno porte; enquanto que as imobiliárias de maior porte operam nos conjuntos Ponta Negra e Cidade Satélite.

A premissa de que a divisão tácita entre COHAB e INOCOOP produziu cenários diferenciados é válida. Mas seus conjuntos carregaram propostas semelhantes de concepção de espaços coletivos e equipamentos públicos. Na prática, houve uma segregação espacial de todos os conjuntos, penalizados pela ausência de infraestrutura e serviços, bem como pelo aumento das prestações. Uma segregação tanto dos pobres quanto da classe média. Por outro lado, a força do ambiente construído, compactuada com as externalidades das áreas adjacentes, e as investidas do mercado imobiliário foram responsáveis pela ampliação das diferenças entre os conjuntos. E isso se deu não apenas na dicotomia COHAB X INOCOOP, mas também com os conjuntos promovidos pelo mesmo agente operacional. Em suma, há entre os conjuntos de COHABs diferenciações significativas, como também entre os de INOCOOPs, decorrentes de outros elementos ligados ao ambiente construído e às externalidades. Cabe aqui a ideia defendida por Maricato (2000, p. 159) de que “a escassez de moradias e a segregação territorial são produtos de um mercado que, entre outras coisas, vende o cenário como signo de distinção”. O mercado apropria-se tanto da produção, quanto do consumo da habitação-mercadoria. Como destaca-se, até o abandono se torna favorável às investidas do capital imobiliário,

seja pelas ações de corretores autônomos e imobiliárias, que se darão, seja pelos proprietários das residências, que também agem segundo a ótica capitalista.

Esse mercado é tanto formal como informal, sendo este mais presente dada a *permissividade* em áreas com pouca valorização para o mercado formal (um exemplo disso é a proporção maior de ocupações em loteamentos informais e em áreas de risco adjacentes aos conjuntos Cidade da Esperança e Soledade). Por outro lado, nota-se o ajuste *legal* para a ocupação, quando mercadologicamente desejável, pelo mercado formal (ver o caso de Cidade Satélite e as alterações de gabarito em Ponta Negra, citadas e aprofundadas no próximo capítulo). Não por coincidência, é nas áreas menos atrativas para o mercado formal que se encontra a população de menores rendimentos. Deve-se reforçar, aqui, a presença de um ciclo de valorização do solo e composição social, em que um desencadeia o início do outro.

Depois da fase do abandono, os conjuntos passaram a concentrar serviços e infraestruturas urbanas. Singer (1979) discorre sobre esse processo em que zonas das cidades dotadas de serviços públicos (água, escola e linha de ônibus, por exemplo) passam a atender “a demandas de empresas e moradores que anteriormente, devido à falta do serviço em questão, davam preferência a outras localizações” (SINGER, 1979, p. 34).

Os traçados do desenvolvimento e planejamento desencadearam valorizações diferenciadas para cada eixo da cidade. Soledade e Cidade da Esperança possuem outras dinâmicas

relacionadas à valorização do solo, com escala diferente das vivenciadas por Ponta Negra e Cidade Satélite. Mas, de forma geral, os conjuntos saíram de um estágio de segregação e periferização, com carência de infraestrutura e serviços, e passaram a receber uma nova população, iniciando-se um processo de gentrificação. Não se trata de anunciar o fim do processo de segregação, mas, sim, novas formas de excluir, separar e diferenciar.

O capítulo 5 detém-se numa análise mais recente, que versa sobre a atual utilização do solo e as últimas mudanças significativas do ambiente construído, destacadamente, as decorrentes das novas investidas da iniciativa privada. Exploram-se, no texto, o mapeamento das infraestruturas disponibilizadas pelas políticas de desenvolvimento urbano da cidade de Natal, principalmente aquelas relacionadas com o turismo; a malha das principais vias da cidade; a distribuição espacial dos serviços de educação (em destaque o nível superior) e o comércio (*shoppings*, hipermercados e supermercados); as alterações da legislação em consonância com a *restrição* ou liberação do uso de determinadas áreas; a mudança do uso do solo dos imóveis (projetados como residenciais); e a composição socioeconômica dos moradores dos conjuntos habitacionais pesquisados.



GENTRIFICAÇÃO NOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DE NATAL/RN

A presente proposta de tratamento do conceito de gentrificação trilha o caminho de uma abertura conceitual que contempla as transformações urbanas e a valorização dos conjuntos habitacionais em Natal, que passaram a ser ocupados – de imediato ou posteriormente a entrega – por uma população de maior poder aquisitivo. Observado o processo à luz da discussão da renda da terra, não se pode considerá-lo casual, mas como uma resposta a uma dinâmica oriunda de investimentos públicos e/ou privados e com anuência do setor público via incentivos – como referido mais adiante neste capítulo, a partir de criações e alterações de leis que regem o ordenamento urbano. Essa dinâmica engloba, ainda, comportamentos de grupos e indivíduos de maior poder aquisitivo que se sentem atraídos por áreas em que ocorre o processo. Os lances competitivos pela ocupação dos

espaços na cidade se dão em favor de quem pode e deseja pagar mais. A ordem da argumentação deste trabalho vai ao encontro da ideia de que a gentrificação pressupõe, num primeiro plano, alterações – estruturais, legais e até mesmo culturais (apesar de não ser este o prisma teórico desta análise) – de uma área, que desencadeiam processo de sua valorização e levam à substituição de sua população.

Dentro de uma discussão teórica que transporta o conceito de gentrificação dos centros históricos para a periferia geográfica das cidades, Smith e Schaffer (1986) defendem que a gentrificação pode ser percebida, desde a sua fase inicial, em diferentes escalas. Indicadores, como ocupação profissional e os rendimentos⁵², permitem contemplar as mudanças de perfil social de determinadas áreas da cidade. Hamnett (2003, p. 2416), inclusive, afirma que a “gentrificação pode ser vista como uma forma de desvio espacial de procura de habitação da classe média”. Além disso, a mudança de uso dos imóveis, em alguns casos – quando verificada uma tendência de valorização –, pressupõe um processo de gentrificação. Sobressai, mais uma vez, a discussão sobre a renda da terra e a competitividade inerente ao mercado imobiliário, como também sobre o acesso a bens e serviços que permitem ampliar a reprodução do capital.

52 Hamnett (2003, p. 2408) afirma que “a família é a unidade econômica chave para os custos da habitação”. Assim, nos processos sociais e econômicos do espaço residencial, os dados familiares são basilares para as análises.

No contexto do espaço residencial, a valorização de uma área é expressa pela sua dinâmica imobiliária e composição social. A mudança de uso do solo, em que a moradia concorre com outras atividades, evidencia, em certa medida, uma competitividade pela área. A substituição de uma residência por outro edifício, como uma pousada ou um espaço comercial, pode refletir uma capacidade de gerar rendas diferenciais e mais vantajosas para quem detém a posse do terreno. Para compreender o processo de valorização e/ou gentrificação dos quatro conjuntos pesquisados – Cidade da Esperança, Cidade Satélite, Ponta Negra e Soledade –, recorreu-se a algumas estratégias metodológicas que visam restituir/reconstruir o cenário de sua valorização, da mudança de uso e ocupação do solo da área e da sua atual composição social (2013/2014).

Dados primários obtidos em entrevistas por questionário nos quatro conjuntos definidos para a pesquisa empírica são a base de análise deste capítulo. O número de entrevistas a compor a amostra para cada conjunto foi calculado de forma que ele pudesse ser representativo para a análise comparativa dos quatro conjuntos, mas também permitindo a análise individual de cada um. Como referencial *piloto*, foi utilizada a base de dados de Valença (1997/1998) para o cálculo da variância e do desvio padrão entre os quatro conjuntos, a partir da variável rendimento da família, como expresso na Tabela 8 que se segue.

Tabela 8 – Variância e desvio padrão da amostra

Conjunto habitacional	Variância	Desvio padrão
Cidade da Esperança	348206,68	590,09
Cidade Satélite	921864,72	960,13
Ponta Negra	4071697,2	2017,84
Soledade	264423,19	514,22

Fonte: Elaboração de Josivan Ribeiro Justino, com base nos dados de Valença (1997/1998).

Com base no desvio padrão individual e total, calculou-se o desvio padrão proporcional (Tabela 9), utilizado para determinar o número de entrevistas necessárias com nível de confiabilidade igual ou superior a 95%, ou seja, com uma margem de erro de 2,5%, para mais ou para menos (Tabela 10).

Tabela 9 – Desvio padrão proporcional da amostra

Conjunto habitacional	Desvio padrão proporcional
Cidade da Esperança	0.14
Cidade Satélite	0.23
Ponta Negra	0.49
Soledade	0.12

Fonte: Elaboração de Josivan Ribeiro Justino, com base nos dados de Valença (1997/1998).

Tabela 10 – Número de entrevistas da amostra

Conjunto habitacional	Número de entrevistas
Cidade da Esperança	190
Cidade Satélite	276
Ponta Negra	384
Soledade	169
Total	1019

Fonte: Elaboração de Josivan Ribeiro Justino, com base nos dados de Valença (1997/1998).

O desvio padrão proporcional reflete a diversidade de cada conjunto na variável rendimento. Em Ponta Negra, com cerca de metade do tamanho de Cidade Satélite, foi necessário um maior número de entrevistas para atender à margem de erro de 5%.

O trabalho de campo foi realizado aos sábados, entre 14 de setembro e 09 de novembro de 2013. A equipe de colaboradores (15 pessoas) recebeu treinamento para abordagem dos moradores e preenchimento dos questionários.

A distribuição da amostra por conjunto foi realizada por um sorteio aleatório das residências. Para obter os números aleatórios, utilizamos a fórmula *aleatoriamente*, recurso disponível no editor de planilha da Microsoft Office – Excel. Na fórmula, cada número é igual a um número aleatório entre 1 e o número total de residências do conjunto. Por exemplo, para calcular a amostra do Conjunto Soledade utiliza-se:

$$=ALEATÓRIOENTRE(1;2485)$$

O número total de residências do conjunto Soledade é 2.485. Nesse caso, para obter a quantidade de questionários necessária, foi organizada, em uma coluna, uma sequência composta por 169 números aleatórios.

Tendo a planta do conjunto em DWG (extensão do *software* AutoCad) disponibilizada pela SEMURB, demarcaram-se os números aleatórios a partir da sequência da numeração das residências.

Uma vez verificado o número total de entrevistas, e observadas as residências em que não foi possível aplicar o inquérito (fechadas ou cujo morador não se dispôs a responder ao questionário), a metodologia de substituição era pela residência seguinte à direita. Na saturação das residências à direita, optou-se pela residência mais próxima que ainda não havia sido entrevistada.

O cenário que possibilitou a valorização imobiliária e a mudança de uso e ocupação do solo encontra-se traçado sobre uma base cartográfica da SEMURB (com a classificação das vias: estruturais⁵³, coletoras e locais; bem como a localização dos equipamentos públicos), tendo destaque: turismo, comércio e serviços – com informações do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e Associação Brasileira de Shopping Centers (ABRASCE). Além disso, encontram-se os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); do IBGE; dos classificados de jornais (banco de dados organizado a partir do acervo digital da *Tribuna do Norte* e classificados online de 2014/2015); do registro fotográfico; e do levantamento de campo para mapeamento do uso do solo.

A coleta de dados para o mapeamento de uso e ocupação do solo⁵⁴ foi realizada entre os dias 20 e 30 de janeiro de 2014. O

53 Esta nomenclatura é a utilizada na base de dados da SEMURB. O novo código de obra, Lei 055 de 2004, denomina as estruturais de arteriais.

54 A plotagem dos dados do mapa de uso do solo contou com a colaboração da equipe do Grupo de Estudos Socioterritoriais Urbanos e de Ação Local (Gestual) da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, nomeadamente na transposição da planta dos conjuntos do Autocad para o Arcgis e nas sugestões de inserção dos dados.

procedimento adotado foi a visualização externa das residências, em que se catalogaram os seguintes usos:

1. Residencial simples – 1 pavimento
2. Residencial duplex – 2 pavimentos
3. Quitinete horizontal
4. Quitinete vertical
5. Edifício residencial
6. Comercial
7. Misto (residencial, com comércio) – 1 pavimento
8. Misto (residencial, com comércio) duplex
9. Misto alto padrão (edifício)
10. Serviços públicos (escolas, postos de saúde, segurança e outros)
11. Serviços privados (escolas, clínicas de saúde e outros)
12. Áreas verdes e praças
13. Igrejas
14. Garagem/estacionamento
15. Sem uso
16. Hotéis e pousadas
17. Outros

O citado mapeamento de uso e ocupação do solo é um reflexo das transformações verificadas nos conjuntos. Foi realizado um levantamento fotográfico no decorrer das atividades de campo (2013/2014), um mapeamento do uso do solo, entrevistas, além de algumas outras visitas que ocorreram durante a elaboração da obra.

Na estruturação do texto deste capítulo, em vez de uma análise individual, optou-se por uma análise conjunta e comparativa, evidenciando as diferenças e semelhanças entre os vários conjuntos. Esta análise visa, dessa forma, abordar a gentrificação testando três parâmetros envolvidos no processo: a valorização no mercado imobiliário, a mudança de uso do solo e a recomposição social. Porém, é importante entender a inserção dos conjuntos no atual contexto da cidade, atualizando a discussão apresentada no capítulo anterior.

A análise será iniciada pelas externalidades decorrentes da organização do urbano – legislação e investimentos (públicos e privados) –, em seguida, se adentrará na valorização imobiliária a partir da leitura do bairro, na mudança de uso do solo no conjunto e, por último, na composição social atual do conjunto – os moradores e as moradias –, de forma a identificar uma possível recomposição social da área. Assim, contemplam-se as principais linhas de investigação sobre o processo de gentrificação.

EXTERNALIDADES: INVESTIMENTOS (PÚBLICOS E PRIVADOS) E LEGISLAÇÃO URBANA

No decorrer da obra, anunciou-se a inserção dos conjuntos nos *prováveis* eixos de valorização da cidade. Destacou-se a importância desses conjuntos na expansão e estruturação do espaço urbano da cidade. Cabe, aqui, reforçar e pormenorizar a ligação que esses conjuntos têm com os eixos estruturais e

com as políticas de desenvolvimento urbano, assim como com os investimentos privados. O resgate temporal e espacial das diferentes políticas adotadas na cidade permite compreender a metáfora do palimpsesto a que Harvey ([1980] 2013) recorre:

A qualquer momento o ambiente construído aparece como um palimpsesto de paisagens moldadas segundo os ditames de diferentes modos de produção em diferentes estágios do seu desenvolvimento histórico. Nas relações sociais do capitalismo, no entanto, todos os elementos assumem uma forma de mercadoria ([1980] 2013, p. 315).

O ordenamento e os equipamentos herdados da presença e permanência dos militares em Natal, durante e após a 2^a Guerra, bem como a criação de um parque industrial, foram postos-chave da análise do início da construção dos conjuntos na cidade. Os períodos de consolidação e do pós-BNH coincidem com novos investimentos públicos e privados direcionados para o setor terciário.

Outro aspecto importante para compreender o atual traçado urbano de Natal e os eixos de valorização da cidade é a política de desenvolvimento do turismo para o Rio Grande do Norte, com forte legado em Natal⁵⁵. As políticas do turismo reafirmaram os espaços de valorização da cidade, demarcados pelas políticas anteriores, principalmente na Região Sul. Furtado (2008) delimitou

55 A política de turismo do Rio Grande do Norte centra-se em Natal, inclusive apropriando-se de belezas naturais de outros municípios (TAVEIRA; FONSECA, 2009).

uma *onda do turismo* com forte impacto no setor de serviços, comércio e valorização imobiliária no eixo estrutural montado pelo turismo de sol-mar. De acordo com Ferreira e Silva (2010, p. 128), o imobiliário-turístico tem no território sua concretude com “a disputa pelo controle da linha de praia, tanto para o mercado residencial quanto para a hotelaria convencional”. Merecem realce também, as ações não orientadas de turistas que, como aborda Silva (2010, p. 175), “começaram a comprar apartamentos e flats (1999 e 2001) para se estabelecer por mais tempo, sem depender da rede hoteleira convencional ou operadora de viagem”.

A reestruturação do setor imobiliário passa pela centralidade que o incorporador imobiliário (capitalizado no período do BNH) assume na produção formal. Nas palavras de Ferreira e Silva (2010, p. 123), “nesse momento o controle sobre o solo urbano é fundamental, pois as restrições ao seu acesso e o domínio das melhores localizações dentro da cidade tornam-se o principal ativo do capital incorporador que relega à construção civil apenas a reprodutibilidade técnica da produção”.

Essas ações refletiram-se na valorização dos imóveis, que eram, em princípio, construídos para um público local, dada a demanda lastreada em euro e/ou dólar (SILVA, 2010), e tiveram ainda impacto no aumento dos voos turísticos para a cidade, na expansão da rede hoteleira e na tributação (FURTADO, 2008). A rede hoteleira cresceu consideravelmente, em decorrência tanto do turismo como da assumida posição de Natal como uma cidade terciária. Silva e Nobre (2008, p. 631) destacam que:

Essas inovações que pretendem adequar nossa realidade a um *modus vivendi* estrangeiro, ignoram valores culturais e resultam na construção de uma nova paisagem, estranha aos costumes locais, criando nessas áreas um espaço segregado e pouco atraente ao cidadão natalense, que se sente marginalizado. A marginalização resulta na falta de acesso das pessoas locais para competir com um mercado globalizado, indexado pela cotação das moedas estrangeiras.

Ponta Negra insere-se diretamente nessa dinâmica do turismo, com uma ressignificação do espaço, que passa a ser alvo não apenas da população natalense, mas de investidores nacionais e internacionais⁵⁶. Os demais conjuntos, apesar de terem um *impacto marginal*, não devem, contudo, ser desprezados. Em escala diferente, contornando os eixos de valorização impostos pelo turismo, temos: a) Cidade Satélite – na entrada da cidade, a caminho do antigo Aeroporto Internacional Augusto Severo, nas margens da BR-101 e próximo à avenida que mais se expandiu na cidade, a Avenida Prudente de Moraes (que tem 10,4 km de extensão entre o bairro Petrópolis e o conjunto Cidade Satélite, sendo acrescida de uma expansão, de 3 km, já nos limites do município de Parnamirim, denominada Avenida Prefeito Omar O’Grady); b) Cidade da Esperança – onde se encontra o terminal rodoviário, que permite uma comunicação com os deslocamentos regionais; c) Soledade – que, juntamente como os demais espaços da Região Norte, começa a sofrer influência do turismo para as

56 Sobre as novas dinâmicas imobiliárias em Ponta Negra, ver as dissertações de Silva (2003) e Pinheiro (2011).

praias do litoral norte, com a urbanização da redinha, da Avenida Itapetinga e, principalmente⁵⁷, da Ponte Newton Navarro⁵⁸. As principais obras da cidade relacionadas a esta dinâmica do turismo são visualizadas no Mapa 18.

Especificamente em relação à Região Norte, alguns equipamentos, não necessariamente ligados ao turismo, merecem destaque, tais como a construção do Terminal de Integração Severino Ramos Monteiro (2008), na área do conjunto, bem como do Ginásio Nélio Dias (2008), no bairro Lagoa Azul, a 1,5 km do Soledade. Tanto estas obras, quanto as financeiramente ligadas ao PRONORTE⁵⁹, entram no rol de mudanças estruturais na região que beneficiam diretamente a atividade turística. Araújo (2004) associa estas obras à necessidade de *mudar* a morfologia da Região Norte. Para a autora, a urbanização da Avenida Itapetinga permitiu uma nova via de acesso às praias ao norte de Natal, principalmente a Genipabu.

57 Não foram abordadas as obras da Copa do Mundo FIFA, como o novo Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves, localizado na cidade de São Gonçalo do Amarante, cujo acesso dá-se pela Região Norte.

58 A Ponte Newton Navarro figura como um dos principais ícones do planejamento estratégico da cidade de Natal (SILVA, 2013).

59 O PRONORTE, segundo relatório de Gestão da Secretaria de Planejamento de Natal (2004), foi elaborado para a Região Norte de Natal a partir da concepção de Projetos Multisetoriais Integrados, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. De acordo com o documento, “objetiva a melhoria das condições de vida da população excluída dos serviços e equipamentos sociais, envolvendo ações de infraestrutura, como obras de saneamento e pavimentação, e ações voltadas para a geração de trabalho e renda” (p. 16).

A Região Norte também começa a participar mais ativamente no comércio com a presença de *shopping centers*. O Norte Shopping está localizado na proximidade do conjunto Soledade, num terreno que pertencia à Emissora Cabugi (onde estava localizada uma antena de transmissão). A construção de *shoppings*, hipermercados e instituições de ensino, ciência e tecnologia⁶⁰, deram-se dentro do eixo de valorização da cidade, reafirmando-o ou antecipando-o. No Mapa 19, foram identificados os *shoppings* catalogados pela ABRASCE (2015) e 90 estabelecimentos comerciais – minimercados, supermercados e hipermercados, conforme informação fornecida pelo SEBRAE, em 26 de junho de 2013. A espacialização dos pequenos comércios de alimentos indica, mais uma vez, a centralidade exercida pelos conjuntos.

Gaffney (1977) pontua a repercussão da sinergia criada pela organização urbana na renda da terra, afastando a falsa ilusão de que o aumento das rendas advém exclusivamente das habilidades de exploração dos proprietários de terras.

As rendas das terras urbanas não sobem porque os proprietários das terras urbanas dispõem de uma fórmula avançada para exploração do trabalho. Elas sobem porque a terra urbana torna-se mais produtiva. Este prêmio de produtividade é uma espécie de “almoço grátis” gerado pelo progresso social e econômico, e os bons benefícios indiretos de acesso mútuo (GAFFNEY, 1977, p. 39 – tradução nossa).

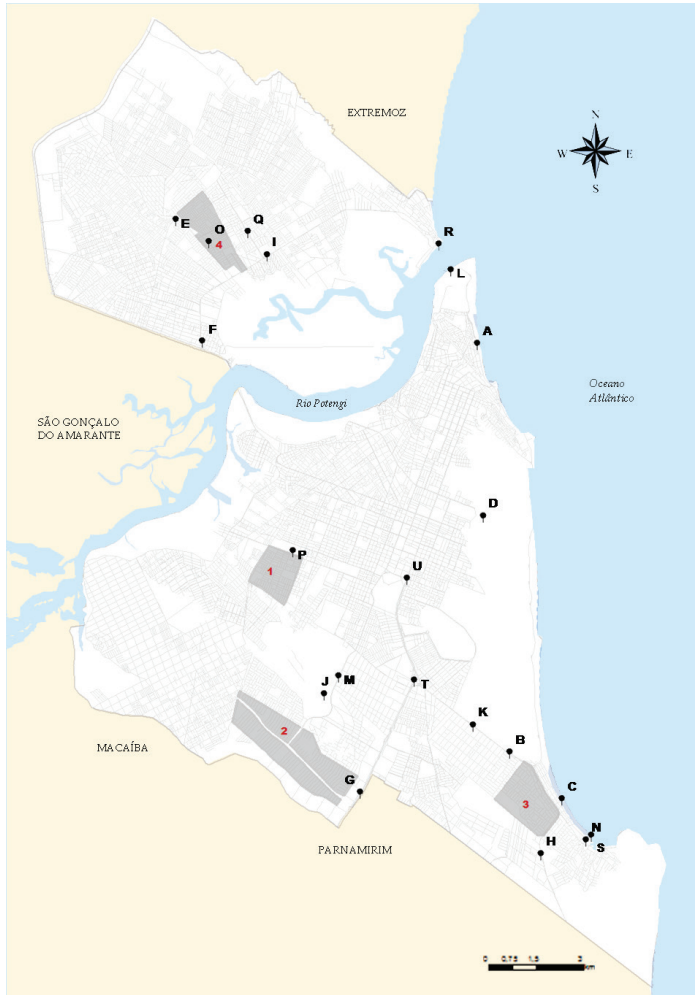
60 Estão sendo considerados apenas os empreendimentos com maior impacto na reestruturação do ambiente construído e com possibilidade de atribuir novas dinâmicas socioespaciais.

A retomada das ideias de Gaffney (1977) ajuda a compreender a dinâmica dos conjuntos que foram construídos próximos a acessos que já eram ou vieram a se estabelecer como vias estruturais da cidade. Esses conjuntos se tornaram herdeiros de muitas políticas de desenvolvimento urbano, decorrentes da inserção dos militares na cidade, da incrementação industrial e, mais tarde, da dinamização do turismo. Essa confluência é seguida pelos serviços públicos (saúde, segurança, educação – ver capítulo 4) e por investimentos da iniciativa privada (exemplificado, aqui, com o comércio).

Além disso, Singer (1979) também destaca a importância de incluir a imobilização do capital – na forma de benfeitorias – na análise sobre a valorização imobiliária, destacando, ainda, que se trata de uma valorização do terreno.

Mapa 18 – Infraestrutura turística em Natal

- A - Calçadão da Praia do Meio
- B - Calçadão do Roberto Freire
- C - Calçadão de Ponta Negra
- D - Centro de visitação do Parque das Dunas
- E - Complexo viário da Avenida das Fronteiras
- F - Complexo viário Ulisses de Góis
- G - Duplicação da pista Natal/Parnamirim
- H - Duplicação do trecho Via Costeira/Ponta Negra/Praia de Pirangi
- I - Iluminação e asfaltamento da estrada Igapó/Redinha
- J - Parque da Cidade Dom Nivaldo Monte
- K - Pavimentação da estrada de Ponta Negra
- L - Ponte Newton Navarro
- M - Prolongamento da avenida Prudente de Moraes
- N - Sistema de esgotamento sanitário e drenagem Pluvial de Ponta Negra
- O - Terminal de Integração Severino Ramos
- P - Terminal Rodoviário
- Q - Urbanização da Avenida Itapetinga
- R - Urbanização da Praia da Redinha
- S - Urbanização da Praia de Ponta Negra
- T - Viaduto de Ponta Negra
- T - Viaduto do Quarto Centenário



Fonte: Elaboração própria, com base em revisão bibliográfica (2014).

Mapa 19 – Supermercados e shoppings na cidade



Fonte: Elaboração própria, com base em SEBRAE (2013) e ABRASCE (2015).

Vale frisar que, além das questões referentes aos investimentos, a perspectiva da legislação não deve ser desprezada. As alterações em favor da *liberação* ou restrição da exploração de determinados usos da terra têm forte influência na produção do ambiente construído. Como destaca Ferrão (2011), a legislação acaba por definir prioridades – ambientais, econômicas e sociais –, condicionar ou impedir diferentes aspectos – como a edificação, a exploração de recursos, o uso e a ocupação do solo, bem como a utilização de transporte individual ou privado –, interferindo no domínio da propriedade privada e nas preferências pessoais de cada um.

Uma delimitação das alterações da legislação que enquadra os conjuntos em enfoque neste estudo permite compreender mudanças significativas que ocorreram nos últimos anos⁶¹. O único bairro que não tem alterações relevantes nos planos diretores é Cidade da Esperança. Os demais possuem questões de ordem urbanística e ambiental que devem ser consideradas.

A área do bairro Ponta Negra é uma das mais estudadas no que diz respeito à mudança de legislação⁶². Merecem destaque as alterações na legislação que delimitaram a área *non aedificandi* (Decreto 2.236 de 1979, ainda em vigor), a criação da Zona Especial de Interesse Turístico e as Zonas de Proteção Ambiental, ainda em vigência (Plano Diretor de 1994), bem como a inclusão

61 O primeiro Plano Diretor de Natal é de 1974. Cidade da Esperança é o único conjunto, dentre os quatro analisados, construído nesse período.

62 Ver os trabalhos de Pinheiro (2011), Silva e Nobre (2008), e Rodrigues (2007).

de parte do conjunto Ponta Negra e Alagamar na área adensável da cidade (Lei 027 de 2000)⁶³. No Plano Diretor de 2007, o bairro Ponta Negra deixou de ser considerado área adensável⁶⁴ e o conjunto passou a ter um controle de gabarito mais restritivo do que o restante do bairro (4 pavimentos – 12 metros, enquanto que no restante do bairro, são permitidos 65 metros). Além disso, ele acolhe a Área Especial de Interesse Social da Vila de Ponta Negra, instituída no Plano Diretor de 2007. E, ainda no Plano Diretor de 2007, os bairros Ponta Negra, Potengi (onde se insere o conjunto Soledade) e outros foram classificados como área de Operação Urbana Consorciada (OUC), com as seguintes diretrizes:

Art. 84 [...] alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, levando em consideração a singularidade das áreas envolvidas.

63 Essa lei alterou o controle de gabarito, possibilitando, a partir de 2000, a construção de edifícios de até 20 pavimentos. Foi revogada no Plano Diretor de 2007, mas muitos imóveis estão em construção ou ainda podem iniciar a construção, por terem conseguido o licenciamento no período de liberação do gabarito e terem solicitado renovação do licenciamento, que “tem validade por doze (12) meses, ficando sujeita à renovação a cada período de doze (12) meses com o pagamento de vinte e cinco por cento (25%) do valor do licenciamento inicial” (capítulo II, artigo 97 da Lei nº 3.882/89).

64 Definida como “aquela [zona] onde as condições do meio físico, a disponibilidade de infraestrutura e a necessidade de diversificação de uso, possibilitem um adensamento maior do que aquele correspondente aos parâmetros básicos de coeficiente de aproveitamento” (Lei Complementar nº 082 de 21 de junho de 2007, p. 410). Essa determinação implica aproveitar, em até 80%, as infraestruturas existentes (sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de drenagem de águas pluviais, de energia elétrica e viário), o que torna a área atraente para os investidores do mercado imobiliário, que têm viabilizada uma maior exploração do solo.

- [...] promover melhorias urbanas, incentivar a função socioambiental da propriedade, promover a justiça social, gerar habitabilidade digna, preservar valores histórico-culturais, cênico-paisagísticos e ambientais significativos para o patrimônio da cidade, promover adequação viária, produção ou melhoramentos na infraestrutura, dos equipamentos coletivos e dos espaços públicos.

Art. 85 - Na implementação das ações das OUCs poderá haver a modificação de coeficientes urbanísticos, regras sobre uso, ocupação e parcelamento do solo, procedimentos de regularização fundiária e urbanística, considerando-se o impacto ambiental delas decorrentes e desde que previamente discutidas e aprovadas em audiências públicas com os segmentos interessados e encaminhadas ao CONPLAM⁶⁵ (Lei Complementar nº 082 de 21 de junho de 2007, p. 426).

Em Ponta Negra, a liberação do adensamento em 2000 e a previsão de operações urbanas consorciadas são exemplos dos incentivos realizados por parte do poder público no sentido de uma maior exploração do solo. Por outro lado, as definições de Zona de Preservação, Área não Edificante, Zona Especial de Interesse Turístico e Área Especial de Interesse Social, bem como o Tombamento do Morro do Careca (Resolução 002/2008 do Conselho Municipal de Cultura), entram no pacote de medidas de proteção da paisagem e da população mais vulnerável (no que se refere à área da Vila de Ponta Negra). Até 2006, em relação ao bairro Ponta Negra, a legislação então vigente visava estimular o

65 Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente.

empreendedorismo na área criando uma estrutura legal favorável às atividades voltadas para o desenvolvimento econômico, nomeadamente para o turismo. As pesquisas de Furtado (2008), Pinheiro (2011), Ferreira e Silva (2010), entre outros, analisam as transformações dessa área. Até 2005, houve uma corrida desenfreada na entrada de processos de licenciamento para a área. Depois disso, houve uma desaceleração do mercado imobiliário, como resultado da sobrecarga do esgotamento sanitário.

Em se tratando do conjunto Soledade, é importante mencionar a sua inserção – assim como de toda a área dos bairros Potengi e Igapó – na zona adensável 2, instituída pelo Plano Diretor de 1994⁶⁶. Para essa zona, o artigo 19 do Plano Diretor prevê o incentivo fiscal direcionado ao uso não residencial, com outorga gratuita para os imóveis que não excedam o coeficiente básico (1.8). Evidencia-se, assim, a intenção do poder público de atrair atividades comerciais e prestação de serviços para os bairros em questão.

No que diz respeito ao conjunto Cidade Satélite, apresentou-se, no capítulo 4, a polêmica que envolveu sua construção, no que dizia respeito à ocupação de um terreno dunar. A questão ambiental, naquela área, continua sendo pautada por intervenções nas proximidades de Cidade Satélite. Entre o Rio Pitimbu e a Avenida dos Caiapós, tem-se a ZPA 3 e, na lateral da Avenida dos Xavantes, a ZPA 1, Zonas de Preservação Ambiental que

66 As ZPAs foram instituídas pelo Plano Diretor de 1994, sendo regulamentadas e numeradas posteriormente por leis específicas (ATAÍDE, 2013).

foram instituídas no Plano Diretor de 1994. Das duas, a ZPA 3 é a que tem maior incidência de investimentos imobiliários. É importante frisar, mais uma vez, que os loteamentos nessa área são anteriores à legislação que regulamentou essas zonas (Mapa 18). A legislação não consegue reverter a situação fundiária, encontrando-se imobilizada pelo conflito entre a existência de um direito de propriedade – com o respectivo direito adquirido de construir nos lotes já negociados – e o seu papel de regulamentar o uso e exigir medidas atenuadoras de impacto na ocupação. São exemplos de empreendimentos nas áreas adjacentes de Cidade Satélite: Vita Residencial (6 torres, totalizando 900 apartamentos); Natal Brisa (5 torres, 336 apartamentos)⁶⁷; Viver Bem (6 torres, 360 apartamentos); Sun Gardens (3 torres, 240 apartamentos) e Sun Towers (3 torres, 240 apartamentos). A verticalização dessa área revela uma contradição, levando-se em consideração, por exemplo, que o projeto de ocupação do Cidade Satélite somente foi aprovado pelo CONPLAM após a reserva, para áreas verdes, de 60% da gleba destinada ao conjunto. Na Imagem 7 visualiza-se o paredão que se forma na área em frente à de Cidade Satélite, em direção à BR-101.

67 Sobre o Vita Residencial e o Natal Brisa, ver Araújo (2012).

Imagem 7 – Edifícios em frente ao conjunto Cidade Satélite



Fonte: Levantamento de campo (2015).

As políticas de turismo e os investimentos privados acima destacados reafirmaram eixos de valorização da cidade, funcionando como vetores de reestruturação do mercado imobiliário pós-BNH. As alterações na legislação urbana tiveram impacto tanto no incentivo e na ordenação da ocupação, como também na preservação de atributos naturais. Dos quatro conjuntos analisados, o mais marginalizado no processo impulsionado por esses frutos da atividade turística foi o Cidade da Esperança. Já a Região Administrativa Sul, destacadamente o bairro Ponta Negra, recebeu grande parte desses investimentos. Em relação ao Soledade, a recente inserção da Região Norte no circuito turístico, as obras de urbanização e a construção do Norte Shopping delimitam um novo cenário a ser explorado do ponto de vista imobiliário.

Assim, a inserção nos eixos de expansão do desenvolvimento econômico – com a priorização dos investimentos em capital

fixo – reservou para cada área da cidade e para os conjuntos habitacionais nítidas dinâmicas de valorização. Concomitante a esse processo, os conjuntos passaram por processos de valorização imobiliária, mudança de uso e recomposição social. Esses processos ocorrem em níveis e intensidades diferenciados, levando-se em consideração fatores internos e externos. Smith e Schaffer (1986) ressaltam que é importante a verificação das elevações dos valores de aluguel e de venda, combinadas com as elevações dos rendimentos, tornando possível evidenciar claramente os alvos da gentrificação. Nessa perspectiva, abordar-se-á, em seguida, a dinâmica imobiliária e a mudança de uso do solo, para após fechar com os rendimentos (e variáveis agregadas ao item composição social).

A DINÂMICA IMOBILIÁRIA

Os quatro conjuntos selecionados para a pesquisa empírica distinguem-se, no primeiro filtro, por serem conjuntos cuja população possui rendimento médio maior do que o rendimento médio do bairro. Essa relação – poder aquisitivo e valorização imobiliária da área – é amplamente estabelecida por diversos autores mencionados no decorrer da discussão teórica, tais como Harvey (1980, 1982, 2012) Smith (2002, 2006, 2011) e Villaça (1997, 2001, 2011). É importante observar, no entanto, que não se trata de bairros com os menores rendimentos médios da cidade. Tendo em conta as transações de ITIV (ver capítulo 3, Mapa 5)

e as já mencionadas pesquisas em classificados de jornais, por exemplo, verifica-se que a dinâmica imobiliária está, ali, ativa.

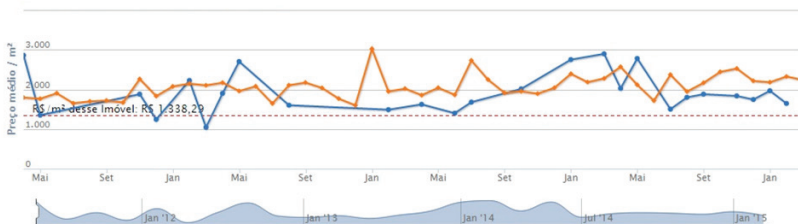
A investigação sobre a atuação do mercado imobiliário nesses conjuntos recorrerá às bases de dados do levantamento dos classificados da *Tribuna do Norte* (2002 a 2013) e das entrevistas realizadas em 2013 e a uma consulta mais atual em dois sites de classificados *online* (*bomnegocio.com* e *expoimovel.com*).

Para trazer esse parâmetro à escala dos bairros onde os conjuntos se inserem, apresentam-se, na Imagem 8, os valores médios por metro quadrado, divulgados no *Expo índice* (*expoimovel.com*). Uma exploração breve no site mostra tratar-se de um canal de divulgação de imóveis de padrões médios e elevados (a presença de mansões é um forte indicador). É interessante observar que Cidade Satélite é tratada pelo site como um *bairro* e, conforme sua base de dados, os preços médios dos imóveis/das casas ultrapassaram a média da cidade.

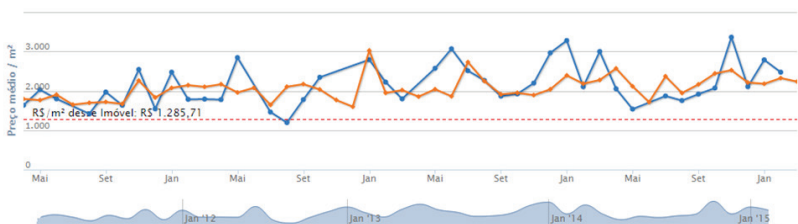
Não foram identificados dados referentes nem ao conjunto, nem ao bairro Cidade da Esperança, uma ausência que corrobora a análise apresentada sobre os indicadores de valorização do solo, no que se refere à inserção no eixo de desenvolvimento do turismo, à ausência/inexistência de alterações das legislações urbanísticas e aos preços de imóveis divulgados em outros classificados. Seguindo a mesma linha de raciocínio, vê-se que a presença do bairro Potengi, nos classificados, reflete uma inserção, ainda que marginal (os índices são sempre menores do que a média da cidade), nesse mercado imobiliário. Os altos índices apresentados em Ponta Negra não surpreendem.

Imagem 8 – Evolução do preço do metro quadrado dos bairros*: Cidade Satélite, Ponta Negra e Potengi

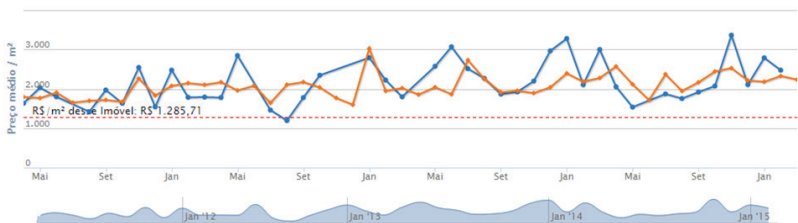
Preço Médio Estimado	R\$/m² desse Imóvel	R\$/m² em Cidade Satélite	R\$/m² em Natal	Estimativa Aluguel Cidade Satélite
	R\$ 1.338,29	R\$ 1.645,19	R\$ 2.234,64	R\$ 1.403,48



Preço Médio Estimado	R\$/m² desse Imóvel	R\$/m² em Ponta Negra	R\$/m² em Natal	Estimativa Aluguel Ponta Negra
	R\$ 1.285,71	R\$ 2.473,83	R\$ 2.234,64	R\$ 2.930,87



Preço Médio Estimado	R\$/m² desse Imóvel	R\$/m² em Ponta Negra	R\$/m² em Natal	Estimativa Aluguel Ponta Negra
	R\$ 1.285,71	R\$ 2.473,83	R\$ 2.234,64	R\$ 2.930,87



Fonte: Expo índice (2015).

* Não foram identificados dados para os valores de casas em Cidade da Esperança.

Nota: O site divulga que o preço estimado é baseado nos dados dos imóveis cadastrados no sistema e pode não corresponder ao real valor do imóvel, que depende de outras características como idade, localização, estado de conservação etc. Não há divulgação dos números absolutos.

Essas escalas de preços no mercado imobiliário são decorrentes de um desenvolvimento geográfico desigual da cidade, que, longe de ser fruto do acaso, é legado de toda uma organização (complexa e composta) das ações públicas e privadas no ambiente construído. Harvey ([1973] 1980) alerta que:

Deveria ser auto evidente que assim como mudamos a forma espacial da cidade (por relocação de residências, vias de transporte, oportunidades de emprego, fontes de poluição etc.) também mudamos o preço de acessibilidade e o custo de proximidade de qualquer moradia (HARVEY, [1973] 1980, p. 45).

Quanto à dinâmica imobiliária nos conjuntos, de acordo com o banco de dados organizado a partir dos classificados da *Tribuna do Norte* para o período de 2002 a 2013 (Tabela 11), observa-se que os quatro conjuntos correspondem a 12,8% dos anúncios referentes a todos os conjuntos da cidade, sendo que o conjunto Soledade é o que apresenta maior participação nos dados (44%).

A Tabela 11 evidencia que a dinâmica imobiliária vai enquadrando cada conjunto no seu contexto. As marcas da segregação continuam evidentes e a dicotomia INOCOOP-COHAB ainda é presente. A liderança da Região Sul no mercado imobiliário não é questionada. Mas longe de se resumirem apenas a essas questões – localização, público alvo e agente promotor –, algumas particularidades apresentam cenários de valorização diferenciados.

Os dois conjuntos de INOCOOP na Região Sul (Cidade Satélite e Ponta Negra) não passaram pelo mesmo processo de valorização. O formato e a dimensão de Ponta Negra, cujo projeto

viabilizou a comunicação interna do conjunto e maior contato com a via principal (a Avenida Roberto Freire), o benefício de várias políticas turísticas e uma melhor acessibilidade, enfim, todas essas positivities urbanas geradas pela cidade, no conjunto, colocam o seu *par* – Cidade Satélite – em situação desfavorável.

Tabela 11 – Classificados 2002 a 2013

Conjunto	Ano	Operação	Preço em reais	Deflacionado*	Total	
Cidade da Esperança	2002	Alugar	R\$ 350,00	***	1	
	2003	Alugar	**	***	1	
	2005	Vender	R\$ 45.000,00	R\$ 29.390,67	1	
			R\$ 50.000,00	R\$ 32.656,30	1	
Cidade da Esperança Total					4	
Cidade Satélite	2002	Alugar	R\$ 300,00	***	1	
			R\$ 350,00	***	1	
			R\$ 500,00	***	1	
		Vender	R\$ 300.000,00	***	***	1
				**	***	1
	2007	Vender	**	***	1	
2012	Alugar	**	***	1		
Cidade Satélite Total					7	
Ponta Negra	2002	Alugar	R\$ 100/dia	***	1	
			R\$ 125/dia	***	1	
	2005	Alugar		**	***	1
				Vender	R\$ 150.000,00	R\$ 97.968,90
				R\$ 170.000,00	R\$ 111.031,42	1
	2006	Vender	R\$ 175.000,00	R\$ 112.940,90	1	
2009	Vender	R\$ 300.000,00	R\$ 157.586,88	1		
Ponta Negra Total					7	

Soledade	2002	Alugar	R\$ 200,00	***	1
			R\$ 140,00	***	1
			R\$ 320,00	***	1
	2004	Vender	R\$ 19.000,00	R\$ 13.950,64	1
			R\$ 25.000,00	R\$ 18.356,10	1
	2005	Vender	R\$ 17.000,00	R\$ 11.103,14	1
	2007	Vender	**	***	1
	2008	Vender	R\$ 85.000,00	R\$ 49.026,77	1
			**	***	1
	2009	Alugar	**	***	1
	2011	Vender	R\$ 90.000,00	R\$ 43.206,86	1
			**	***	1
	2013	Vender	**	***	1
	Soledade Total				
Total Geral					32

Fonte: *Tribuna do Norte* (2002 a 2013).

Nota: * A deflação foi realizada tomando como parâmetro janeiro de 2002. Recurso disponível no site: drcal.net

** Não informou.

*** Não se aplica.

Cidade da Esperança e Soledade, cuja única similaridade é o agente promotor (COHAB), estão localizadas em regiões secundárias para o mercado imobiliário. A diferença entre o tamanho dos lotes, as alterações nas legislações (que para Soledade são significativas) e as externalidades de cada contexto produziram movimentos diferentes de valorização. As ofertas e o valor do aluguel em Cidade da Esperança são mais elevados do que em Soledade (ver, também, Tabela 12), em decorrência da centralidade do conjunto em relação à cidade. A Região

Oeste está mais próxima das áreas centrais, que têm mais acessos (sem a barreira do Rio Potengi) do que a Região Norte. Em se tratando da venda de imóveis, em Soledade, especialmente nos últimos anos, a oferta de imóveis deu-se em um patamar mais elevado do que em Cidade da Esperança. Do ponto de vista das externalidades, Cidade da Esperança tem mais externalidades negativas: a proximidade com a área do antigo lixão, as áreas de morros com ocupações irregulares, menor mobilidade interna do conjunto – nenhuma via interna desse conjunto enquadrado-se em coletoras –, todo esses, fatores que interferem na mudança de uso e ocupação do solo.

Na pesquisa por questionário, os valores dos aluguéis (Tabela 12) aos quais se teve acesso reforçam a hierarquia dos conjuntos. As distâncias entre os aluguéis são mais elevadas nos valores máximos. Apesar do valor médio em Ponta Negra ser o maior, o valor de aluguel mais alto foi identificado em Cidade Satélite.

Tabela 12 – Preço dos aluguéis em 2013

Conjunto	Aluguel mínimo em reais	Aluguel máximo em reais	Valor médio de aluguel em reais
Cidade da Esperança	R\$ 300,00	R\$ 950,00	R\$ 552,27
Cidade Satélite	R\$ 300,00	R\$ 2362,00	R\$ 790,63
Ponta Negra	R\$ 400,00	R\$ 1800,00	R\$ 1182,02
Soledade	R\$ 220,00	R\$ 530,00	R\$ 382,63

Fonte: Levantamento de campo (2013).

Nos dados mais atuais, de 2015, os conjuntos pesquisados têm oferta recorrente de casas nos classificados de imóveis. Respeitando-se as devidas diferenças de preço, há casas com alto valor de mercado em todos os conjuntos. Ratificando a análise anterior, Ponta Negra possui os imóveis mais caros para vendas, seguido de Cidade Satélite, Soledade e Cidade da Esperança. O critério de desempate entre Soledade e Cidade da Esperança é o menor valor cobrado (Tabela 13). Para ampliar a possibilidade de leitura da realidade, organizaram-se, no Quadro 5, os imóveis residenciais mais caros em cada conjunto, divulgados num classificado *online*.

Tabela 13 – Imóveis anunciados em classificado online

Conjunto	Imóvel mais barato	Imóvel mais caro
Cidade da Esperança	R\$ 70.000,00	R\$ 300.000,00
Cidade Satélite	R\$ 200.000,00	R\$ 450.000,00
Ponta Negra	R\$ 340.000,00	R\$ 649.000,00
Soledade	R\$ 125.000,00	R\$ 300.000,00

Fonte: bomnegocio.com, dados referentes à última semana de janeiro de 2015.

O detalhe dos imóveis divulgados no classificado revela o tipo de residência disponível nos conjuntos. Chama a atenção o número de quartos (três ou mais), garagens (a partir de duas) e a área construída (até 330 m²). Deve-se considerar, ainda, que a diferenciação de preço não depende apenas da qualidade e da característica morfológica da residência, mas também de sua localização no conjunto e, novamente, do conjunto na cidade.

Cabe, aqui, a ressalva, apresentada por Harvey ([1980] 2013, p. 527), de que “as diferenciações geográficas com frequência parecem ser o que elas realmente não são: meros residuais históricos em vez de aspectos ativamente reconstituídos dentro do modo de produção capitalista”.

A dinâmica imobiliária nos conjuntos permite/demanda duas escalas de análise: a valorização imobiliária dessas áreas no contexto da cidade, e a diferenciação entre um conjunto e outro. Em relação à última, ela aponta para uma atenuação do paradigma inicial que divide COHAB e INOCOOP. Nem os conjuntos de COHAB são iguais entre si, nem os de INOCOOP. Eles mantêm, a partir do agente empreendedor, uma *familiaridade*, mas, por terem sido alvo de ações (políticas e legislações) diferenciadas, possuem diferenças significativas no mercado imobiliário. Isso cabe para as diferenciações tanto entre Cidade Satélite e Ponta Negra, quanto entre Soledade e Cidade da Esperança. Posto isso, pode-se afirmar que o peso da externalidade é fundamental no processo de (re)produção do espaço residencial.

Quadro 5 – Imóveis à venda nos conjuntos

Conjunto	Preço	Área construída	Quartos	Vagas na garagem
Cidade da Esperança	R\$ 300.000	180 m ²	5 ou mais	3
Cidade Satélite	R\$ 450.000	200 m ²	3	6
Ponta Negra	R\$ 649.000	330 m ²	5 ou mais	Não informado.
Soledade	R\$ 300.000	140 m ²	4	2

Fonte: bomnegócio.com, acesso em 02 de março de 2015.

Não obstante, não são apenas as dinâmicas externas, mas também as internas que se refletem na dinâmica imobiliária, assim como a dinâmica imobiliária se reflete em transformações no perímetro interno do conjunto. Esse é um processo que se retroalimenta. Como se fez a opção de trabalhar por escala geográfica, as inserções nas transformações do conjunto serão analisadas, a partir de agora, por meio da mudança do uso do solo. É imprescindível recapitular que, excetuando os equipamentos de uso coletivo (espaços reservados para comércio, igreja, escolas, postos de saúde – ver cartografia no capítulo 4), os conjuntos eram compostos por residências simples de um pavimento. Como será visto, essas foram sendo substituídas por moradias de padrão mais alto, moradias coletivas (edifícios e quitinetes), comércio, serviços etc. – em resposta a uma demanda por serviços e comércios (escassos nos primeiros anos de ocupação dos conjuntos), como a centralidade exercida pelas vias coletoras e arteriais.

MUDANÇAS DO USO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO

A linha teórica trabalhada na pesquisa, desde o primeiro capítulo, vê a utilização do solo como uma competição por seus usos e ocupações para dele extrair as maiores rendas possíveis. É importante salientar que esse não é um processo linear, nem ocorre de forma homogênea. No âmbito da individualidade dos lotes e dos títulos de propriedade, o processo se dá ponto a ponto (localização a localização), e recebe influências externas, tanto positivas como

negativas⁶⁸. Essas alterações são evidenciadas, principalmente, em áreas que receberam investimentos públicos e/ou privados e naquelas que possuem atributos naturais irreprodutíveis, viabilizando novas dinâmicas, com circulação de pessoas, perspectivas de exploração comercial, serviços, entre outras.

No interior dos conjuntos, verifica-se, a partir do levantamento de campo realizado em janeiro de 2014, que o uso residencial simples (predominante) tem sido substituído pelo uso comercial, para serviços, uso misto, e transformado com a presença de quitinetes⁶⁹ (ver Imagem 9) e de edifícios residenciais (Imagem 10).

Imagem 9 – Quitinetes em Cidade da Esperança



Fonte: Levantamento de campo (2014).

Ponta Negra é o caso mais emblemático de construção de novos edifícios residenciais verticais (Imagem 10) no interior do conjunto, diferenças que se devem à valorização imobiliária

68 Ver Harvey (1980), conforme discutido no capítulo 2.

69 Residência em tamanho reduzido, formada geralmente por apenas quarto, cozinha e banheiro. Verifica-se que é resultado de uma divisão do imóvel ou da utilização de área disponível.

da área. O tamanho dos lotes em Ponta Negra permite, com a aquisição de um imóvel, construir um edifício. Esse processo é encontrado de forma mais tímida nos demais conjuntos, embora com possibilidade de ser acelerado em virtude do adensamento da verticalização das áreas adjacentes.

A conversão do imóvel residencial em comercial não responde a uma diferenciação por região, nem por agente operacional (COHAB e INOCOOP). Cidade da Esperança e Ponta Negra são as áreas com maior proporção da alteração de uso. Deve-se considerar que eles atendem a públicos diferenciados, mas ambos respondem a uma dinâmica de maior atração de pessoas. Em Cidade da Esperança, destacam-se a presença do Terminal Rodoviário e a gama de instituições públicas com prestação de serviços (DETRAN, escolas, unidades de saúde etc.) e, em Ponta Negra, a sua importância no turismo natalense.

A exploração dos diferentes tipos de renda do solo se dá respeitando as particularidades (algumas reproduzíveis) de cada lote, que se interligam aos lotes vizinhos, à rua, ao conjunto habitacional e à cidade. Os fatores positivos são, por exemplo, a localização em uma esquina, em uma rua de maior fluxo de transportes, proximidades com equipamentos de uso coletivo e outros (conforme abordado no capítulo 1). Os conjuntos não sofreram as mesmas alterações morfológicas, nem da mesma forma, assim como, dentro de cada conjunto, essas mudanças/alterações tampouco ocorreram de forma homogênea. As especificidades de localização e o maior número de estabelecimentos comerciais e de

serviços colocam Ponta Negra e Cidade da Esperança à frente do processo. As tipologias originais, o tamanho dos terrenos e o tempo de construção do conjunto permitem visualizar etapas diferentes na mudança do uso e da ocupação do solo. Em Cidade da Esperança, as casas originais eram geminadas, e as ampliações resultaram em uma ocupação exaustiva do terreno (de tamanho 9x20), com forte adensamento – sendo comum encontrar ruas com casas sem nenhum espaço livre, nem frontal, nem lateral (Imagem 11).

Imagem 10 – Edifícios residenciais em Ponta Negra



Fonte: Levantamento de campo (2015).

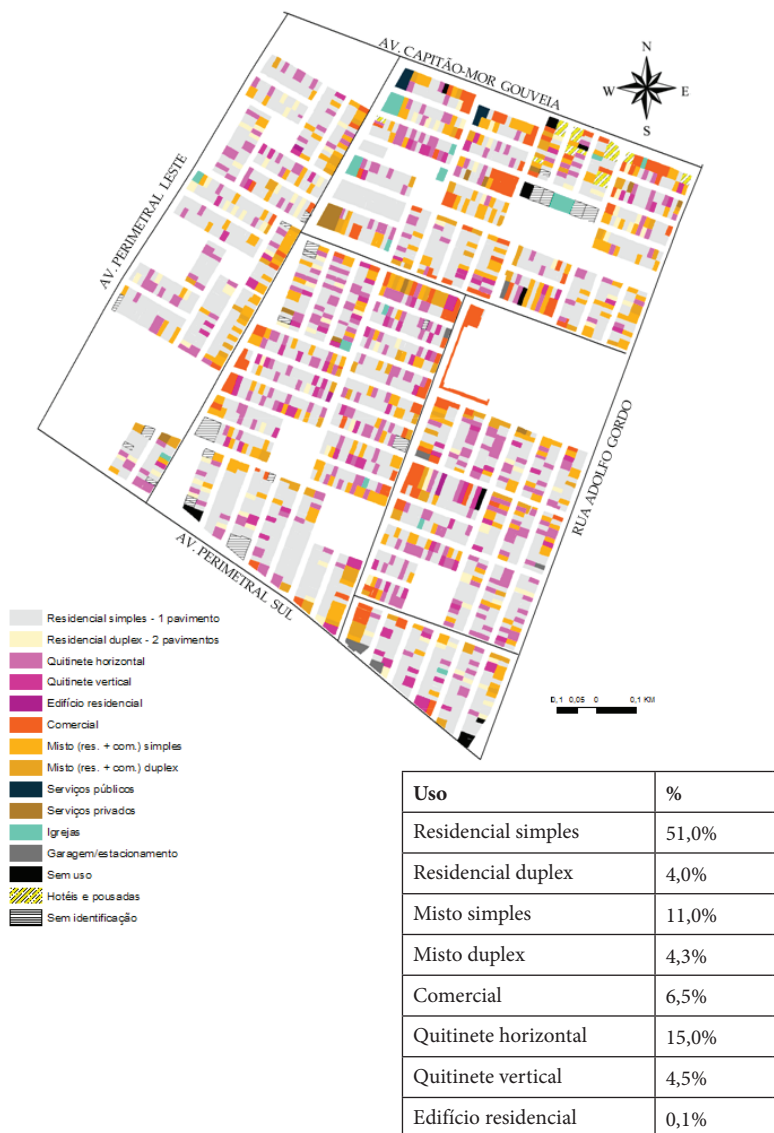
Imagem 11 – Adensamento do solo em Cidade da Esperança



Fonte: Levantamento de campo (2015).

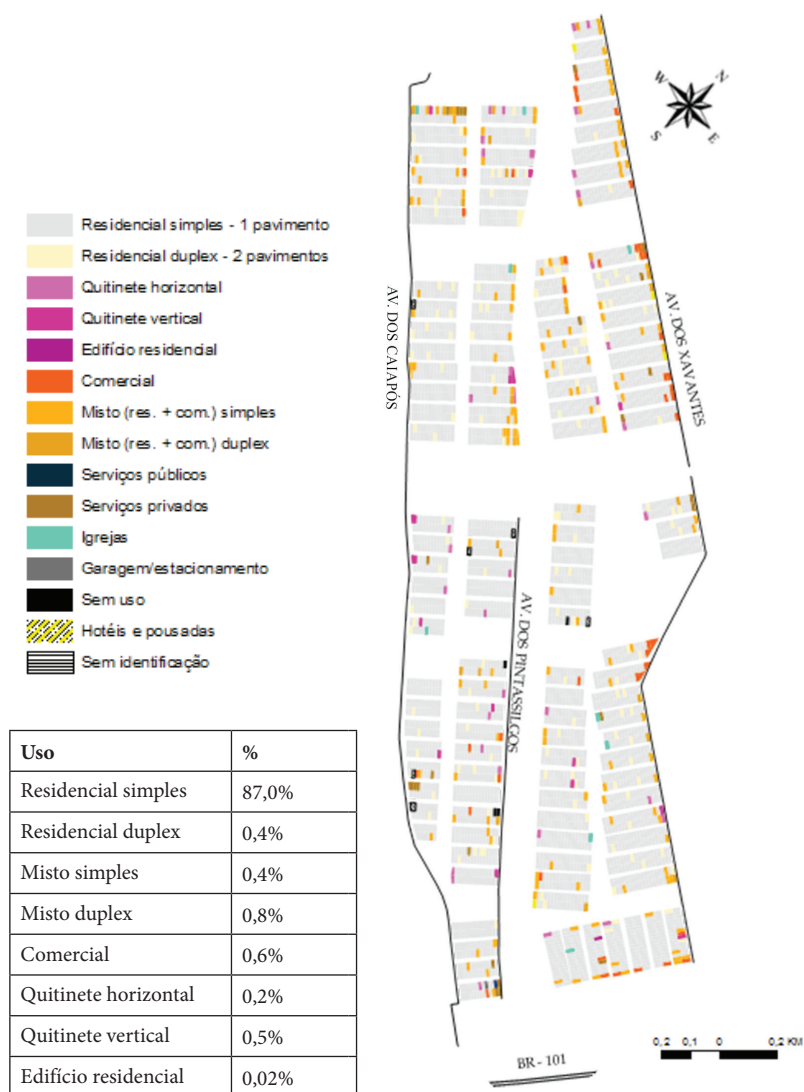
Nos Mapas 20 a 23, estão espacializados os principais usos do solo identificados nos conjuntos habitacionais. Neles, tem-se a oportunidade de visualizar as dinâmicas que foram apontadas na análise da alteração do uso e ocupação do solo, assim como de fazer uma comparação entre os conjuntos no que toca às semelhanças (a partir das vias estruturais) e diferenciações (de escala das alterações de uso). Nos projetos habitacionais, muitas residências de esquina exploram o uso comercial – tanto formal quanto informal – e obtêm rendas diferenciais pela localização.

Mapa 20 – Uso e ocupação do solo: Cidade da Esperança



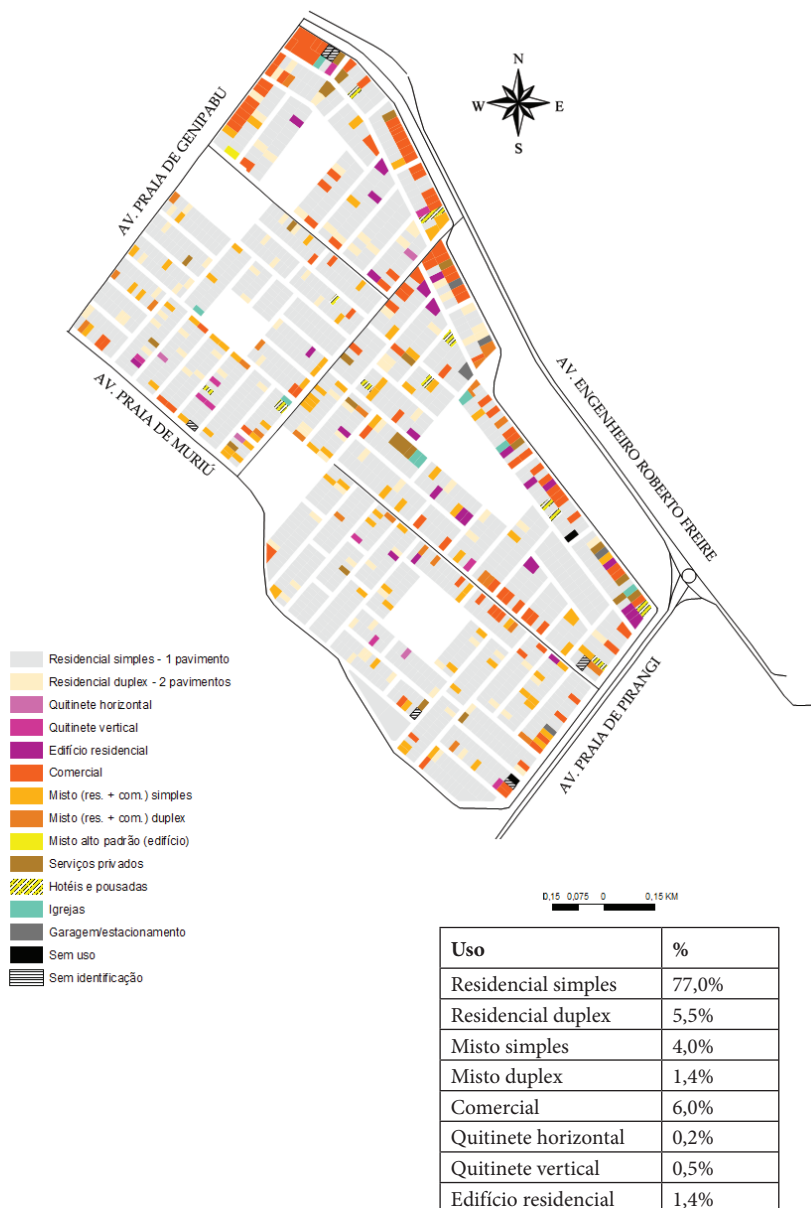
Fonte: Elaboração própria, com base em levantamento de campo (2014).

Mapa 21 – Uso e ocupação do solo: Cidade Satélite



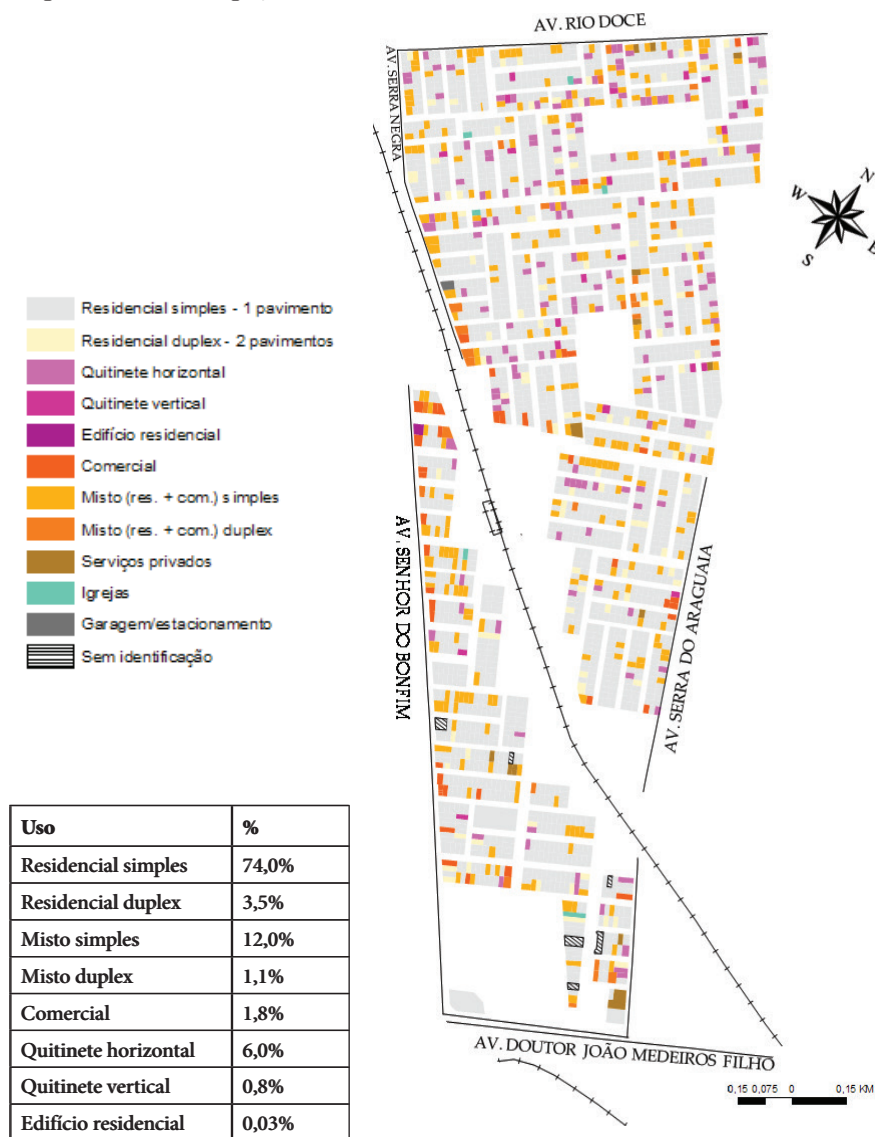
Fonte: Elaboração própria, com base em levantamento de campo (2014).

Mapa 22 – Uso e ocupação do solo: Ponta Negra



Fonte: Elaboração própria, com base em levantamento de campo (2014).

Mapa 23 – Uso e ocupação do solo: Soledade



Fonte: Elaboração própria, com base em levantamento de campo (2014).

Na mudança de uso e ocupação do solo, entra em jogo a estratégia de maior aproveitamento, na relação custo/benefício, para a extração de rendas da terra, conforme o potencial de localização, regulamentação do solo e demanda. Harvey ([1973] 1980, p. 151) alerta que “[a] renda funciona como um artifício racional que seleciona usos do solo em localizações, presume-se, por via usualmente de lances competitivos”.

As mudanças de uso e ocupação não ocorrem de forma homogênea, e em todos os conjuntos é possível identificar casas com o padrão original (Imagem 12). Cidade Satélite apresenta a maior ocorrência de casas do tipo residencial simples, mas com melhorias consideráveis. Além de ser um conjunto mais jovem, recebeu pouca pressão do mercado imobiliário – ao contrário do que aconteceu em Ponta Negra – e sua estrutura viária prioriza pequenos fluxos, com comunicações predominantemente nas unidades de vizinhança, o que não atrai o uso comercial. Muitas dessas alterações ocorrem sem cumprir as exigências formais e legais.

Imagem 12 – Casas nos conjuntos habitacionais pesquisados



Fonte: Levantamento de campo (2015).

Nota: No caso de Cidade da Esperança, são duas casas geminadas – tipologia usada como padrão no conjunto.

Observa-se que o uso misto simples mais presente nos conjuntos de COHAB está associado a pequenos comércios familiares, a exemplo das quitinetes, que, por serem residências multifamiliares, mudam a modalidade dos imóveis⁷⁰, e surgem como uma opção de maior aproveitamento do solo, proporcionando rendimento extra para as famílias. Em alguns casos, a divisão é feita para abrigar membros da família, como, por exemplo, os filhos casados.

Apesar de uma grande identificação de imóveis divididos e com uso misto, o aluguel de parte do imóvel aparece com pouca representatividade. No levantamento por questionário, tem-se: Cidade da Esperança (3%); Cidade Satélite (7%); Ponta Negra (4%); Soledade (1%). No que diz respeito à situação do imóvel, por parte dos entrevistados, tem-se que em Ponta Negra a proporção de alugados é a maior (16,4%), seguido de Cidade Satélite (13,4%), Cidade da Esperança (12,1%) e Soledade (11,8%). Os dados dos imóveis cedidos praticamente alteram essa ordem: Cidade da Esperança (10%), Soledade (5,9%), Cidade Satélite (2,5%) e Ponta Negra (2,3%). Esses dados revelam comportamentos diferenciados em relação à valorização e ao uso dos imóveis, dependentes da composição social dos conjuntos e da sua localização.

É interessante observar que determinadas mudanças de uso do solo, como a criação das áreas comerciais, de edifícios, de quitinetes, e até mesmo as alterações da ocupação com ampliação

70 Há casos em que a conversão de residências simples/originais em multifamiliares ocorre, ainda, com a saída do dono do imóvel, que passa a ser um gerenciador das unidades habitacionais.

das residências e erguimento de mais pavimentos não ocorrem de forma sincronizada. Deve-se considerar que o processo de gentrificação não ocorre de forma homogênea. Como afirmado por Marcuse (1985), a gentrificação e o abandono⁷¹ convivem no mesmo cenário. As alterações nas estruturas físicas das residências e no uso do solo e a *resistência* (casas com padrão próximo do original) figuram, em alguns casos, lado a lado (Imagem 13).

Imagem 13 – Casa reformada e casa padrão, conjunto Soledade



Fonte: Levantamento de campo (2015).

No que diz respeito ao número de reformas, Soledade é o conjunto com o maior percentual de não reforma (17,8%), seguido de Cidade Satélite (13,4%), Ponta Negra (11,5%) e, por último, Cidade da Esperança (7,4%). As reformas englobam alterações de usos e, também, de ocupação. As casas residenciais simples,

71 “Assim, deve-se adotar uma teoria ‘dual de mercado’ de habitação, em que gentrificação acontece em um mercado e abandono no outro” (MARCUSE, 1985, p. 198).

de um pavimento, são substituídas não apenas por imóveis com outros usos, mas também por imóveis de maior densidade – desde casas duplex até edifícios. Na tipologia residencial, a presença de casas duplex (dois pavimentos) ocorre refletindo o número de reformas: 5,5% em Ponta Negra; 4,0% em Cidade da Esperança; 3,5% em Cidade Satélite e 0,4% em Soledade.

Por outro lado, identificam-se, nos conjuntos, imóveis deteriorados e até lotes vazios (com a casa demolida). Em Cidade da Esperança, essa ocorrência representou, no levantamento de uso do solo, 0,6% dos imóveis; em Ponta Negra, Cidade Satélite e Soledade a porcentagem não foi representativa.

A mudança de uso e de ocupação do solo é um dado claramente visual. A cartografia e alguns dados coletados nas entrevistas permitem compreender o processo e as especificidades de estudo de caso. Essas mudanças podem ser compreendidas, simplesmente, como uma *evolução natural* da urbanização. Contudo, a investigação apresentada descarta as casualidades. As ações e diretrizes políticas de organização e ordenamento da cidade, bem como a intencionalidade de exploração de renda do solo, foram definidoras dos caminhos trilhados por cada conjunto estudado. O mapeamento do uso do solo revela, além das mudanças de uso e da ocupação, a fragmentação do espaço interno dos conjuntos, que passam a abrigar novas tipologias habitacionais. Elas podem ser de padrão mais elevado: agrupando-se os tipos residencial duplex, edifício residencial e misto alto padrão em

uma única categoria, tem-se a incidência representativa de 7,5% em Ponta Negra, de 4,2% em Cidade da Esperança e Soledade, e de 4,0% em Cidade Satélite. Mas também encontram-se padrões menos elevados: para as tipologias de quitinetes (horizontais e verticais) e misto simples, a proporção é de 29,3% em Cidade da Esperança, de 18,9% em Soledade e de 5,5% em Ponta Negra e Cidade Satélite. Criam-se, dentro de cada conjunto, *submercados* de moradia, de quitinetes a apartamentos/*flats*. Evidentemente, os conjuntos com maior valorização de mercado tendem a abrigar um maior número de tipologias mais elevadas (como é o caso de Ponta Negra) e menor participação nas tipologias mais simples. Em alguns casos, esses dois mercados coexistem na mesma proporção, como é o caso de Cidade Satélite.

As astúcias dos diversos agentes e atores (inclusive as negociações feitas pelas famílias residentes nos conjuntos) atuantes no mercado imobiliário, que tanto surpreendem – inclusive aos acadêmicos –, são decorrentes de uma leitura dos diferentes investimentos e capitais imobilizados na cidade. Trata-se de perceber os diferentes mercados propiciados na construção/reconstrução do ambiente construído (HARVEY, 1980). O que está na essência dessa dinâmica são as diferentes possibilidades de extrair rendas – tanto na *hierarquização* dos espaços, quanto nas múltiplas possibilidades que podem ser criadas internamente. O desmembramento das residências em quitinetes, por exemplo, a conversão de moradias em áreas comerciais, e os edifícios

residenciais são frequentes em todos os conjuntos estudados, tanto por demandas familiares, quanto pela busca de ganhos econômicos. Os conjuntos mais antigos são os que mais perdem a predominância do uso residencial, em virtude, também, de terem passado por depreciação, que torna mais viável a demolição e a substituição de uso do imóvel. Esse fenômeno é um bom exemplo da afirmação de Smolka (1979), de que a liberação dos lotes e a aquisição de novos custos de construção (a disponibilidade de construir algo novo) dependerá do que está sendo liberado e da expectativa de novas rendas a serem obtidas no imóvel.

As alterações nas mudanças de uso e de ocupação são decorrentes tanto das externalidades criadas por investimentos – públicos e privados –, como dos *incentivos* e *permissões* legais. Pesa, ainda, a demanda por serviços, comércio e moradia (as subdivisões das casas, a conversão em edifícios, levam a um maior adensamento decorrente de uma demanda de moradia naquela área). Essas alterações também são decorrentes da própria composição social dos conjuntos, que responde a essas externalidades e demandas de forma diferenciada. Em vista disso, a possível *recomposição social* é uma das variáveis importantes de verificar no processo de gentrificação. Abordar-se-á essa perspectiva do processo tomando como parâmetro os dados atuais (2013) das famílias residentes nos conjuntos habitacionais.

A COMPOSIÇÃO SOCIAL DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS

Autores como Hamnett (1991, 1992, 2000, 2003) e Marcuse (1985 e 2004) apontam a substituição de uma população por outra população de maior poder aquisitivo como *questão chave* do processo de gentrificação. No presente estudo empírico, verificou-se que a valorização imobiliária de uma área tende a atrair uma população de maiores rendimentos do que a original. É importante reforçar que foram analisados conjuntos habitacionais com origem, localização e público alvo diferenciados. A população que Ponta Negra atrai é totalmente diferente da que Soledade atrai – isso para citar dois conjuntos que possuem a mesma idade de construção. No intuito de analisar a possibilidade de que tenha ocorrido um processo de recomposição social, organizaram-se as variáveis de: rendimento⁷², tempo de residência e aposentadoria, em uma sequência de gráficos e uma tabela que ajudam a compreender o processo ao longo dos anos para cada conjunto.

O Gráfico 1 organiza o tempo de residência dos moradores por percentual. Ponta Negra é o conjunto que detém a maior proporção de moradores que lá residem desde o início da sua ocupação (18% dos entrevistados). Por sua vez, Cidade da Esperança e Soledade são

72 Deve-se reconhecer as limitações para o acesso do rendimento real. O treinamento dado ao grupo, com identificação da pesquisa, objetivo e garantia de sigilo das informações, tiveram cuidados redobrados. É bem verdade que as pessoas sonham até, e principalmente, à Receita Federal. No Brasil, o único mecanismo que permite verificar os rendimentos reais, com consulta pelo nome e Cadastro de Pessoa Física (CPF), é o portal da transparência, destinado à divulgação dos rendimentos dos servidores federais.

os que evidenciam o maior percentual de mudança da população nos primeiros anos de ocupação dos conjuntos. Essa constatação estatística permite uma série de observações.

Ao longo do capítulo, os resultados das análises colocaram Ponta Negra à frente do processo de gentrificação. A valorização imobiliária e a mudança de uso do solo, no conjunto, dão conta dessa liderança. Ao verificar os dados de maior porcentagem de população original em comparação com os demais conjuntos, observa-se que:

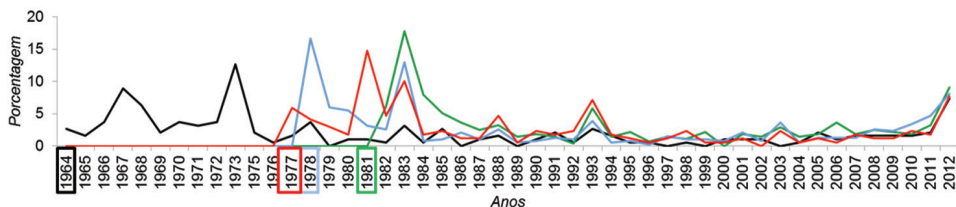
a) A vulnerabilidade econômica e as dificuldades enfrentadas pela população com a ausência de serviços (públicos e privados) tornaram os conjuntos menos atrativos para a população de menores rendimentos. A população de Ponta Negra – mesmo sendo, juntamente com Cidade Satélite, os que sofreram maior aumento das prestações – era, desde o início, o público de maior segurança econômica dentre os moradores de conjuntos habitacionais. Além disso, o projeto do conjunto – na época o mais caro do INOCOOP no Nordeste – atraiu uma população com expectativa de continuar nas moradias.

b) Os conjuntos de COHAB (Cidade da Esperança e Soledade) atraíram uma população mais vulnerável, e os problemas vivenciados nos primeiros anos dificultaram a vida dos moradores que dependiam dos serviços públicos e privados, como transporte, saúde, educação e comércio. Não por acaso, esses conjuntos foram os que mais perderam população original nos primeiros cinco anos de ocupação.

O impacto da moradia própria em uma área com poucos serviços e uma população com baixo recurso econômico para suportar a ausência dos serviços públicos e coletivos desvirtua a função do Estado (MARICATO, 2009). Essa desvirtuação foi ampliada nos anos que antecederam o fechamento do BNH – momento em que a inflação vivenciada pelo Brasil impactou ainda mais os financiamentos habitacionais com o aumento das prestações (ver discussão nos capítulos 3 e 4). Os anos de 1983 e 1984 apresentam altos índices de novos moradores, principalmente em Cidade Satélite (15%), Ponta Negra (12%) e Soledade (10%), sendo o menor percentual em Cidade da Esperança (4%).

Se, nesse período, houve uma desvirtuação da política de habitação social – atendendo uma população de rendimentos maiores do que o proposto pela política habitacional –, isso foi agravado pela *orfandade* da habitação com o fechamento do BNH (CARDOSO; RIBEIRO, 2000), que deixou uma grande lacuna, não apenas para a população de menor poder aquisitivo, como também para a classe média que, sem os recursos do SFH, começou a resolver o problema da habitação disputando os espaços que tinham sido programados para uma população de menor rendimento (MARICATO, 2009). Somam-se, ainda, os novos serviços e políticas de desenvolvimento urbano que os conjuntos habitacionais começaram a atrair.

Gráfico 1 – Tempo de residência

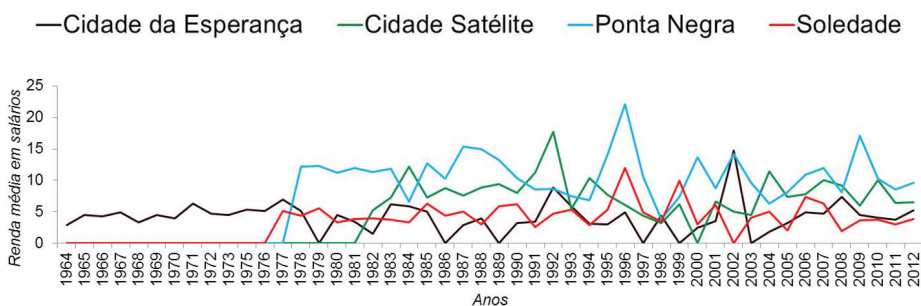


Fonte: Elaboração própria com base em levantamento de campo (2013).

É importante verificar se essa substituição deu-se por uma população de menor ou maior rendimento comparativamente com a anterior. A correlação dos dados relativos ao rendimento médio familiar em salários *versus* o ano em que o morador começou a residir no conjunto (Gráfico 2) permite, ainda, algumas conclusões. Por ordem cronológica da construção dos conjuntos: a) em Cidade da Esperança, verifica-se, nas décadas de 1980 e 1990, o ingresso de alguns moradores com rendimentos mais elevados do que os moradores mais antigos (que ainda residem no conjunto), com um ápice de elevação entre o intervalo de 2001 e 2003; b) em Soledade, há pequenas oscilações de rendimentos nos primeiros anos de ocupação, tendo os anos de 1995 a 2000 como exemplos de elevação dos rendimentos; c) em Ponta Negra, os intervalos de anos entre 1985 a 1988 e 1995 a 1997 são os que marcam o ingresso dos moradores com maiores rendimentos no conjunto; d) em Cidade Satélite, assiste-se à elevação dos rendimentos auferidos entre os anos de 1991 a 1992, e de 2003 a 2005. Em suma, o Gráfico 2 demonstra um movimento

populacional (intensificado a partir de meados dos anos 1980) de rendimentos médios mais elevados do que o da população que reside, desde o início, nos conjuntos.

Gráfico 2 – Rendimento médio familiar em salários versus ano de início de residência



Fonte: Elaboração própria com base em levantamento de campo (2013).

Para todos os casos, fatores como o tempo de ocupação do conjunto (que está associado à agregação de algumas melhorias), o fechamento do BNH (diminuindo a oferta de moradia) e a estabilidade econômica obtida com o Plano Real (1994) devem ser contemplados na análise, que aponta esses anos (1987 a 1988, e 1995 a 1997) como os que tiveram maior ingresso de novos residentes nos conjuntos.

Verifica-se que os conjuntos mantêm uma diferenciação de rendimento e de composição social inerente à proposta de desenvolvimento desigual imposta nas políticas empreendidas pela COHAB e pelo INOCOOP. Mas, mais do que isso – e para superar essa análise –, reforça-se que os conjuntos atraem uma

população de rendimentos mais elevados do que previa sua proposta original (Tabela 14), mantendo uma conjuntura que não os caracteriza como áreas de pobreza.

Tabela 14 – Rendimentos dos conjuntos, em 2013

Conjunto	Média de rendimento familiar em salários	Máximo de rendimento familiar em salário
Cidade da Esperança	4,6	19,9
Cidade Satélite	7,6	59,7
Ponta Negra	11,0	44,2
Soledade	4,3	19,2

Fonte: Levantamento de campo (2013).

No Mapa 24, foram espacializados os rendimentos *per capita* por setores censitários da cidade e delimitaram-se, em preto, as áreas dos quatro conjuntos. É importante ressaltar que os setores censitários não obedecem aos limites territoriais dos conjuntos – apenas em Ponta Negra os limites coincidem com os dos setores censitários. O não isolamento dos dados dos setores exclusivamente para os conjuntos reflete-se nas médias dos dados, tornando-as, em alguns casos, *sub* ou *sobre* estimadas – a depender da área adjacente.

Em Cidade da Esperança, os rendimentos são superiores aos auferidos no lado oeste (recordar a localização da linha férrea, que foi destacada no capítulo 4), em que os limites do conjunto coincidem com os do bairro. No lado Leste, os setores não cobrem apenas os conjuntos, e a média continua a mesma do bairro, com

exceção de um setor, onde se localiza um condomínio fechado de alto padrão, o West Park. O Cidade da Esperança, assim como Cidade Satélite e Ponta Negra, estão próximos de áreas com elevados rendimentos. Em Cidade Satélite, a área mais próxima da BR-101 é a que possui os setores de rendimentos mais elevados. No interior do conjunto, nas etapas mais próximas ao bairro Guarapes, encontram-se os setores de menores rendimentos, mas que se mantêm dentro do rendimento médio do bairro. Em Ponta Negra, o rendimento médio dos moradores do conjunto só não é mais elevado do que o dos setores que cobrem o conjunto Alagamar e imediações. As áreas mais próximas à vila de Ponta Negra e às proximidades do Morro do Careca são onde se verificam os menores rendimentos *per capita* do bairro. O conjunto Soledade, na Região Norte, bem como outros conjuntos do bairro Potengi, funciona como *ilha* de maiores rendimentos no meio de uma vasta área com baixo poder aquisitivo. Essa relação pode ser compreendida pela origem e história de ocupação da área por loteamentos irregulares, com várias ocupações em áreas de risco. Como não se conseguiu isolar, do setor censitário, os dados dos conjuntos, estabeleceu-se uma metodologia comparativa do setor com o bairro (Tabela 15).

Tabela 15 – Rendimento per capita do bairro e conjunto, em reais

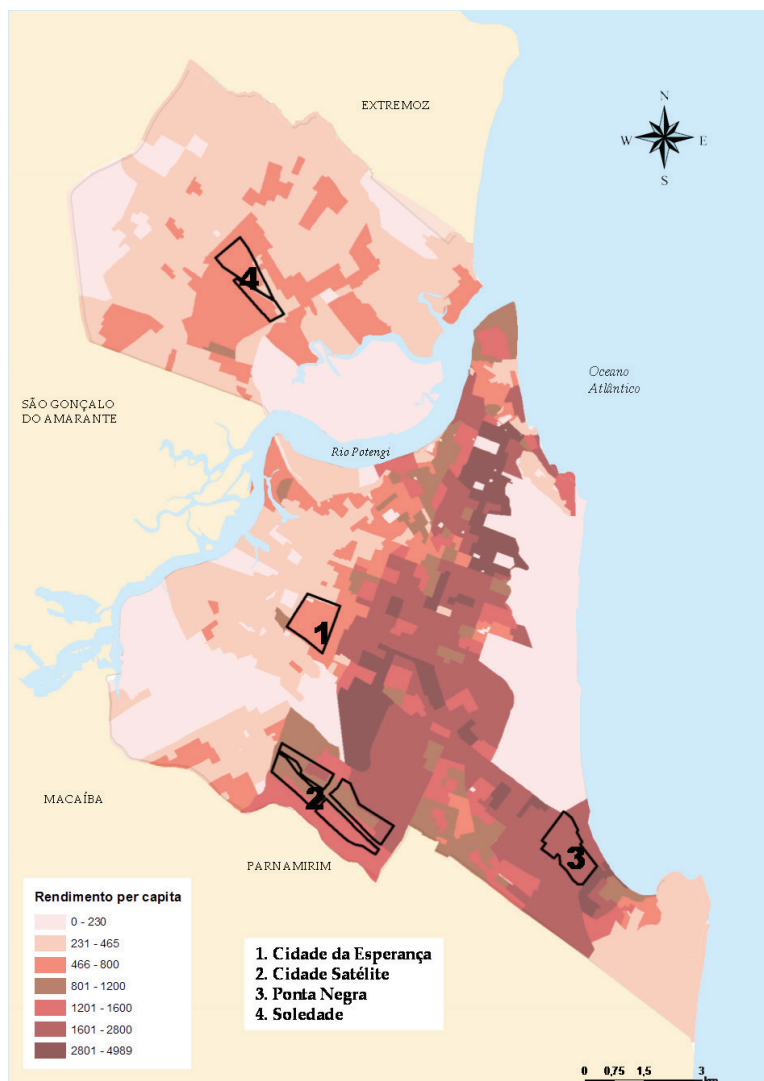
Bairro	Média de rendimento per capita do bairro, em 2010	Conjunto	Média de rendimento per capita do conjunto, em 2013
Cidade da Esperança	R\$ 674,00	Cidade da Esperança	R\$ 854,00
Pitimbú	R\$ 1217,00	Cidade Satélite	R\$ 1590,00
Ponta Negra	R\$ 1415,00	Ponta Negra	R\$ 2227,00
Potengi	R\$ 544,00	Soledade	R\$ 868,00

Fonte: Levantamento de campo (2013) e dados do Censo de 2010 (fornecidos pelo IPEA).

Os dados revelam que os conjuntos possuem rendimento per capita superior tanto ao bairro onde estão inseridos quanto à média da cidade – o rendimento per capita de Natal em 2010 foi de R\$ 510,00. É evidente que a não estigmatização dos conjuntos como área de pobreza – como é comum em outras cidades brasileiras – e as melhorias que neles ocorreram contribuíram para a permeabilidade das transformações estruturais e socioeconômicas. Se fossem espaços exclusivos de pobreza, dificilmente romperiam a constância de Sísifo⁷³. Harvey (1980, p. 148) defende que “os grupos pobres têm um poder singular (poder com o qual muitos deles, provavelmente, desejam que não sejam abençoados): o de que os grupos mais ricos na sociedade contemporânea não desejam morar em sua proximidade geográfica”. Verifica-se, assim, que a leitura dos rendimentos per capita dos setores censitários ratificam os levantamentos de rendimentos apresentados.

73 Em referência ao personagem do mito grego, condenado a empurrar, até o topo de uma montanha, uma pedra que sempre voltava para baixo, tornando o movimento repetitivo e cíclico – sem fim.

Mapa 24 – Rendimento per capita por setores censitários, em 2010



Fonte: Elaboração própria com base de dados do IPEA, fornecida para formulação do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2014).

Outra associação a ser explorada é entre o rendimento e o consumo. Nos itens inseridos no questionário (Tabela 16) verificam-se dados significativos de acesso à internet, carro, televisão por assinatura e saúde privada (itens que são mais frequentes em uma classe de rendimentos médios) – mantendo-se as devidas diferenças entre os conjuntos pesquisados.

Tabela 16 – Indicadores de consumo (%) dos entrevistados

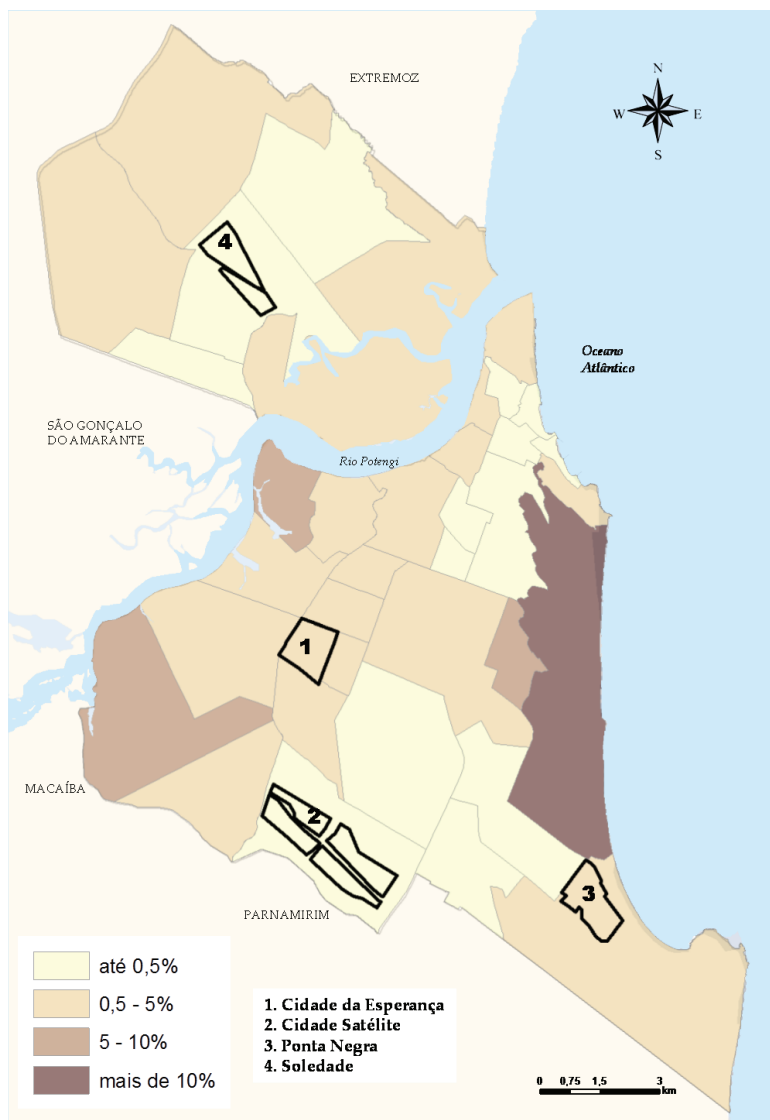
Item	Cidade da Esperança	Cidade Satélite	Ponta Negra	Soledade	Total geral
Internet	63,2	83,0	90,1	62,7	78,6
Carro	53,2	83,0	85,4	56,8	74,0
Moto	16,8	15,6	10,7	13,6	13,6
TV por assinatura	56,8	80,1	93,2	47,3	75,3
Outro imóvel	12,6	23,9	33,1	13,0	23,5
Saúde privada	57,9	76,1	89,3	56,2	74,4

Fonte: Levantamento de campo (2013).

Voltando aos dados do censo de 2010, e ainda tratando do consumo, uma informação interessante é revelada pela cartografia referente ao número de banheiros por imóveis permanentes: esses conjuntos constituem áreas com percentual significativo de acesso a banheiro. Nos Mapas 25 a 27, para exemplificação, estão cartografados os percentuais de residências com nenhum banheiro, três e cinco⁷⁴ banheiros, por bairros.

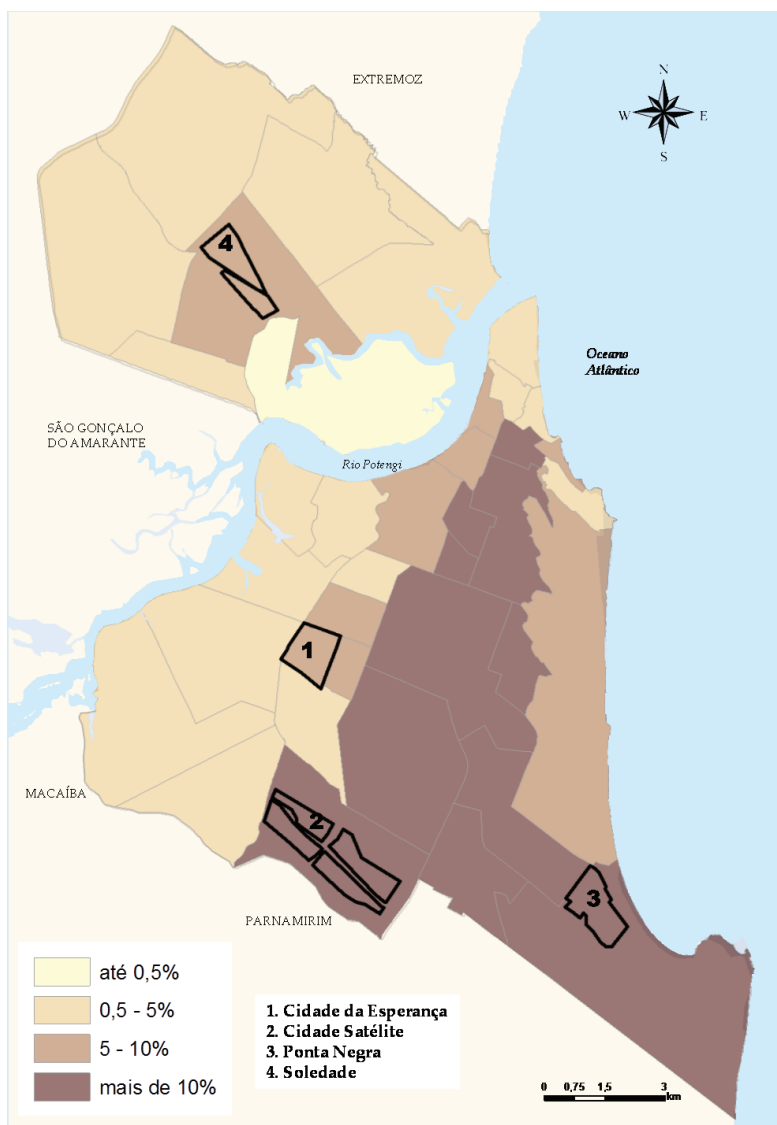
74 Esses foram os cenários que geraram os maiores contrastes entre regiões e bairros da cidade.

Mapa 25 – Percentagem de residências permanentes sem banheiro

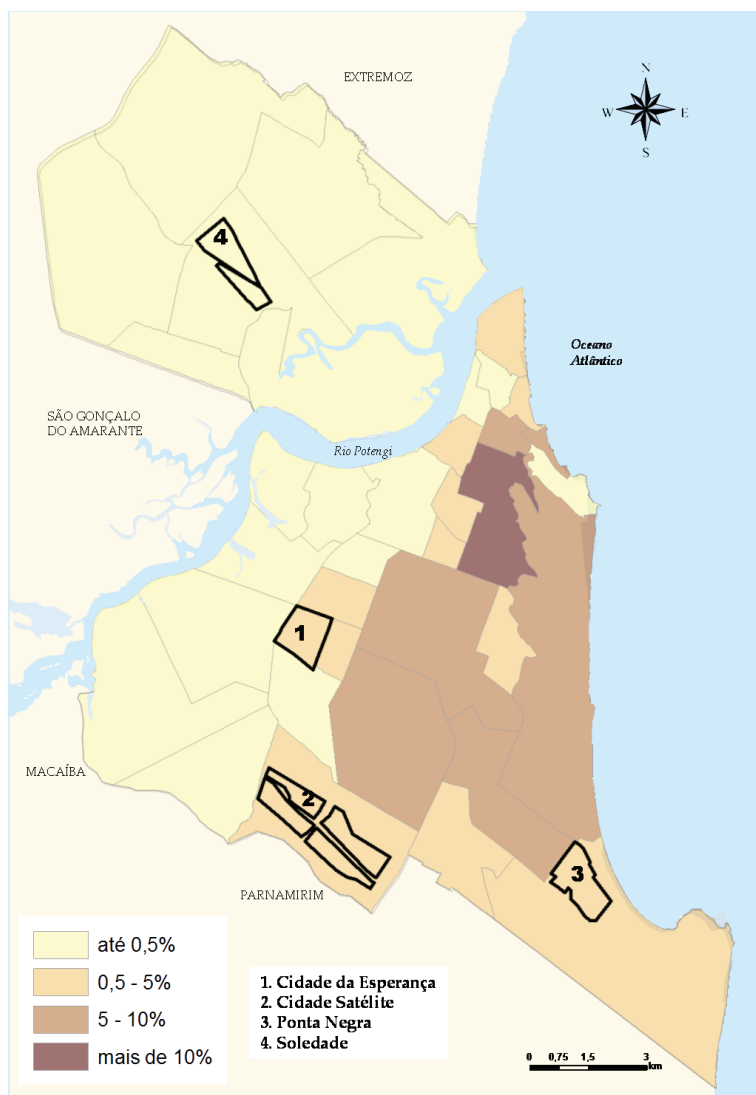


Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE, Censo (2010).

Mapa 26 – Percentagem de residências permanentes com 3 banheiros



Mapa 27 – Percentagem de residências permanentes com 5 banheiros



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE, Censo (2010).

Essas são algumas conclusões sobre o mapeamento do número de banheiros:

a) Os dados de *nenhum banheiro* (Mapa 25), negativos, são mais elevados nos bairros mais pobres da cidade, em destaque para a Região Administrativa Oeste e Norte (com destaque para a área de ocupação irregular e informal). Os bairros Ponta Negra e Cidade da Esperança entram na estatística com até 5% de ocorrências. Esses dados estão relacionados com a existência de vilas e habitações improvisadas.

b) No Mapa 26, referente a *três banheiros* (um número de banheiros que denota um poder aquisitivo mediano), os bairros de Pitimbu (conjunto Cidade Satélite) e Ponta Negra aparecem no percentual de mais de 10%; Cidade da Esperança e Potengi (conjunto Soledade) apresentam entre 5 e 10% de incidência. Essa é uma marca clara de diferenciação decorrente da correspondência entre o agente empreendedor e a hierarquia estabelecida entre os conjuntos.

c) No mapeamento com *cinco banheiros* (padrão elevado, Mapa 27), um indicador de *elitização* é colocado em evidência. Os conjuntos Cidade da Esperança, Cidade Satélite e Ponta Negra estão em bairros que atingem o percentual de 5%, enquanto Soledade, no bairro Potengi, tem no máximo 0,5% dos domicílios com cinco banheiros.

O número de banheiros está correlacionado com o número de cômodos. As ampliações são significativas nos quatro casos

de estudo. Mas, em todas as variáveis analisadas, Ponta Negra destaca-se com maior número de ampliações. Há muitos exemplos (como no caso de 13 quartos e 13 banheiros) em que o(a) proprietário(a) converteu a casa em quartos individuais para aluguel. Em alguns casos essa conversão cumpre as exigências formais e legais (Tabela 17).

Tabela 17 – Número de divisões dos imóveis

Variáveis	Cidade da Esperança	Cidade Satélite	Ponta Negra	Soledade
Média de número de cômodos	9	9	12	9
Média de quartos	3	3	4	3
Média de banheiros	2	2	3	2
Máximo de número de cômodos	20	19	36	18
Máximo de quartos	7	7	13	6
Máximo de banheiros	5	6	13	5
Mínimo de número de cômodos	4	4	5	4
Mínimo de quartos	1	1	1	1
Mínimo de banheiros	1	1	1	1
Média de população por cômodo	0,48	0,42	0,36	0,48

Fonte: Levantamento de campo (2013).

As modificações nas estruturas das residências são realizadas (pelos moradores) tanto internamente como externamente. Uma avaliação externa das residências foi realizada pela equipe de campo no item conservação dos imóveis, com a escala entre: boa, ruim e sem avaliação (para os casos em que não se conseguia visualizar os itens a serem observados) (Tabela 18).

Tabela 18 – Avaliação externa do imóvel (% das unidades pesquisadas)

Variáveis	Cidade da Esperança	Cidade Satélite	Ponta Negra	Soledade
Paredes externas boas	64,2	79,7	89,1	74,0
Paredes externas ruins	25,3	12,7	6,8	24,3
Paredes externas sem avaliação	10,5	7,6	4,2	1,8
Janelas e portas boas	63,7	81,9	89,8	81,1
Janelas e portas ruins	25,3	10,9	5,7	17,2
Janelas e portas sem avaliação	11,1	7,2	4,4	1,8
Telhado bom	63,7	79,7	87,8	80,5
Telhado ruim	24,7	12,3	7,0	16,6
Telhado sem avaliação	11,6	8,0	5,2	3,0
Muros e jardins bons	46,8	72,5	83,1	62,7
Muros e jardins ruins	20,5	14,5	9,9	24,3
Muros e jardins sem avaliação	32,6	13,0	7,0	13,0

Fonte: Levantamento de campo (2013).

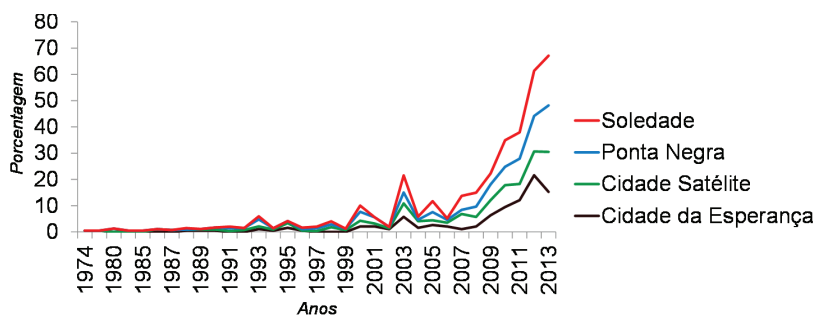
Classificando⁷⁵ as residências mais conservadas, tem-se: Ponta Negra (mais de 83% para todos os itens), Cidade Satélite (próximo dos 80%), Soledade (74%), e Cidade da Esperança (63%). Em todos os conjuntos, muros e jardins são os itens com os menores índices. O tempo de construção do conjunto só não aparece como condicionante dessa classificação pela inversão entre Ponta Negra (1978) e Cidade Satélite (1982), e, ainda, pela disparidade entre Soledade e Ponta Negra – construídos no

75 O conjunto com o maior índice de *sem avaliação* é Cidade da Esperança, em decorrência do formato das fachadas das casas, cobrindo telhados e dificultando a visualização de alguns componentes.

mesmo ano, mas que são de qualidade construtiva diferenciada (COHAB e INOCOOP).

No que diz respeito à conservação interna das residências, os dados foram verificados nas questões sobre reforma (Gráfico 3 e Tabela 19). Em todos os conjuntos pesquisados é relevante a ocorrência de reformas nos últimos 10 anos (a partir de 2003). Cidade da Esperança tem o menor percentual de residências com reforma nos últimos anos (2009 a 2013), próximo dos 20% (desses, a maioria – 54,2% – refere-se a conserto ou rearranjo de paredes internas), seguido de Cidade Satélite com 31% (referentes a cômodo adicional e rearranjo de paredes internas), Ponta Negra, com mais de 50% (prevalendo o conserto e rearranjo de paredes internas, 40%). Soledade é o conjunto com maior indicador de reformas nos últimos anos – apesar de também ter o maior índice de casas não reformadas, ou seja, a dinâmica das reformas é um dado recente que começou a ser despertado no conjunto.

Gráfico 3 – Ano da última reforma



Fonte: Levantamento de campo (2013).

Tabela 19 – Finalidade da reforma (% das unidades pesquisadas)

Conjunto	Cômodo adicional	Conserto e/ou rearranjo de paredes internas	As duas finalidades	Não realizou reforma	Total geral
Cidade da Esperança	11,6	54,2	26,8	7,4	100,0
Cidade Satélite	28,3	27,2	31,2	13,4	100,0
Ponta Negra	23,4	40,1	25,0	11,5	100,0
Soledade	21,3	39,6	21,3	17,8	100,0

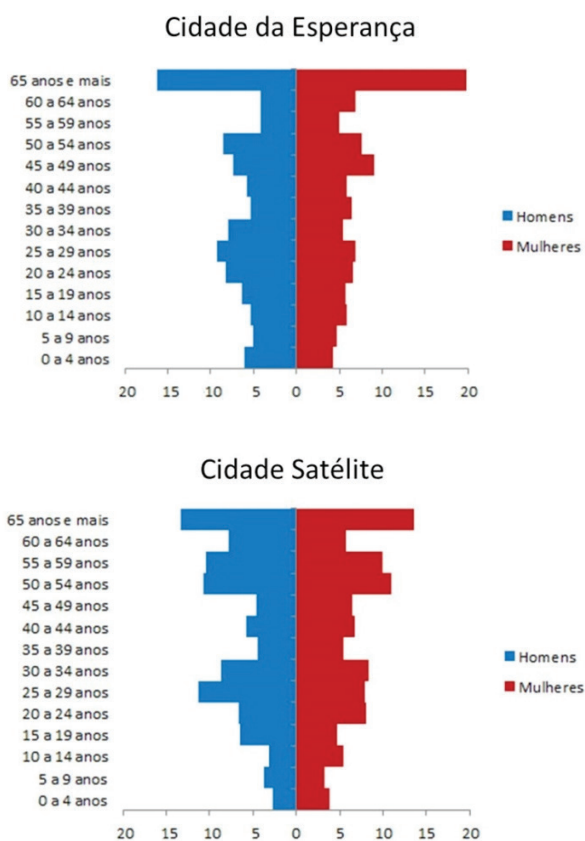
Fonte: Levantamento de campo (2013).

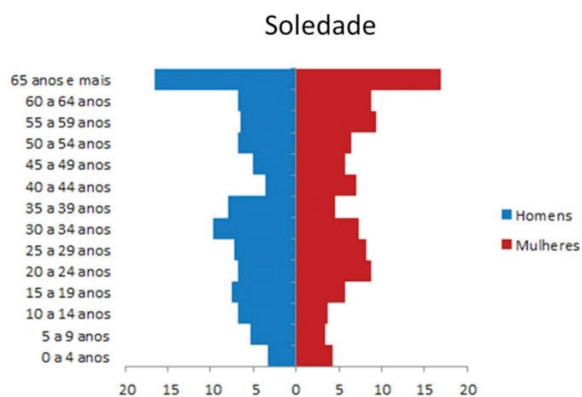
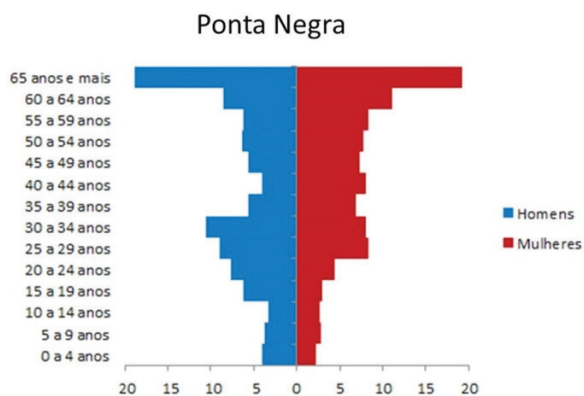
As casas, mesmo as horizontais, sofreram reformas e distanciaram-se do padrão original. Os conjuntos guardam suas diferenciações proporcionais de origem, mas, ao mesmo tempo, atravessam – em escala diferenciada – processos de valorização, com uma população com dados socioeconômicos que não remetem a uma clientela de habitação social (estigmatizada no Brasil). A recomposição social nos conjuntos em Natal deu-se desde o início da ocupação e foi ampliada no decorrer dos anos, demonstrando ter potencial para a continuidade desse processo.

A *renovação* dos conjuntos é visível, ainda, nas suas estruturas etárias (Gráfico 4), verificando-se a composição de uma pirâmide jovem. A maior permanência da população original em Ponta Negra coaduna-se com a maior participação de idosos. Apesar de Cidade da Esperança e Soledade também possuírem essa curva acentuada para a população com mais de 65 anos, também se

verifica um percentual significativo da população economicamente ativa. Essa faixa da população é mais acentuada em Cidade Satélite, que também é o conjunto com menor percentagem de idosos. É importante observar que esse conjunto tem 33 anos de construção, sendo o mais jovem dos quatro pesquisados.

Gráfico 4 – Pirâmides etárias dos conjuntos

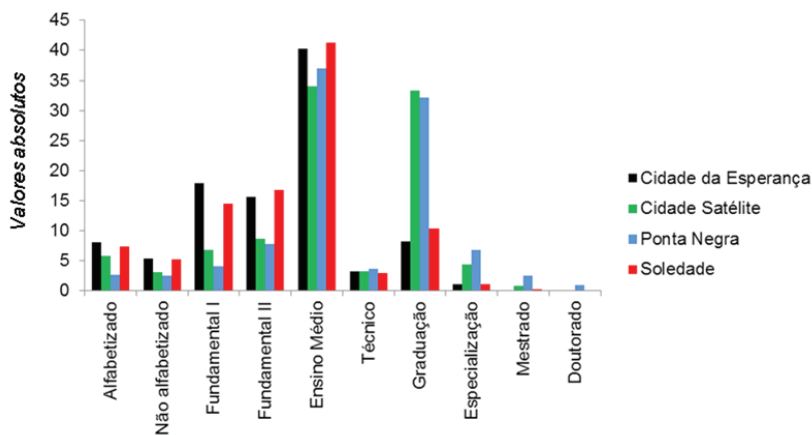




Os dados de rendimento e de distribuição etária são importantes para a leitura dos níveis de escolaridade, revelando a permanência das distinções entre os conjuntos. O Gráfico 5 revela que, enquanto há uma equidade nos níveis médios e técnicos para todos os conjuntos, há, por outro lado, uma disparidade entre os percentuais de acesso ao ensino superior – mais representativos nos conjuntos de Ponta Negra e Cidade Satélite. Cidade da Esperança

e Soledade não tiveram representatividade no nível de doutorado, com pouco destaque no mestrado e com participações reduzidas na especialização e graduação, tendo, inversamente, uma participação mais representativa para os níveis de menores escolaridades (não alfabetizado e Fundamental I e II). Para a variável *alfabetizado*, consideraram-se tanto idosos com habilidades apenas de leitura e escrita, quanto crianças com as mesmas competências – o que se correlaciona com a pirâmide etária. Como Ponta Negra é o que possui a menor base de menos de 9 anos de idade, apenas os dados de apenas alfabetização são menores.

Gráfico 5 – Escolaridade: comparativo entre os conjuntos

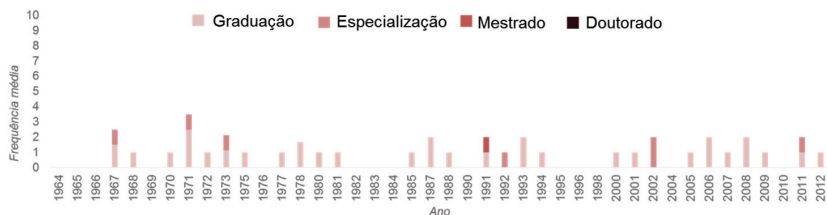


Fonte: Levantamento de campo (2013).

Na discussão sobre gentrificação, pesa entender desde quando a população com nível de doutorado reside em Ponta Negra e em Cidade Satélite, assim como a temporalidade para

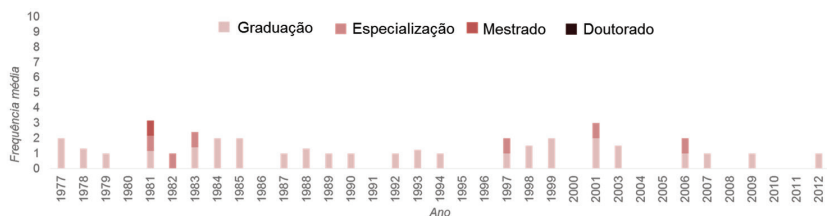
os níveis de mestrado, graduação e especialização – que são mais representativos nos demais conjuntos. Esses níveis de escolaridade foram utilizados por serem aqueles que, no Brasil, se enquadram no ensino superior. Utilizou-se como parâmetro de análise o tempo de residência da família no conjunto e a frequência média da escolaridade daquela família em 2013. Observe-se que não se faz referência à escolaridade relativa ao ano de seu ingresso no conjunto, mas o quanto essa família alcançou de escolaridade durante o tempo transcorrido entre sua mudança para o conjunto e o período atual. Essa é uma leitura interessante, pois contempla não apenas a distribuição da população por nível de escolaridade numa linha temporal, como permite equilibrar a leitura quanto ao acesso a níveis mais elevados de ensino. Além disso, a leitura estática da escolaridade que a família possuía quando ingressou no conjunto habitacional teria que ser relativizada, respeitando o amadurecimento do sistema educacional brasileiro e a valorização do nível educacional para a obtenção do emprego. Por exemplo, atualmente o nível da graduação tem, em termos de empregabilidade e ascensão social, o peso que na década de 1960 era atribuído ao nível médio e/ou técnico. Feitos esses esclarecimentos, vale observar os Gráficos 6 a 9, que tratam da distribuição dos níveis de escolaridade atual dos moradores *versus* o tempo de residência da família no conjunto habitacional.

Gráfico 6 – Frequência escolaridade atual versus tempo de residência: Cidade da Esperança



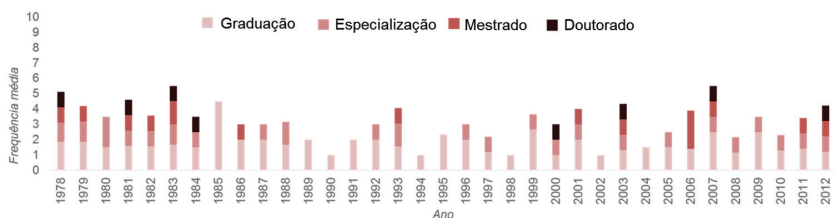
Fonte: Levantamento de campo (2013).

Gráfico 7 – Frequência escolaridade atual versus tempo de residência: Soledade



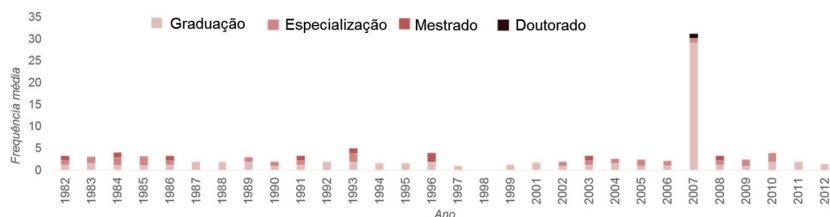
Fonte: Levantamento de campo (2013).

Gráfico 8 – Frequência escolaridade atual versus tempo de residência: Ponta Negra



Fonte: Levantamento de campo (2013).

Gráfico 9 – Frequência escolaridade atual versus tempo de residência: Cidade Satélite



Fonte: Levantamento de campo (2013).

A população que reside no conjunto Cidade da Esperança desde os primeiros três anos de ocupação não aparece com uma frequência significativa nos níveis de ensino superior. Para os ingressos a partir de 1967, alcançaram-se os níveis de graduação (em maior frequência) e especialização, havendo uma representação do nível de mestrado em uma família que ingressou em 1991 (27 anos após a construção do conjunto). Constata-se, então, que os maiores níveis de escolaridade (dentro do contexto atual) foram alcançados pelas famílias que começaram a residir em Cidade da Esperança vários anos depois da sua construção.

Em Soledade, a frequência dos níveis de escolaridade aproxima-se dos de Cidade da Esperança, embora com algumas diferenças. Os maiores níveis de escolaridade auferidos nesse conjunto (mestrado) dão-se em uma família que começou a residir no conjunto em 1981 (ou seja, três anos após sua construção). Isso corrobora com outra diferença, que é a menor frequência de graduação e especialização

em Soledade do que em Cidade da Esperança, principalmente para os últimos anos – a partir de 2000.

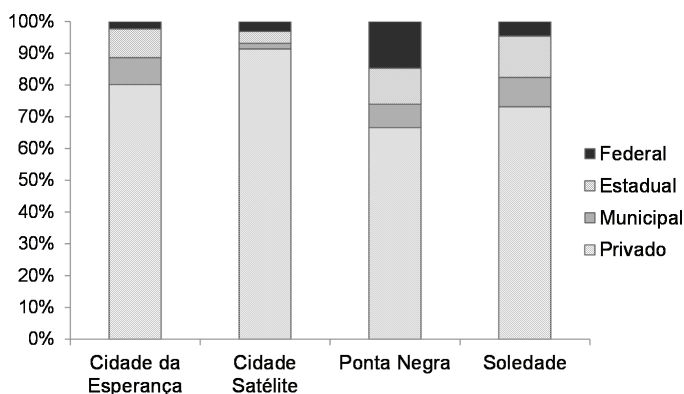
Em Ponta Negra, os níveis de mestrado e doutorado são mais frequentes do que nos demais conjuntos. Observa-se que metade dos atuais doutores residentes no conjunto pertence a famílias que foram residir no conjunto nos primeiros seis anos de ocupação, a outra metade fazendo parte de famílias que chegaram no conjunto a partir de 2000. A população que lá começou a residir no intervalo entre 1985 e 1999 teve uma ascensão escolar mais modesta, sendo esse período mais representativo na frequência das famílias que possuem, atualmente, graduação, especialização e mestrado (esse último, uma ocorrência mais pontual). Ao retomar os dados de rendimentos *versus* o ano que a família começou a residir em Ponta Negra, visualiza-se dentro do período 1985-1999 um subperíodo de 1989 a 1994, em que houve o ingresso de famílias que, atualmente, apresentam rendimentos menores do que as demais famílias entrevistadas – o que atrela os menores avanços de escolaridade aos rendimentos médios dessas famílias. Deve-se considerar, ainda, a localização do conjunto na cidade e sua proximidade do *campus* central da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (5 km) e de outros estabelecimentos de ensino privado que se instalaram nos últimos 10 anos nas cercanias da Avenida Roberto Freire.

A frequência de escolaridade em Cidade Satélite é mais equilibrada, não havendo grandes intervalos de ruptura. Tanto a população que reside no conjunto desde os primeiros anos de

ocupação como as que ingressaram ao longo dos anos alcançaram níveis significativos de ensino superior, em maior proporção para graduação e especialização, mas havendo, também, representação em nível de mestrado e doutorado. Ratifica-se que a população que permaneceu no conjunto foi aquela com rendimentos e condições de sobrelevar as adversidades dos primeiros anos de ocupação do conjunto – assim como ocorreu em Ponta Negra.

Os dados relativos à escolaridade refletem-se nos dados de ocupação profissional. Nos níveis de emprego (Gráfico 10), a atividade na iniciativa privada ocupa mais de 65% da mão de obra economicamente ativa – tendo a menor participação em Ponta Negra. Dentre os empregos públicos, os de nível municipal têm maior ocorrência em Cidade da Esperança e Soledade (quase 10%) – ambos conjuntos da COHAB. Os níveis estaduais e federais oscilam independente da origem dos conjuntos.

Gráfico 10 – Percentagem do nível de ocupação dentre os empregados



Fonte: Levantamento de campo (2013).

A maior participação de Ponta Negra na iniciativa federal se observa desde a origem do conjunto, que buscou atender a uma população de rendimentos médios e atraiu muitos servidores federais, em destaque os militares e professores da Universidade Federal. O primeiro grupo (militares) está presente em todos os conjuntos, mas em percentuais distintos e com representatividade variada em relação aos níveis hierárquicos da carreira militar.

Uma leitura mais direta dos dados revela que tanto na iniciativa pública quanto no setor privado, e em todos os níveis de ocupação, a maior escolaridade (a partir da graduação) é mais presente em Ponta Negra e Cidade Satélite, principalmente entre os que trabalham na iniciativa pública. No nível federal, a presença de professores nesses dois conjuntos reflete maior nível de escolaridades, designadamente mestrado e doutorado (reflexo da carreira docente federal); no nível municipal, em todos os conjuntos, a profissão professor aparece como a profissão mais citada. A hierarquia militar também reflete essa divisão: os níveis de capitão não aparecem dentre os mais citados em Cidade da Esperança e Soledade. Assim como a denominação de *empresário* – mais comum em Cidade Satélite e Ponta Negra –, distinguindo-se daqueles que se declaram apenas como autônomo – mais recorrente em Cidade da Esperança e Soledade. Em Cidade Satélite teve destaque, na iniciativa privada, o número de bancários (também citados no nível federal) e empresários, que, na prática, possuem escolaridade mais elevada do que o ensino médio.

A recomposição social dos conjuntos foi iniciada desde a sua ocupação e ampliada com o passar dos anos. Não foram necessariamente aqueles com maiores rendimentos que saíram dos conjuntos – há, na parcela que permaneceu desde o início, elevados padrões de rendimento, consumo e escolaridade. A falta de infraestruturas e serviços nos primeiros anos – que caracterizou o abandono do poder público e da iniciativa privada – pesou de forma considerável para a população com menores rendimentos, desencadeando um processo de gentrificação pelo abandono. No entanto, é importante frisar que o cenário da gentrificação não é uma substituição massiva e imediata de uma população original por outra de maior poder aquisitivo, sendo esse um processo que se dá em escalas temporais e espaciais diferenciadas. O exemplo de Ponta Negra é um dos mais intensos, dentre os analisados, e denota mudanças significativas para um espaço residencial em um curto intervalo de tempo.

O estudo empírico sobre gentrificação nos conjuntos habitacionais demonstra haver um processo em curso. Localmente, a origem dos conjuntos, a estrutura dos lotes, a inserção nos eixos de desenvolvimento urbano da cidade, a vinculação com o setor terciário e outros elementos apontados na análise, correspondem a indicadores que tornaram a visualização do processo possível. Deve-se reconhecer que são processos com dinâmicas, escalas e fomentações diferenciadas. Uma breve síntese sobre os processos vivenciados nos quatro conjuntos é apresentada no Quadro 6:

Quadro 6 – Quadro síntese

	Investimentos públicos	Invest. privados em comércio e serviços	Alterações na legislação para o bairro	Valorização imobiliária	Mudança de uso e ocupação do solo	Composição social
Cidade da Esperança	Equipamentos coletivos; Terminal Rodoviário; Departamento de Trânsito.	Serviços de pequeno porte, de rede local.	Nenhuma alteração significativa.	Mais dinâmico nas operações de aluguel do que em vendas; não identificado o valor do metro quadrado em relação ao praticado na cidade, em 2014.	Adensamento dos terrenos, com ocupações de quitinetes horizontais e verticais; mudança de uso de residencial para comercial; verticalização em pequena escala.	Rendimentos em salários mais elevados do que a média do bairro; pouco acesso à ocupação e escolaridade no nível superior.
Cidade Satélite	Equipamentos coletivos; proximidade com o Parque da Cidade; beneficiado com o prolongamento da Avenida Prudente de Moraes.	Serviços de pequeno porte, de rede local.	Delimitações e regulamentações das Zonas de Preservação Ambiental.	O segundo conjunto mais dinâmico nas operações de vendas do que nas de aluguel; metro quadrado, em 2014, com oscilações, em alguns momentos ultrapassando o preço médio praticado na cidade.	O conjunto, dentre os pesquisados, com menor percentual de alterações de uso e ocupação do solo.	Rendimentos em salários mais elevados do que a média do bairro; acesso relevante à ocupação e escolaridade no nível superior.
Ponta Negra	Equipamentos coletivos; saneamento do bairro; urbanização da orla; calçadão da Av. Roberto Freire; Parque das Dunas.	Serviços de pequeno e médio porte (essencialmente em alimentação); proximidade com <i>Shoppings</i> e supermercados de rede internacional.	Delimitação de área não edificante; alterações no adensamento; inclusão na área de Operação Urbana; zona de preservação ambiental; área de interesse social; zona de interesse turístico; área de tombamento do Morro do Careca.	Forte dinâmica no aluguel (com ofertas de locação por dia) e na venda; metro quadrado, em 2014, mais elevado do que o preço médio praticado na cidade.	Alterações significativas, com a presença de edifícios, pousadas e restaurantes de pequeno e médio porte.	Rendimentos em salários mais elevados do que a média do bairro; alto acesso à ocupação e escolaridade no nível superior.
Soledade	Equipamentos coletivos; Terminal Rodoviário; urbanização da Av. Itapetinga; Ginásio Nélio Dias.	Serviços de pequeno porte, de rede local; proximidade com <i>Shopping Center</i> e supermercado de rede internacional.	Alterações no adensamento; inclusão na área de Operação Urbana.	Mais dinâmico nas operações de venda do que de aluguel; metro quadrado mais baixo do que o preço médio praticado na cidade, com elevações nos últimos meses de 2014.	Alterações envolvendo, principalmente, a maior ocupação do solo com quitinetes e uso de comércio misto.	Rendimentos em salários mais elevados do que a média do bairro; pouco acesso à ocupação e escolaridade no nível superior.

Fonte: Elaboração própria.

Dados como escolaridade e ocupação profissional reafirmam a liderança de Ponta Negra no processo de gentrificação, mas não excluem os demais conjuntos. O conjunto com inserção mais marginal é o Soledade, mas alguns elementos mais atuais, como a presença de um *Shopping Center* e a urbanização da Avenida Itapetinga, do terminal de Integração e do Ginásio Nélio Dias, inserem o conjunto em um processo semelhante ao vivido em Ponta Negra, visível, por exemplo, nos dados de reforma dos últimos anos.

Cidade Satélite tem – com a verticalização da área em frente ao conjunto, a proximidade do Parque da Cidade Dom Nivaldo Monte e a prorrogação da Avenida Prudente de Moraes – externalidades que contribuem para uma valorização da área, desencadeando e acelerando as mudanças de uso do solo e de recomposição social. O traçado original das vias e a manutenção de áreas verdes que bloqueiam a comunicação entre uma vizinhança e outra atuam como desaceleradores do processo de transformação do espaço residencial.

Em Cidade da Esperança, a proximidade com externalidades negativas, como com o antigo lixão e com a área de ocupação irregular, e a própria ausência de alterações na legislação em benefício de um maior adensamento, fazem desse conjunto, dentre os quatro estudados, o que desperta menos interesse no setor imobiliário para a venda. Em contrapartida, a localização com acesso a áreas centrais da cidade favorece a prática de aluguel (verificada, ainda, na grande presença de quitinetes). Ressalta-se

que as transformações mais significativas nesse conjunto estão ligadas ao setor de serviços, principalmente nas Avenidas Mor Gouveia (em frente ao Terminal Rodoviário) e Rio Grande do Sul (acesso ao Detran). As transformações, nesse caso, são, acima de tudo nas mudanças de atividades, de residencial, para comércio e serviço.

Para todos os conjuntos, as mudanças de uso do solo, os níveis de rendimentos, aluguéis e outros indicadores oferecem evidências claras de um processo de gentrificação em curso. Na reestruturação do espaço “há sobreposição de arranjos regionais e internacionais que complicam as configurações urbanas” (SMITH, 2006, p. 20). Nesse sentido, por mais que o estudo apresentado contemple a escala intrabairro, as alterações são frutos de políticas municipais (por exemplo, as alterações na legislação), nacionais (fechamento do BNH, diminuindo a oferta de moradia; instabilidade econômica e outros) e dinâmicas internacionais (em destaque o caso do turismo). Vale destacar a importância de inserir a população de rendimentos médios nos estudos que contemplem a gentrificação. A análise não deve ser realizada, apenas, de uma área em relação à cidade, mas comparativamente em relação ao entorno onde ela se insere, considerando sua ocupação inicial e a comunicação com as áreas adjacentes. Além disso, deve-se insistir em leituras que contemplem as diferentes etapas do processo de produção e reprodução do espaço residencial, para que as conclusões não se restrinjam, apenas, aos extremos.



CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo central contribuir para um melhor entendimento dos processos sociais e espaciais de segregação e gentrificação envolvidos na produção pública do espaço residencial em Natal/RN, a partir dos grandes conjuntos habitacionais promovidos pelo BNH.

As discussões teóricas deram-se no sentido de elucidar e ressaltar alguns pontos do objeto de estudo para a análise. A habitação é construída sobre um solo, definido em linhas teóricas como *terra*, à qual estão associados diferentes mecanismos de disputa na tentativa de obter e, principalmente, elevar a renda. Esta elevação da renda é fruto da competitividade para o uso e ocupação em decorrência do monopólio de uso, das qualidades produtivas e das vantagens no consumo, gerando rendas absolutas, diferenciais e de monopólio.

Ocupam os melhores espaços da cidade os que podem e desejam pagar mais. Evidencia-se, assim, uma hierarquia de espaços e exclusões cíclicas. A teoria da renda da terra continua sendo um arcabouço válido para abordar a dualidade da produção pública (desigual e combinada) e do consumo do espaço residencial, geradora de processos de segregação e gentrificação. Os conceitos de segregação e gentrificação foram trabalhados sob prismas teóricos mais abrangentes (sob influência de outras realidades empíricas) do que os dos primeiros estudos sobre o tema. Nessa perspectiva, um dos avanços propostos nesta pesquisa é a inclusão, nas análises, da população de rendimentos médios, que não se encaixa, necessariamente, nem nos grupos mais pobres, nem nos mais ricos da cidade.

A inter-relação entre a habitação e o ambiente construído faz-se, de um lado, pelo peso quantitativo da habitação e, por outro, em decorrência do fato de que a demanda por habitação é incorporada ao processo de acumulação nas sociedades capitalistas (HARVEY, 1982). Nessa incorporação, a habitação passa a ser uma mercadoria, mesmo no seio de processos públicos de produção de habitação. Deve-se considerar que esta não é uma transformação simples. As peculiaridades que envolvem a produção e o consumo da moradia têm relação direta com a terra (LAMPARELLI, 1982; VALENÇA, 2003). Este é o imperativo para que se insira a questão da renda da terra na discussão que trata dos processos relacionados com o espaço residencial.

Essa questão é essencial na discussão do espaço residencial. Primeiro, porque a casa não é só a habitação. Ao consumir a casa, consome-se também o espaço urbano ao qual ela está conectada por vias de proximidade e acessibilidade (HARVEY, [1973] 1980). No caso da casa própria, a aquisição deste bem – o mais oneroso no orçamento familiar – *capacita* o proprietário à *exploração* econômica (com obtenção de lucro e/ou renda sobre a venda ou aluguel), não apenas do imóvel, mas também de suas externalidades (SMOLKA, 1979), não só no momento da negociação, mas também com expectativas futuras (HARVEY, [1973] 1980). A incorporação do capital fixo e o aumento da demanda por habitação, decorrentes do crescimento urbano, elevam as rendas fundiárias e, ao mesmo tempo, retomam a hierarquia dos espaços residenciais – segregando e gentrificando; gentrificando e segregando.

Para uma melhor compreensão dos processos de segregação e gentrificação, foi realizado um resgate histórico da política do BNH e de sua atuação em Natal. A estruturação, os parâmetros e organização do BNH revelam muito sobre os produtos da política adotada por este órgão. O viés econômico, em detrimento do social, e o sucessivo abandono da questão da moradia estiveram na pauta das críticas ao BNH, mas a situação política e o desajuste econômico foram os principais motivadores para a extinção do mesmo. No período pós-BNH, a problemática da habitação foi inserida de forma secundária nas políticas do Estado. Os diferentes grupos da sociedade passaram a utilizar distintas estratégias para

resolver os seus problemas de moradia, como a propagação de favelas, vilas e cortiços, e dos condomínios verticais e horizontais.

Em relação à trajetória e extinção do BNH, é importante mencionar que os seus produtos foram apropriados de forma diferenciada em decorrência dos contextos sociais e econômicos de cada cidade. Nas grandes cidades, como Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Belém, em muitos casos, esses conjuntos foram associados à remoção de favelas. Em Natal, evidenciou-se, nos estudos de caso realizados, que a apropriação e significação dos conjuntos ocorreram de forma diferenciada daquelas cidades em virtude de aspectos como: a estrutura urbana da cidade; a inserção dos conjuntos em eixos de expansão e valorização da cidade; o gerenciamento dos órgãos executores da política (com destaque para o INOCOOP/RN); e a relação dos conjuntos com as áreas adjacentes. Ressalva-se que, no aspecto territorial, os conjuntos em Natal seguiram o modelo de *extensores urbanos* adotado nas cidades brasileiras com atuação do BNH.

Constatou-se que os conjuntos habitacionais produzidos pelo BNH em Natal – oriundos de uma política pública de habitação que privilegiou o acesso à casa própria por faixas de rendimentos juntamente com a provisão de equipamentos e infraestruturas contratados pelos órgãos estaduais e municipais – tiveram forte impacto social e territorial. Com o intuito primeiro de resolver a questão da moradia, as ações do BNH terminaram por influenciar o crescimento urbano da cidade, promovendo a produção e acumulação de capital, o aumento da competitividade

por localizações privilegiadas e a hierarquização dos espaços residenciais. Atuaram, neste cenário, grandes, médios e pequenos capitalistas, inclusive as famílias proprietárias, que venderam, repassaram as *chaves* ou alugaram os imóveis.

Para a análise mais detalhada, foi realizado um recorte de quatro conjuntos habitacionais produzidos pelo BNH, todos com mais de 1500 unidades, cujos moradores apresentaram médias de rendimentos mais elevadas do que as do bairro onde os conjuntos estavam inseridos, e superiores ao teto (rendimento familiar máximo) estabelecido pelo agente operacional (se COHAB ou INOCOOP). Recorreu-se a uma abordagem metodológica que permitisse compreender a produção e a reprodução do espaço residencial ao longo dos anos. Desta análise constou um resgate histórico (capítulo 4) e um olhar mais contemporâneo (capítulo 5). Através do resgate histórico, procurou-se entender a inserção urbana e os primeiros anos de ocupação dos conjuntos pesquisados. Foi evidenciado, também, que, atualmente, o processo de segregação é generalizado, produzindo resultados negativos na dinâmica interna do conjunto e no acesso à cidade e aos serviços urbanos.

A construção de conjuntos habitacionais em áreas distantes da área urbana consolidada foi justificada, de acordo com os órgãos executores, pelo preço dos terrenos. A segregação geográfica ocorreu em todos os conjuntos, com custos elevados para os moradores nos primeiros anos de ocupação, implicando nos deslocamentos e na ausência de serviços de

saúde, educação, coleta de lixo e outros. Entretanto, a análise de partidos urbanísticos, os relatos em jornais, as revistas de âmbito local e os projetos evidenciaram que a proposta inicial destes conjuntos não tinha a intenção de ser perversa com a população para quem se destinava. Pelo contrário, ela era carregada de utopias e envolveu profissionais com reconhecida competência. Muitas das falhas devem ser atribuídas à gestão da política do Estado dentro das regras do mercado, bem como à dissociação entre as ações do Governo Federal e as do município. Tensões relacionadas à localização dos conjuntos e à obrigação do provimento de infraestrutura – que recaiu sobre um município que assistia, então, ao aumento do seu parque habitacional na escala dos *superbairros* – assim como à ausência e/ou fragilidade de legislação urbana local para o ordenamento do território são exemplos dessa dissociação. As regras do mercado produziram uma divisão tática, na cidade, entre COHAB e INOCOOP, acompanhada das estratégias do mercado de terra e refletida não apenas na diferenciação entre os conjuntos, mas também na apropriação das áreas que lhe eram adjacentes.

Em aspectos e escalas diferenciados, os primeiros cinco anos de ocupação dos conjuntos foram marcados pelo abandono do poder público no que diz respeito principalmente ao transporte, à educação, à saúde, ao abastecimento de água e à coleta de lixo. Os equipamentos de uso coletivo (propostos tanto nos conjuntos da COHAB como nos do INOCOOP), e demais infraestruturas agregadas ao consumo da habitação, foram parcialmente

providenciados ao longo dos anos. Deu-se, ainda, a integração dos conjuntos na malha urbana consolidada da cidade. Nessa nova circunstância, os conjuntos passaram a ocupar uma *posição* privilegiada na cidade, e a segregação começou a ser acompanhada por um processo de gentrificação. Emerge um ciclo de valorização do solo e composição social, no qual um desencadeia o início do outro.

Longe de ter sido um processo linear e homogêneo, circunstâncias e contingências relacionadas a investimentos públicos e privados, inclusive com alterações na legislação, reservaram dinâmicas de valorização para os quatro conjuntos, em escala e intensidade distintas. Em cada conjunto pesquisado, verificaram-se expressões de gentrificação e de abandono: imóveis valorizados; mudanças de uso e ocupação; casas demolidas em terrenos vazios; casas originais conservadas e deterioradas; e uma mescla de novas segregações, como testemunho de uma segregação anterior. Esses processos ocorreram tanto em decorrência da dinâmica interna dos conjuntos, que passaram a abrigar, para além dos espaços reservados em projeto, as funções de comércio e serviços demandadas pelos habitantes, como pela dinâmica da cidade. Na escala do bairro, esses conjuntos possuem influência significativa, tanto na proporção que ocupam, quantitativamente, em número de residências, quanto na centralidade exercida pela oferta de equipamentos e serviços. Destacam-se, ainda, influências mais amplas no ordenamento da cidade, como as oriundas das políticas de desenvolvimento econômico (especificamente, para Natal, a política do turismo).

Verificou-se que os quatro conjuntos pesquisados passaram por uma perda significativa da população original. Paradoxalmente, em relação à população que reside nos conjuntos desde o início, em proporções diferenciadas, destacam-se positivamente os níveis de rendimento, ocupação e escolaridade, o que demonstra ter sido a população economicamente mais vulnerável a que saiu dos conjuntos. Os anos correspondentes ao período de *espera* da implantação dos equipamentos e de agregação dessas áreas à área urbana consolidada assistiram ao ingresso de uma população de menores rendimentos que a original, como também de uma população que figura, atualmente, com menores níveis de escolaridade. Nos últimos 15-20 anos, a depender do conjunto, verifica-se uma retomada por parte de uma população com maiores rendimentos, o que também se reflete nos níveis de escolaridade.

As diferenças iniciais, potencializadas pelas políticas públicas municipais e os investimentos privados, serviram para manter um distanciamento entre cada realidade estudada. A atual valorização imobiliária nos conjuntos e as mudanças de uso e ocupação do solo evidenciam que a questão da habitação não deve ser tratada de forma isolada do seu contexto de inserção, e que as pesquisas que se dedicam à temática devem contemplar o estudo de processos em longo prazo, investigando simultaneamente a produção e o consumo da habitação. Com a realização deste trabalho empírico constatou-se que a política da casa própria, gerida pela lógica da habitação-mercadoria, potencializa os

processos de hierarquização dos espaços (teorizados aqui por meio dos conceitos de segregação e gentrificação) em favor de quem pode pagar mais pelo uso do imóvel.

Cidade da Esperança, um conjunto de COHAB, é, dentre os conjuntos analisados, o que apresenta maior resistência à valorização. Sua origem guarda uma conotação popular, por ser fruto de um ato do então governador Aluizio Alves. A dimensão dos lotes e a tipologia de casa geminada, agregadas a externalidades negativas (proximidade do lixão e ocupações irregulares, por exemplo), contribuem para uma fraca valorização do conjunto em comparação aos demais pesquisados (para o levantamento de 2013/2014). Verifica-se que muitas das transformações de uso e ocupação do solo se deram em virtude de uma dinâmica mais local ou em favor das demandas surgidas a partir da construção do Terminal Rodoviário e outros órgãos estaduais. No entanto, deve-se reconhecer que os dados socioeconômicos do conjunto se destacam positivamente em relação ao bairro onde ele está inserido. Ainda, a presença de equipamentos de uso coletivo e o ordenamento urbano despontam como diferenciais em contraposição ao seu entorno.

Soledade, outro exemplo de conjunto de COHAB, guarda o previsível distanciamento em termos de composição social e valorização imobiliária em relação aos conjuntos de INOCOOP pesquisados. Este é o único conjunto que não é da autoria de um arquiteto localmente reconhecido, pelo contrário, seu partido urbanístico foi elaborado pela equipe técnica da

COHAB. A conotação negativa pela localização na Região Norte é uma das barreiras impostas ao conjunto, dentro do mercado imobiliário natalense. As transformações de uso e ocupação do solo nas casas em Soledade ainda ocorrem associadas a pequenas estratégias familiares, principalmente no uso misto da residência, com a inclusão de pequenos comércios. Sua externalidade é de início mais neutra, por ser localizado em um bairro com predominância de conjuntos habitacionais e que, nos últimos anos, sobretudo a partir de 2000, começou a receber maiores incentivos e investimentos públicos e privados. Esses investimentos têm a capacidade de atrair novas dinâmicas para o conjunto e interferem na competição e hierarquização do solo, refletindo-se nos processos de segregação e gentrificação.

É importante ressaltar que os conjuntos Cidade da Esperança e Soledade estão localizados na proximidade de loteamentos irregulares e/ou informais, tendo por isso uma conotação diferente em termos de mercado fundiário, quando comparado com Ponta Negra ou Cidade Satélite.

Ponta Negra nasceu para a elite, mas não garantiu, contudo, a permanência dos primeiros moradores. É neste conjunto que o processo de enobrecimento – abandono – enobrecimento é mais visível. Fruto de uma ação que buscou conciliar os anseios de uma classe média por um projeto habitacional do BNH, esse conjunto – construído pelo INOCOOP – ocupa uma localização privilegiada, a 500 metros do mar e com um projeto arquitetônico

de casas que incluía, até, suítes⁷⁶. No entanto, Ponta Negra também vivenciou, nos primeiros anos de sua ocupação, o drama do abandono. Tendo em conta os dados de 2013, a população residente desde a inauguração do conjunto foi representada por uma faixa de rendimentos e escolaridade elevada, evidenciando a saída da população incapacitada de arcar com os *preços do abandono* ou do distanciamento geográfico. Destaca-se que, mesmo para uma população de rendimentos médios, o preço do combustível fez com que os deslocamentos de casa para o trabalho se tornassem mais onerosos do que o valor da prestação da casa. Sobre esse último ponto, deve-se salientar que a inflação e o aumento das prestações contribuíram para a expulsão dos primeiros moradores de Ponta Negra e Cidade Satélite. Contudo, no caso de Ponta Negra, a proximidade com a praia, os investimentos públicos, nomeadamente as ações voltadas para o turismo, e demais condicionantes relacionados a fatores internos e externos ao conjunto, proporcionaram relevante destaque na dinâmica imobiliária, representada ainda por uma mudança de uso e ocupação do solo que privilegia as atividades voltadas para o turismo, como pousadas, bares, restaurante e lojas.

Cidade Satélite, o maior projeto do INOCOOP em Natal, considerado na época da sua construção como o maior conjunto habitacional horizontal construído por intermédio de uma cooperativa, vivenciou, desde sua idealização, os conflitos de uma

76 Não que ele fosse o único conjunto com casas de suítes. No capítulo 3, expõe-se que a presença de suítes em casas de conjuntos anunciadas nos classificados do período de 1975 a 1986 é um dado comum.

política habitacional desassociada da política local de ordenamento urbano. A amplitude do projeto teve fortes impactos ambientais – principalmente pelas condições geomorfológicas do terreno –, mas também estruturais, devidos à demanda de infraestrutura e serviços. Projetado para abrigar mais de 15 mil pessoas, isso depois da redução em praticamente 50% da proposta original, era maior do que a maioria das cidades do RN, e, naquela altura, poderia ser considerado o sexto maior município do estado. Para minimização dos danos, o projeto privilegiou a presença de grandes áreas verdes e arruamentos de menor fluxo, com ruas dedicadas à circulação interna e poucas avenidas. Curiosamente, os nomes dos logradouros homenagearam pássaros, árvores, rios e serras. As casas foram construídas em terrenos amplos, viabilizando ampliações consideráveis, tendo sido identificada uma residência com 23 divisões. A dimensão do conjunto refletiu-se, igualmente, na dimensão das dificuldades vivenciadas nos primeiros anos de ocupação, como, por exemplo, o problema do transporte, agravado pelo tempo de deslocamento interno. As altas prestações refletiram-se no grande número de arrestos de residências no conjunto, chegando à situação de haver 10 casas, entre 20 de uma rua, colocadas em apreensão judicial. Com a provisão dos equipamentos previstos para o conjunto e a expansão urbana em Natal – com o mercado imobiliário privilegiando a Região Sul –, Cidade Satélite e as áreas próximas, destacadamente os terrenos em frente ao conjunto, em direção à BR-101, foram incluídas no processo de valorização. Os indicadores sociais e econômicos do

conjunto aproximam-se dos indicadores bairro de Ponta. Porém, houve pouca alteração de uso e ocupação do solo, e as casas, mesmo evidenciando melhorias significativas, permanecem em sua maioria com uso residencial de um pavimento.

A percepção de um leigo é de que os conjuntos habitacionais do BNH em Natal foram casos de sucesso, por não se terem tornado *refavelas*. A melhoria morfológica, quase na totalidade das residências, o ordenamento e a valorização são elementos que estão relacionados ao público inicial e ao que continuou sendo atraído para os conjuntos. É irrefutável que houve uma apropriação da política habitacional por uma população de rendimentos superiores àquela para a qual os conjuntos foram originalmente destinados, que se beneficiou, ainda, de investimentos públicos em equipamentos e serviços, bem como de investimentos privados. Ainda, essa apropriação revela a carência de espaços residenciais disponíveis para a população de rendimentos médios. As consequências da segregação inicial ficaram impressas de formas diferenciadas. O processo de valorização recriou novas segregações (voluntárias e involuntárias), que tendem a ser ampliadas com o processo de gentrificação.

O contributo original desta obra para a problemática em estudo estabelece-se com: a proposição de trabalhar os conceitos de segregação e gentrificação conjuntamente aplicados à análise de um mesmo objeto – sem contrapor um ao outro, mas, sim, integrando-os; a inclusão da população de rendimentos médios, como já mencionado, ampliando as análises sobre a questão da moradia

sem fixar-se nos extremos (pobres e ricos); o esforço de resgate temporal, e a busca de elucidação dos fenômenos de segregação e gentrificação em sua trajetória – da origem, consolidação até a atual situação; a inserção dos efeitos de externalidades e demais elementos do ambiente construído, não isolando a habitação como um bem de consumo desprendido da cidade, e sim relacionando-a a uma proposição desigual e combinada.

Partindo do fato de que uma pesquisa como a que aqui se apresentou não consegue, nem pretende, esgotar a elucidação completa da problemática, reconhece-se que novas pesquisas devem suceder no campo empírico com outras abordagens, ou em outras realidades, recorrendo a estudos comparativos. Nessa perspectiva, é possível identificar uma agenda de pesquisa para trabalhar com a problemática do espaço residencial de origem pública:

a. Ampliar o leque de investigações que contemplem a gentrificação nos conjuntos habitacionais produzidos no período de atuação do BNH, sendo ainda possível fazer uma leitura da razão pela qual em determinadas realidades isso não ocorreu.

b. Verificar o grau de semelhança entre o modo operante do BNH e a atual política habitacional executada no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, visando entender pontos de convergência e divergência entre ambos os modelos de intervenção pública.

c. Olhar para os excluídos (da produção) e os expulsos (na reprodução), contemplando uma visão do outro lado da

gentrificação e verificando se esse processo ocorreu em *cascata*, no sentido do Caleidoscópio de Abramo (1995).

d. Verificar, por meio de estudos comparativos com países que adotaram políticas semelhantes, os processos de segregação e gentrificação nos espaços residenciais de origem pública e qual a influência, nesses mesmos espaços, dos investimentos públicos e privados efetuados posteriormente à ocupação das moradias.

e. Trabalhar com contextos de produção e oferta de *habitação* que não tenham contemplado apenas o modelo da casa própria, questionando como ocorrem as políticas de arrendamento e quais os processos socioespaciais ligados à produção do espaço residencial.

f. Analisar, no campo das políticas públicas, que ações do poder público podem garantir que processos de valorizações não ocorram de forma tão perversa, e que beneficiem a população, sem acentuar as disparidades.

As propostas de pesquisa levantadas, apesar de contemplarem apenas algumas abordagens mais próximas da que foi trabalhada nesta, são amplas e precisam de melhor elaboração. Elas indicam, todavia, que nenhuma pesquisa consegue esgotar as possibilidades de olhares e análises sobre uma realidade, e permitem perceber que a/uma obra não fecha um ciclo, mas antes abre novos campos de pesquisa.



REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 9, n. 2, p. 25-54, 2007.

ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira de. As quatro décadas de atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) em Natal-RN: a arquitetura habitacional resultante. In: DOCOMOMO Brasil, 8, 2009, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2009. (CD-Trabalhos Completos).

ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira de. *Habitação social: origens e produção* (Natal, 1889-1964). 2007. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007.

ALVES, Sónia Cristina Nunes. *O social, o espacial e o político na pobreza e na exclusão: avaliação de iniciativas de regeneração de áreas urbanas “em risco” na cidade do Porto*. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2010.

ARANTES, Pedro Fiori. Forma, valor e renda na arquitetura contemporânea. *ARS (São Paulo)*, São Paulo, v. 8, n. 16, p. 85-108, 2010.

ARANTES, Pedro Fiori. “Minha Casa” é a “reconciliação” entre capital e trabalho, afirma Lula”. *Correio da Cidadania*. Disponível em : <http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&task=v3729&Itemid=9&midx=-1>. Acesso em: 08 set. 2009.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. “‘Minha Casa, Minha Vida’, o pacote habitacional de Lula”. *Correio da Cidadania*. Disponível em: <http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3580:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171>. Acesso em: 30 jul. 2009.

ARANTES, Pedro Fiori. O grau zero da arquitetura na era financeira. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 80, p. 175-195, 2008.

ARAÚJO, Felipe Fernandes de. *Natal condomínio clube: inovação espacial nos eixos de valorização da Zona Sul da cidade*. 2012. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

ARAÚJO, Josélia Carvalho de. *Outra leitura do “outro lado”: o espaço da Zona Norte em questão*. 2004. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2004.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 31, n. 11, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, Marta. Intervenção do estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço & debates*, São Paulo, v. 31, p. 21-36, 1990.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. *Interés ambiental frente a interés social: la gestión de los conflictos socio-espaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal. RN. Brasil. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de Barcelona, Barcelona, 2013.*

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. *Habitação de interesse social nos planos diretores de Natal-1984/1994: o desafio para incluir, a exclusão que permanece. 1997. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1997.*

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. *Habitação e poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.*

BALTRUSIS, Nelson. O mercado, o preço e a renda da terra. In: SILVA, Sylvio Bandeira de Mello (Org.). *Estudos sobre dinâmica territorial, ambiente e planejamento*. João Pessoa: Grafset, 2011.

BOLAFFI, Gabriel; CHERKEZIAN, Henry. BNH, bode expiatório. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 13, p. 45-55, 1985.

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*. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 37-70.

BOLAFFI, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALADARES, Lícia do Prado (Org.) *Habitação em Questão*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 167-196.

BONATES, Mariana Fialho; VALENÇA, Márcio Moraes. Vilas militares no Brasil: gestão, política de locação e desenvolvimento urbano. *Arquitextos*, São Paulo, v. 11, p.125-129, out., 2010.

BONDUKI, Nabil. Do projeto moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e debate*, São Paulo, v. 82, p. 8-14, 2009.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. O Plano nacional de habitação e os recursos para financiar a autogestão. *FASE*, Rio de Janeiro, 2008.

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.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. *Política Urbana e Habitacional*. Disponível em: <http://www.nabil.org.br/publicacoes_ver.php?idConteudo=457>. Acesso em: 10 jul. 2010.

BOTELHO, Adriano. A produção do espaço e da moradia através das práticas do setor imobiliário: três casos paulistanos. *Cidades*, Presidente Prudente, v. 4, n. 6, 2011.

BOTELHO, Adriano. A renda fundiária urbana: uma categoria de análise ainda válida. *GEOgraphia*, Niterói, v. 10, n. 19, p. 24-45, 2010.

BOTELHO, Adriano. *O financiamento e a financeirização do setor imobiliário*: uma análise da produção do espaço e da sócio-espacial através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo. 2005. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CALDEIRA, Tereza. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2008.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o estado ditatorial brasileiro, 1964-1985*. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

CÂNDIDO, Daniela Karina. O Lazer em um bairro periférico da cidade de Natal: Cidade da Esperança. In: VALENÇA, Márcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. *O Rio Grande do Norte em foco*. Natal: EDUFRN, 2008.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas*. IPPUR/UFRJ, 2006. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf>. Acesso em: 08 out. 2014.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos: uma avaliação. In: CARDOSO, Adauto Lúcio; ABIKO, Alex Kenya (Ed). *Procedimentos de gestão habitacional para a população de baixa renda*. Porto Alegre: Antac, 2006. cap. 3.

CARRION, Otília Beatriz Kroeff. Nova política habitacional: uma velha questão. *Indicadores econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 18, n. 4, p. 292-300, 1991.

CARVALHO, Sônia Nahas de. A política nacional de habitação e ação do estado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo; v. 5, n. 4, p. 50-59, out. dez. 1991.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. São Paulo: Paz e terra, 2000.

CAVALCANTE, Gilene Moura. *Vende-se uma vila: análise intraurbana das vilas na Vila de Ponta Negra e no bairro de Nova Descoberta - Zona Sul de Natal*. 2004. Dissertação (mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2004.

CELESTINO, Edwânia Duarte. *Vilas: a cidade clandestina*. 1997. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1997.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. *Economia e urbanização: o Rio Grande do Norte nos anos 70*. Natal: EDUFRN, 1995.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Maria Ângela de Souza. *Como andam Natal e Recife*. Letra Capital, 2009.

CORADINI, Lisabete. Notas sobre um espaço urbano em transformação: o bairro de Ponta Negra, Natal. In: VALENÇA, Márcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. *O Rio Grande do Norte em foco*. Natal: EDUFRN, 2008.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2012. p. 41-52.

COSTA, Ademir Araújo; MARINHO, Fábio Daniel Pereira. Segregação socioespacial: um olhar sobre as favelas de Natal. In: VALENÇA, Márcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. *O Rio Grande do Norte em foco*. Natal: EDUFRN, 2008.

COSTA, Ademir Araújo da. *A verticalização e as transformações do espaço urbano de Natal-RN*. 2000. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

CUNHA, Gersonete Sotero. *Natal e a expansão territorial urbana*. Natal: EDUFRRN, 1991.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. O mar e o marítimo nos trópicos. *GEOUSP: espaço e tempo*, São Paulo, n. 15, p. 63-76, 2004.

DAVIDSON, Mark; LEES, Loretta. New-build 'gentrification' and London's riverside renaissance. *Environment and planning*, London, A, v. 37, n. 7, p. 1165-1190, 2005.

DAVIS, Mike. Fortaleza La. In: DAVIS, Mike. *Cidade de quartzo*. São Paulo: Boitempo, 2009.

DAVIS, Mike. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2010.

FELDMAN, Sarah. Debate: a pesquisa sobre segregação: conceitos, métodos e medições. *Espaço & debates*, São Paulo, v. 24, p. 87-109, 2004.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Agenda de gestão urbana participativa versus elite política conservadora: o caso de Salvador. *Cadernos Metrôpole*, Rio de Janeiro, v.11, n. 22, p. 477-493, 2009.

FERRÃO, João. *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FERREIRA, Ângela Lúcia de Araújo. *De la producción del espacio urbano a la creación de territorios en la ciudad: un estudio sobre la constitución de lo urbano en Natal, Brasil*. 1996. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de Barcelona, Barcelona, 1996.

FERREIRA, Ângela Lúcia 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 Lúcia de Araújo. Loteamento urbano em Natal. In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA UFRN, 1994, Natal. *Anais...* Natal, 1989. p. 116-118.

FERREIRA, Ângela Lúcia de Araújo; LIMA, Luiza Maria Medeiros de; RODRIGUES, Clara Ovídio de M.; Vila Janete: os IAPs contribuindo para a construção de um bairro e de sua imagem. PPPG - UFRN. *Anais ... Congresso de Iniciação Científica*, n. 8, 2007.

FERREIRA, Ângela Lúcia de Araújo; MEDEIROS, Anita; DE QUEIROZ, Luiz Alessandro. Momentos históricos da produção e da configuração do espaço construído em Natal. *Anais... Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, v. 2, n. 1, p. 177-185, 2012.

FERREIRA, Ângela Lúcia de Araújo; MORAIS, Maria Cristina de. Cooperativas habitacionais: do social ao mercado. *Scripta Nova*, Barcelona, n. 7, p. 85, 2003.

FERREIRA, Ângela Lúcia de Araújo; RODRIGUES, Clara Ovídio de Medeiros; LIMA, Luiza Maria Medeiros de. A influência dos IAPs na configuração urbana de Natal: o caso de Tirol, Petrópolis e Alecrim nas décadas de 1940 a 1960. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA E TECNOLOGIA DA HABITAÇÃO, 2008, Itatiba. *Anais...* Itatiba: Universidade São Francisco, 2008.

FRANÇA, Aramires. *Aspectos da habitação em Natal/RN*. 1983. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano do Departamento de Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 1983.

FURTADO, Edna Maria. *A onda do turismo na cidade do sol: reconfiguração urbana de Natal*. Natal: EDUFRN, 2008.

GAFFNEY, Mason. The synergistic city: its potentials, hindrances and fulfillment. *Colloquium on land policy*. Cambridge: The Lincoln Institute, 1977.

GAFFNEY, Mason. Land rent, taxation, and public policy. *Regional Science*, Azores, v. 23, n. 1, p.141-154, 1969.

HAMNETT, Chris. Gentrification and the middle-class remaking of inner London, 1961-2001. *Urban Studies*, Hillhead, v. 40, n. 12, p. 2401-2426, 2003.

HAMNETT, Chris. Gentrification, postindustrialism, and industrial and occupational restructuring in global cities. In: BRIDGE, G; WATSON, S (Eds). *A companion to the city*. Oxford: Blackwell, 2000.

HAMNETT, Chris. Gentrifiers or lemmings? a response to neil smith source. *Transactions of the Institute of British Geographers*, Malden, v. 17, p. 116-119, 1992.

HAMNETT, Chris. The blind men and the elephant: the explanation of gentrification', *Transactions of the Institute of British Geographers*, Malden, v.16, p.173-89, 1991.

HARVEY, David. *Para entender O Capital: livros II e III*. São Paulo: Boitempo, 2014.

HARVEY, David. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, [1980] 2013.

HARVEY, David. *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. Nova York: Verso Books, 2012.

HARVEY, David. *O enigma do capital: as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. *GEOUSP: espaço e tempo*, São Paulo, n. 26, p. 09-18, 2011a.

HARVEY, David. El derecho a la ciudad. *New Left Review*, London, v. 53, p. 23-39, 2008.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2006.

HARVEY, David. *The urban experience*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989.

HARVEY, David. The urban process under capitalism: a framework for analysis. *The urbanization of capital*, p. 1-31, 1985.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço & debates*, v. 6, p. 06-35, 1982.

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

LAMPARELLI, Celso Monteiro. A habitação e a industrialização das construções. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 7, p. 1-6, 1982.

LE GUIRRIEC, Patrick. Segregação e Mixité socioespacial: conceitos e realidades na França. *Vivência*, Natal, n. 34, p. 29-37, 2008.

LEES, Loretta; SLATER, Tom; WYLY, Elvin. *Gentrification*. 1. ed. New York: Routledge, 2007.

LEFEBVRE, Henri. *A produção do espaço*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

LEY, David. Reply: the rent gap revisited. *Annals of the Association of American Geographers*, Washington, v. 77, n. 3, p. 465-468, 1987.

LIMA, Paulo Henrique Gomes de. *A ocorrência de policentralidade em Teresina-PI: formação de um subcentro urbano na região Sudeste*. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista (UNESP), Franca, 2011.

LIRA, Fabrício. *Espaço de todos ou de ninguém: análise morfológica de transformações espaciais nos conjuntos residenciais Parque Serrambi em Natal*. 2013. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LOJKINE, Jean. Existe uma renda fundiária urbana? In: FORTI, Reginaldo. *Marxismo e urbanismo capitalista*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

LOW-BEER, Jacqueline Doris. Renda da terra: algumas noções básicas para a compreensão do caso urbano. *Espaço & debates*, São Paulo, v. 3, n. 8, p. 31-41, 1983.

MARCUSE, Peter. Enclaves, sim; Guetos, não: a segregação e o Estado. *Espaço & debates*, São Paulo, v. 24, n. 45, p. 87-109, 2004.

MARCUSE, Peter. Gentrification, abandonment, and displacement: connections, causes, and policy responses in New York City. *Journal of Urban and Contemporary Law*, Washington, v. 28, p.195, 1985.

MARICATO, Ermínia. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia. (Org.). *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

MARICATO, Ermínia. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Cadernos Metrópole*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 36-96, 2009.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. *Revista de Cultura Vozes*, Petrópolis, v. 93, n. 6, 1999.

MARICATO, Ermínia. *Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade. In: OSORIO, Leticia Marques (Org). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2002.

MARX, Karl. *O Capital*. Livro 1, São Paulo: Nova Cultural, [1867] 1996.

MARX, Karl. *O Capital*. Livro 3, São Paulo: Nova Cultural, [1894] 1984.

MARX, Karl. *O Capital*. Livro 2, Lisboa: Delfos, [1885] 1974.

MAWBY, Russell *et al.* *Public Infrastructure for Tomorrow: a case for housing*. SPARC BC News. Fall 2006.

MEDEIROS, Amanda Kellen Silva de. *Exclusão social e projetos habitacionais: um estudo sobre conjuntos habitacionais, segregação e exclusão social em Natal/RN*. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. *A casa própria: sonho ou realidade? Um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal*. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

MELO, Marcus André. Política de habitação e populismo: o caso da fundação da casa popular. *Revista de Urbanismo e Arquitetura*, Salvador, v. 3, n. 1, 2008.

MELO, Marcus André. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. *Espaço & debates*, São Paulo, n. 24, p. 75-85, 1988.

MENDES, Luís. Da gentrificação marginal enquanto movimento urbano crítico: evidências empíricas de um bairro histórico de Lisboa, Bairro Alto. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, Barcelona, n. 9, p. 29-46, 2013.

MENDES, Luís. Cidade pós-moderna, gentrificação e produção social do espaço fragmentado. *Cadernos MetrÓpole*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 26, p. 473-495, 2011.

MENDES, Luís. A nobilitação urbana no Bairro Alto: análise de um processo de recomposição socioespacial. *Finisterra*, Lisboa, n. 81, p. 87-82, 2006.

MORAIS, Maria Cristina de. *Cooperativa habitacional autofinanciável: uma alternativa de mercado à escassez de financiamento*. 2004. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2004.

MOURA, Alexandrina Sobreira de *et al.* *Promorar e autoconstrução no nordeste*. Subsídios para uma avaliação insfucional. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Massangana, 1990.

NEGRI, Sílvio Moisés. Segregação socioespacial: alguns conceitos e análises. *Coletâneas do Nosso Tempo*, Cuiabá, v. 8, n. 8, p. 129-153, 2010.

NOBRE, Paulo José Lisboa; SILVA, Maria Florésia Pessoa de Souza e. Turismo imobiliário e marginalização: novas configurações socioespaciais urbanas. In: VALENÇA, Márcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. *O Rio Grande do Norte em foco*. Natal: EDUFRN, 2008.

PARKER, Robert Ezra. The city: suggestions for the investigation of human behavior in the urban environment. In: PARK, Robert E.; BURGESS, Ernest W.; MCKENZIE, Roderick D. *The city*. Chicago: University of Chicago Press, 1967.

PETIT, Aljacyra Maria Correia de Melo. *A produção de moradias na cidade de Natal no período de 1977 a 1987*. 1990. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

PINHEIRO, Mariana de Vasconcelos. *Reprodução do capital e metamorfoses espaciais: um estudo da verticalização de Ponta Negra*, Natal. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.

PRETECEILLE, Edmond. A construção social da segregação urbana: convergências e divergências. *Espaço & debates*, São Paulo, v. 24, n. 45, p. 87-109, 2004.

RIBEIRO Jr., José Reinaldo Barros. *Formação do espaço urbano de São Luís: 1612-1991*. São Luís: FUNC, 2001.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Notas sobre a renda da terra urbana. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, n. 1, 1986.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CRUZ, Gisele dos Reis; MABERLA, Juliana Eleuze Carreira. *Proximidade territorial e distância social: reflexões sobre o efeito do lugar a partir de um enclave urbano – A Cruzada São Sebastião no Rio de Janeiro*. Observatório das Metrôpoles, 2005. Disponível em: < http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/texto_lcqr_cruzada.pdf >. Acesso em: 20 nov. 2013.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa do. *Reestruturação nas grandes cidades brasileiras: o modelo centro/periferia em questão*. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/download/reestruturacao_cidades.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Ed. Nova Cultura, 1996.

RICHTER, Julia. Moradia através do sistema de cooperativa: uma pesquisa no Condomínio Itamaraty – Nova Parnamirim. *Sociedade e território*, v. 15, p. 3, 2001.

RODRIGUES, Marcio Henrique Yacyszyn. *Zona adensável de Ponta Negra em Natal/RN: as consequências decorrentes da lei complementar 27/2000 na visão dos moradores da área*. 2007. Dissertação (Mestrado em Estratégia; Qualidade; Gestão Ambiental; Gestão da Produção e Operações) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

RODRIGUES, Walter. *Cidade em transição: nobilitação urbana, estilos de vida e reurbanização em Lisboa*. Lisboa: Celta, 2010.

RODRIGUES, Walter *et al.* Globalização e gentrificação: teoria e empiria. *Sociologia, problemas e práticas*, Lisboa, v. 29, p. 95-125, 1999.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. *Revista de Direito da ADVOCEF*, São Paulo, v. 1, p. 123-158, 2011.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. *Le monde diplomatique Brasil*, São Paulo, p. 4-5, mar. 2009. (Seção Moradia).

SABATINI, Francisco; SIERRALTA, Carlos. Medição da segregação residencial: meandros teóricos e metodológicos e especificidade latino-americana. In: CUNHA, José Marcos Pinto da. *Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: NEPO/Unicamp, 2006, p. 169-195.

SALAS, Minor Mora; CASTRO, Franklin Solano. Segregación urbana: un acercamiento conceptual. *Ciencias sociales*, San José, n. 61, p. 17-26, 1993.

SALGUEIRO, Teresa Barata. Cidade pós-moderna: espaço fragmentado. *Território*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 39-53, 1998.

SALGUEIRO, Teresa Barata. Novos produtos imobiliários e reestruturação urbana. *Finisterra*, Lisboa, XXIX, v. 57, p. 79-101, 1994.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. *A cidade como um jogo de cartas*. São Paulo: Projeto, 1988.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, Milton. *Espaço do cidadão*. 8. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

SANVITTO, Maria Luiza Adams. *Habitação coletiva econômica na arquitetura moderna brasileira entre 1964 e 1986*. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SELVA, Vanice Santiago Fragoso. *Organização espacial urbana de Natal*. 1988. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1988.

SILVA, Anieres Barbosa; GOMES, Rita de Cássia da Conceição. Dinâmica e organização do espaço metropolitano de Natal/RN: uma leitura a partir do setor terciário. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 9, 2007, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: UFRGS, 2007. v. 28.

SILVA, Aleksandro Ferreira Cardoso da. *O litoral e a metrópole dinâmica imobiliária, turismo e expansão urbana na região metropolitana de Natal-RN*. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

SILVA, Aleksandro Ferreira Cardoso da. *Depois das fronteiras: a formação dos espaços de pobreza na periferia norte de Natal-RN*. 2003. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2003.

SILVA, Ângelo Magalhães. História e produção do espaço da Vila de Ponta Negra-Natal/RN: elementos para uma reflexão sobre o turismo local. *Revista Turismo: estudos e práticas*, Mossoró, v. 2, n. 1, 2013.

SILVA, Ângelo Magalhães. *Objetos imobiliários e a produção do espaço na Zona Sul de Natal/RN*. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2003.

SILVA, Elizabeth Dantas; AZAMBUJA, Gleice Virgínia Medeiros de. *Conjuntos habitacionais: uma crise de identidade*. 1982. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1982.

SILVA, João Henrique Gomes da. *Bairro Planalto, Natal-RN: agentes, usos e conflitos*. 2014. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

SILVA, Luís Octávio da. Primórdios da habitação social: as experiências do entreguerras na Europa e Estados Unidos. *Arquitextos*. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.097/136>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

SILVA, Maria Florésia. *Condomínios fechados: a produção habitacional contemporânea e auto-exclusão dos ricos no espaço urbano de Natal-RN*. 2004. Dissertação (Mestrado de Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2004.

SILVA NETO, Manoel Lemes. *Extensores urbanos: o caso da cidade de São Paulo*. 1990. Dissertação (Mestrado de Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.

SINGER, Paul. Uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (Org.). *A produção capitalista da casa (e a cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Tradução Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, [1776] 1996.

SMITH, Neil. *La nueva frontera urbana: Ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2012.

SMITH, Neil. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. *GEOUSP: espaço e tempo*, São Paulo, n. 21, p. 15-31, 2011.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à regeneração urbana como estratégia urbana global. In: BIDOU-ZACHARUASEN, Catherine (Coord.). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006.

SMITH, Neil. New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. *Antipode*, Malden, v. 34, n. 3, p. 427-450, 2002.

SMITH, Neil. *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. London: Routledge, 1996.

SMITH, Neil. Gentrification and the Rent Gap. *Annals of the association of american geographers*, Washington, v. 77, n. 3, p. 462-478, 1987.

SMITH, Neil; SCHAFFER, Richard. The gentrification of Harlem? *Annals of the association of american geographers*, Washington, v. 76, n. 3, p. 347-365, 1986.

SMOLKA, Martim O. *Preço da terra e valorização imobiliária urbana: esboço para o enquadramento conceitual da questão*. Rio de Janeiro: IPEA, 1979.

SMOLKA, Martin; CUNHA, Paulo. Notas críticas sobre a relação entre rendas fundiárias e uso do solo urbano. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 27, p. 27-50, 1978.

SOUSA, Itamar de. A política habitacional antes do BNH e suas repercussões em Natal. *Revista Vivência*, Natal, Ano 1, n. 1, p. 126 – 140, 1983.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Da “diferenciação de áreas” à “diferenciação socioespacial”: a “visão (apenas) de sobrevoos” como uma tradição epistemológica. *CIDADES*, Presidente Prudente, v. 4, n. 6, p. 101-114, 2007.

TOPALOV, Christian. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil. In: FORTI, Reginaldo. *Marxismo e urbanismo capitalista*. São Paulo: Livraria editora Ciências Humanas, 1979.

TURRA, Marta. *Estado, expansão urbana e acumulação de capital: os financiamentos da CEF em Nova Parnamirim e Emaús (1995-2002)*. 2003. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2003.

VALENÇA, Márcio Moraes. Anotações críticas acerca da política habitacional brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

VALENÇA, Márcio Moraes. Ensaio sobre a dinâmica do imobiliário em Harvey. In: VALENÇA, Márcio Moraes. *Cidade (i) legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, v. 250, 2008. p. 243-249.

VALENÇA, Márcio Moraes. Cidades ingovernáveis? Ensaio sobre o pensamento harveyano acerca da urbanização do capital. In: SILVA, José Borzacchiello da; LIMA, Luiz Cruz; ELIAS, Denise (Org). *Panorama da geografia brasileira*. São Paulo: Annablume, 2006.

VALENÇA, Márcio Moraes. *Globabitação: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal / Márcio Moraes Valença*. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

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

VALENÇA, Márcio Moraes. The inevitable crisis of the brazilian housing finance system. *Urban Studies*, v. 29, n. 1, p. 39-56, 1992.

VALENÇA, Márcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. The trajectory of social housing policy in Brazil: from the national housing bank to the ministry of the cities. *Habitat International*, New York, v. 34, p. 165-173, 2010.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. A aplicação do conceito de segregação residencial ao contexto brasileiro na longa duração. *Cidades*, Presidente Prudente, v. 1, n. 2, p. 259-274, 2004.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: FUPAM: EDUSP, 2004. p. 169-244.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flávio. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7, 1997, Recife. *Anais...* Recife, 1997.

Fontes documentais

ASSOCIAÇÃO DE DIRIGENTES DE EMPRESAS DO MERCADO IMOBILIÁRIO. Banco de Terras no BNH: o que é, como funciona e para que serve o volume em estoque. *Revista ADEMI*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 114, maio 1984.

ASSOCIAÇÃO DE DIRIGENTES DE EMPRESAS DO MERCADO IMOBILIÁRIO. O ministro do desenvolvimento urbano e meio ambiente fala das reformulações do SFH e explica porque surge o BNDU. *Revista ADEMI*, Rio de Janeiro, v. 13 n. 9119, abril de 1986.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS. *Lista de shoppings*. Disponível em: <http://www.portaldoshopping.com.br/guia-de-shoppings/RN>. Acesso em: 13 fev. 2015.

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

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *Plano Nacional da Habitação Popular*. 1975. Mimeografado.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *BNH em resumo*. Rio de Janeiro: CAPEL. v. 1, n. 1, maio/jun. 1976.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *Relatório de atividades em 1977*. Rio de Janeiro: Secretaria de Divulgação, 1977a.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *BNH em resumo*. Rio de Janeiro: CAPEL. v. 1, n. 5, jan./fev. 1977b.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *BNH em resumo*. Rio de Janeiro: CAPEL. v. 1, n. 7, maio/jun. 1977c.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *BNH em resumo*. Rio de Janeiro: CAPEL. v. 2, n. 9, maio/jun. 1977d.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *BNH em resumo*. Rio de Janeiro: CAPEL. v. 3, n. 111, jan./fev. 1978a

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *BNH em resumo*. Rio de Janeiro: CAPEL. v. 3, n. 15, set./out. 1978b

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *BNH em resumo*. Rio de Janeiro: CAPEL. Ano 3, n. 16, set./out. 1978c.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *Relatório Anual 1981*. Rio de Janeiro: Secretaria de Comunicação Social da Presidência do BNH, 1981.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *Linhas de Financiamento do BNH*. Rio de Janeiro: Departamento de Planejamento e Coordenação, 1981b.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *Relatório Anual 1985*. Rio de Janeiro: Secretaria de Comunicação Social da Presidência do BNH, 1985.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *Plano Habitacional da Grande Natal*, 1986. Departamento de Estudos e Pesquisas Aplicadas.

COHAB-RN – Companhia de Habitação Popular do Rio Grande do Norte. *Partido Urbanístico do Conjunto Residencial Cidade da Esperança*, 1975.

COHAB-RN – Companhia de Habitação Popular do Rio Grande do Norte. *Partido Urbanístico do Conjunto Soledade*, 1980.

ESRI, ESRI. *Shapefile technical description*. An ESRI White Paper, 1998.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. *Habitação popular: inventário da ação governamental*. ed.2. Rio de Janeiro: São Paulo Editora S/A, 1988. Complementação 1984/1986.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. *Habitação popular: inventário da ação governamental*. Rio de Janeiro: São Paulo Editora S/A, 1983.

GLOBAL-RATES. *Números de inflação de 1986*. Disponível em: <<http://pt.global-rates.com/estatisticas-economicas/inflacao/1986.aspx>>. Acesso em: 31 mar. 2015

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/impressao/ppts/00000006960012162011001721999177.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/censo/plano_divulg.php>. Acesso em: 06 jun. 2013.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE - IDEC. *Relatório para indicação de áreas prioritárias de ocupação habitacional na Grande Natal*. Natal, 1980. Mimeografado.

INOCOOP. *Partido urbanístico do conjunto cidade satélite*, 1982.

INOCOOP. *Partido urbanístico do conjunto residencial ponta negra*, 1978.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE NATAL - IPLANAT. *Levantamento dos Vazios Urbanos de Natal*. Prefeitura Municipal de Natal. Instituto de Planejamento Urbano de Natal. Gerência de Pesquisa e Informação. Natal, ago. 1994.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE NATAL - IPLANAT. *Informações diversas sobre bairros, conjuntos habitacionais e favelas da cidade de Natal*. Natal, 1991. Mimeografado.

NATAL. Prefeitura Municipal da cidade do Natal. Secretaria de Planejamento. *Projeto CURA II*. out.1983.

NATAL. Prefeitura Municipal da cidade do Natal. Secretaria de Planejamento. *Perfil da cidade do Natal: projeto especial de cidade de porte médio*. nov. 1982.

NATAL. Prefeitura Municipal da cidade do Natal. Secretaria de Planejamento. *Programa de investimentos para capitais e cidades de Porte Médio*. jan. 1980.

NATAL. Secretaria Municipal de Urbanismo de Natal. *Base cartográfica*. Natal, 2009-2014.

NATAL. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. *Ordenamento urbano de Natal: do Plano Polidrelli ao Plano Diretor 2007*. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. – Natal: Departamento de Informação, Pesquisa e Estatística, 2007.

NATAL. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. *Conheça melhor o seu bairro: Cidade da Esperança*. Natal, SEMURB, 2008A.

NATAL. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. *Conheça melhor o seu bairro: Pitimbu*. Natal, SEMURB, 2008B.

NATAL. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. *Conheça melhor o seu bairro*: Ponta Negra. Natal, SEMURB, 2008C.

NATAL. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. *Conheça melhor o seu bairro*: Potengi. Natal, SEMURB, 2008D.

NATAL. Secretaria Municipal do Planejamento e Coordenação Geral. *Projeto de Lei: Plano Diretor da Cidade do Natal*. Natal, 1973.

REGISTRO DE IMÓVEL. 6º OFÍCIO DE NOTAS. *Certidão*: Conjunto Residencial Cidade da Esperança. Natal, out. 2011.

REGISTRO DE IMÓVEL. 1ª Zona. *Certidão*: Soledade. out. 2006.

REGISTRO DE IMÓVEL. 6º OFÍCIO DE NOTAS. *Certidão*: Soledade. Natal, abr. 1984.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Planejamento do Estado. *Plano Habitacional da Grande Natal*. Instituto de Desenvolvimento Econômico do Rio Grande do Norte, 1986.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Supermercados e Shoppings em Natal. Mensagem pessoal.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Diagnóstico Habitacional do Nordeste*. 1989.

TRIBUNA DO NORTE. *Classificados*. Natal, RN: Tribuna do Norte, 1960 – 1986; 2002 – 2012.

VALENÇA, Márcio Moraes. *Base de dados sobre condição de vida e moradia nos conjuntos habitacionais em Natal*. Natal: Base de Pesquisa Estudos Interdisciplinar sobre a Habitação e o Espaço Construído, 1997/1998. Levantamento de Campo.

Legislação

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *Resolução do Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação*, n. 1 de 1973. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-71733-18-janeiro-1973-420363-norma-pe.html>>. Acesso em: jun. 2014.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *Resolução da diretoria do Banco Nacional da Habitação*, n. 42 de 1966. Disponível em: <<http://www.prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RD-42-66.htm#.VVnWOPIViko>>. Acesso em: jun. 2014.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *Resolução do Conselho Administrativo do Banco Nacional da Habitação*, n. 68 de 1966. Disponível em: <<http://www.prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RC-68-66.htm#.VVnWtvIViko>>. Acesso em: jun. 2014.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. *Resolução do Conselho Administrativo do Banco Nacional da Habitação*, n. 43 de 1965. Disponível em: <http://www.prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RC-43-65.htm#.VVnV4_IViko>. Acesso em: jun. 2014.

BRASIL. *Parcelamento do solo urbano*. Lei Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Brasília, DF, 1979.

NATAL. Prefeitura Municipal da cidade do Natal. Lei nº. 082, de 2007. Aprova o Plano Diretor do Município do Natal e dá outras providências.

NATAL. Prefeitura Municipal da cidade do Natal. Lei nº. 4.663, de 1995. Dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Área Especial de Interesse Social, no bairro de Mãe Luiza.

NATAL. Prefeitura Municipal da cidade do Natal. Lei nº. 07, de 1994. Aprova o Plano Diretor do Município do Natal e dá outras providências.

NATAL. Prefeitura Municipal da cidade do Natal. Lei nº. 3.175, de 1984. Aprova o Plano Diretor do Município do Natal e dá outras providências.

NATAL. Prefeitura Municipal da cidade do Natal. Lei 119 2.211, de 1974. Aprova o Plano Diretor do Município do Natal e dá outras providências.

Revistas e matérias de jornais

A CIDADE da Esperança. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 3, 16 jun. 1961.

AÉCIO, José. O drama dos alugueis. *Tribuna do Norte*, Natal, p.5, 15 jun. 1986. Caderno de Domingo.

ALMEIDA, Conceição. Câmbio negro de chaves. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 19, 13 jun. 1982. Caderno de domingo.

ALUIZIO cumprirá seu compromisso com as crianças humildes do Estado. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 1, 15 jun. 1961.

BEZERRA, Márcio Galvão. O problema das vacas. *Tribuna do Norte*. Natal, p.1, 20 fev. 1983. Cartas.

CAIXA. Concorrência 001/89 e 002/89. *Tribuna do Norte*, Natal, p.5, 13 fev. 1989.

CAOS e abandono provocam revolta na Cidade da Esperança. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 1, 25 jun. 1982. Capa.

CARMO, Maria do. Centro Social Urbano: um novo meio de integração comunitária. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 9, 11 mar. 1977. 1966. Local.

CARTA AO HUMANO. *Tribuna do Norte*, Natal, p.4, 4 ago. 1976. Opinião.

CIDADE da Esperança cresce para absorver a população da capital. *Tribuna do Norte*, Natal, p.5, 16 mar. 1969.

CIDADE PROIBIDA. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 1. 18 maio. 1977. Capa.

CIDADE SATÉLITE: moradores denunciam abandono do conjunto. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 1. 15 nov. 1984. Capa.

CIDADE SATÉLITE. *Tribuna do Norte*, Natal, p.4, 11 jan. 1979. Opinião.

CONJUNTO “SOLEDADE” será entregue dia 17. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 8, 10 ago. 1977.

ESCOLA Municipal no Soledade II tem até merendeiras dando aula. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 7, 30 abr. 1982. Local.

ESTUDO da Cidade Satélite fica pronto nessa semana. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 2, 08 jul. 1979. Serviço.

FUMAÇA negra provoca doenças na Av. Gordo. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 5, 02 fev. 1983. Local.

FUNDAÇÃO de Habitação Popular. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 6, 14 jul. 1964.

GOIS, Lea Lima. Tomada de preço n. 02/77. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 3, 06 fev. 1977. Local.

HOJE inauguração do Conjunto Soledade. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 8, 17 ago. 1977.

INOCOOP prepara concorrência para conjunto de Ponta Negra. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 3, 13 mar. 1976. Estaduais.

INSCRIÇÕES para as casas populares vão ser iniciadas hoje às 16 horas. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 5, 15 jul. 1964.

LADRÕES levaram mais de 30 milhões de uma casa em Ponta Negra. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 11, 11 set. 1985. Polícia.

MARTINS, José Dias de Souza. Edital: fundação da habitação popular. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 4, 11 fev. 1966.

MORADORES da Av. Gordo são ameaçados de morte. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 5, 20 fev. 1983. Local.

NA C. da Esperança, rua sofre com arrombadores. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 5, 06 mar. 1982. Local.

PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA: Faculdade de Jornalismo Eloy de Souza. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 7, 28 out. 1970.

PONTA NEGRA reclama do abandono: o gado pasta no conjunto. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 1, 25 jun. 1982. Capa.

PONTA NEGRA tem primeiras casas sorteadas no sábado. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 11, 30 maio. 1978. Local.

RN-ECONÔMICO. Natal: Editora RN/Econômico Ltda., n.136, out. 1982.

RN-ECONÔMICO. Natal: Editora RN/Econômico Ltda., n.108, dez. 1980.

RN-ECONÔMICO. Natal: Editora RN/Econômico Ltda., n.101, abr. 1979.

RN-ECONÔMICO. Natal: Editora RN/Econômico Ltda., n. 77, out. 1978a

RN-ECONÔMICO. Natal: Editora RN/Econômico Ltda., n.94, set. 1978b.

RN-ECONÔMICO. Natal: Editora RN/Econômico Ltda., n.95, set. 1978c.

RN-ECONÔMICO. Natal: Editora RN/Econômico Ltda., n. 63, abr. 1975.

RN-ECONÔMICO. Natal: Editora RN/Econômico Ltda., n. 36, maio 1972.

RN-ECONÔMICO. Natal: Editora RN/Econômico Ltda., n. 19, nov. 1970.

ROSÁRIO PORPINO rebate crítica ao INOCOOP. *Tribuna do Norte*. 30 set. 1977. Local. p. 8.

SOLEDADE enfrenta um total abandono. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 1, 16 abr. 1985. Capa.

SOLEDADE: rotina é sacrifício. *Tribuna do Norte*, Natal, p. 5, 10 fev. 1982. Local.



Este livro foi projetado pela equipe
da EDUFRRN - Editora da Universidade
Federal do Rio Grande do Norte.
Novembro de 2017

