



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
DEPARTAMENTO DE AGROTECNOLOGIA E CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

MARIANA GANDARELA DE ARAÚJO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DINÂMICA URBANA EM UMA CIDADE DE PORTE
MÉDIO: OS FATORES ECONÔMICOS E INSTITUCIONAIS DETERMINANTES
DO DESENVOLVIMENTO URBANO DA CIDADE DE MOSSORÓ/RN NAS
DÉCADAS DE 1970 E 1980**

MOSSORÓ

2014

MARIANA GANDARELA DE ARAÚJO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DINÂMICA URBANA EM UMA CIDADE DE PORTE
MÉDIO: OS FATORES ECONÔMICOS E INSTITUCIONAIS DETERMINANTES
DO DESENVOLVIMENTO URBANO DA CIDADE DE MOSSORÓ/RN NAS
DÉCADAS DE 1970 E 1980**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal Rural do Semi-Árido –
UFERSA, Departamento de Agrotecnologia e
Ciências Sociais para obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Orientador: Profº. Dr. Kaio César Fernandes –
UFERSA

MOSSORÓ

2014

O Conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade de seus autores

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central Orlando Teixeira (BCOT)
Setor de Informação e Referência

A663p Araújo, Mariana Gandarela de

Políticas públicas e dinâmica urbana em uma cidade de porte médio: os fatores econômicos e institucionais determinantes do desenvolvimento urbano da cidade de Mossoró/RN nas décadas de 1970 e 1980./ Mariana Gandarela de Araújo -- Mossoró, 2014.

64f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Kaio César Fernandes

Monografia (Graduação em Administração) – Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Pró-Reitoria de Graduação.

1. Urbanização. 2. Política pública – Mossoró/RN. 3. Crescimento econômico - Efeitos. I. Título.

RN/UFERSA/BCOT /154-14

CDD: 307.76

MARIANA GANDARELA DE ARAÚJO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DINÂMICA URBANA EM UMA CIDADE DE PORTE
MÉDIO: OS FATORES ECONÔMICOS E INSTITUCIONAIS DETERMINANTES
DO DESENVOLVIMENTO URBANO DA CIDADE DE MOSSORÓ/RN NAS
DÉCADAS DE 1970 E 1980.**

Monografia apresentada à Universidade Federal Rural do Semi-
Árido– UFERSA, Departamento de Agrotecnologia e Ciências
Sociais para a obtenção do título de Bacharel em Administração.

APROVADA EM: 25/02/2014

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Kaio César Fernandes – UFERSA
Presidente

Prof. Msc. Denison Murilo de Oliveira – UFERSA
Primeiro Membro

Prof. Msc. Carlos Alano Soares de Almeida – UFERSA
Segundo Membro

A minha formação como profissional junto à finalização deste trabalho, não poderia ter sido concretizada sem a ajuda de meus pais, Luiz Alves e Maria de Fátima, que no decorrer da minha vida, me incentivaram e me proporcionaram os conhecimentos da perseverança, sobretudo da integridade, na preocupação de que eu me constituísse como um ser humano melhor. Por essa razão, e por muitas outras, gostaria de dedicar e reconhecer a vocês este projeto, além de minha imensa gratidão e amor. Obrigada por terem confiado no meu potencial para esta conquista.

AGRADECIMENTOS

A vida acadêmica permitiu-me não só me capacitar como um profissional, mas e principalmente, como ser humano, hábil para enfrentar as intempéries da vida com sabedoria e equilíbrio. Minha terna gratidão a todos aqueles que colaboraram para que eu pudesse chegar à este momento.

A todos os meus irmãos, e em especial Glênio Alves, pelo apoio e pelo cuidado que teve em me ajudar, me amparando com toda sua sabedoria. Todos vocês são grandes motivos desta conquista.

Ao excelente Professor Dr. Kaio César Fernandes que, com paciência e atenção, dedicou seu valioso tempo para me orientar por todo o desenvolvimento deste trabalho, pela real contribuição que deu à minha vida acadêmica e por tanta influência na minha futura vida profissional. Jamais esquecerei suas palavras de incentivo todas as vezes em que saí de sua sala. Sinto-me imensamente agradecida em poder ter sido sua aluna, ter partilhado conversas, e principalmente por ter aceitado ser meu conselheiro neste projeto. Muito obrigada.

À Professora Ms. Inácia Girlene, por ter me dado apoio durante importantes momentos do desenrolar deste trabalho. Obrigada por ter tido o cuidado de perguntar como eu estava indo. Além de ter contribuído para evolução deste projeto, certamente contribuiu para meu crescimento pessoal.

À Yasmim, por ter estado presente nesta etapa tão intensa da minha vida, e por ter me socorrido nos momentos mais complicados. Você foi muito importante para a concretização deste trabalho.

Aos meus colegas da turma 2009.1 que se tornaram grandes amigos, especialmente, Laila, Gilvan, Freitas, Marília, Niéliton e Michael, que estiveram sempre à minha disposição e mesmo quando distantes, permaneceram presentes em minha vida. Obrigada por me darem apoio todas as vezes que eu os recorri. Sinto-me extremamente feliz em ter vocês ao meu lado no caminho até aqui.

Aos meus colegas René, Maruska, Sandrelly, Camila, Bruna e Francisco Sousa, por terem mantido a esperança em mim. Obrigada por terem sido tão companheiros.

Às minhas queridas amigas, Amanda e Auxiliadora, que muito me ensinaram e me ensinam. Sem vocês duas, eu garanto jamais ter chegado aqui tão entusiasmada e tão enriquecida. Meus eternos grandes exemplos, devo muito dessa conquista a vocês.

“O rico, quando paga seus empregados, age
justamente, mas quão pequena é esta justiça...”

(Arthur Schopenhauer, in *Sobre o Fundamento
da Moral*)

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição espacial da indústria de transformação no Brasil: segundo regiões e estados selecionados–1970-1995.....	22
Tabela 2 – Urbanização no Brasil - População total, População Urbana – 1940-1991.....	25
Tabela 3 – Taxa anual de crescimento do PIB real do Brasil, Região Nordeste e Rio Grande do Norte – 1970-1999.....	31
Tabela 4 – População Residente em Mossoró – 1940-1980.....	47

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –Aplicações Previstas para o Desenvolvimento Urbano (1975-1979).....	27
Gráfico 2 – Salinas Agrupadas – 1975	46

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Situação Geográfica de Mossoró	43
Figura 2 – Municípios Produtores de Petróleo	49
Figura 3 – Esquema da Expansão Urbana da Cidade de Mossoró – 1957-2002.....	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI-5– Ato Institucional Número 5

BNH – Banco Nacional da Habitação

COHAB – Companhia de Habitação

COHAB-RN – Companhia de Habitação do Rio Grande do Norte

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FINOR – Fundo de Incentivo ao Nordeste

GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBGE –Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

NE – Nordeste

PETROBRÁS – Petróleo Brasileiro S.A.

PNCCPM – Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio

PNH - Plano Nacional de Habitação

RJ – Rio de Janeiro

RN – Rio Grande do Norte

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA	15
1.1.1 Objetivo Geral	16
1.1.2 Objetivos Específicos	16
2 REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	17
2.2 ASPECTOS DA URBANIZAÇÃO NO BRASIL	18
2.3 DELIBERAÇÕES POLÍTICAS NO BRASIL DOS MILITARES: EXPANSÃO ECONÔMICA E II PND	20
2.4 AS CONTRADIÇÕES DA POLÍTICA URBANA DURANTE O REGIME MILITAR	24
2.5 O SFH E O BNH: MORADIA PRA QUEM?	26
2.6 NORDESTE E O ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	29
2.7 DISCUTINDO A SUDENE E SUAS AÇÕES NO RIO GRANDE DO NORTE	32
2.8 A AURORA DO ESPAÇO URBANO: PROGRAMAS PARA CIDADES DE PORTE MÉDIO	37
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	38
3.1 CLASSIFICAÇÃO E TIPOLOGIA DA PESQUISA	38
3.2 BASE LÓGICA DA INVESTIGAÇÃO	39
3.3 ABORDAGEM DA PESQUISA	40
3.4 PROCEDIMENTOS TÉCNICOS UTILIZADOS	40
3.5 UNIVERSO DA PESQUISA	42
4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	43
4.1 DA ECONOMIA À URBANIZAÇÃO: MOSSORÓ DOS ANOS 1970 A 1980	44
4.1.1 As Salinas	44
4.1.2 O Petróleo Para a Cidade de Mossoró	48
4.1.3 Fruticultura Irrigada	52
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS	56
ANEXO	62

RESUMO

O processo de industrialização que provocou o aumento significativo de contingentes migrantes que saíam do meio rural em busca dos espaços urbanizados produziu importantes mudanças nas cidades nordestinas. Sobre o aspecto do desenvolvimento econômico, nos anos de 1970 e 1980, o Nordeste se vê frente à modernização industrial e tecnológica de seus processos produtivos, consolidando assim importantes transformações econômicas também para o estado do Rio Grande do Norte, que durante as décadas em questão, e a até, posteriormente, manteve seu Produto Interno Bruto a taxas elevadas, maiores que as alcançadas no âmbito Regional e Nacional. Este trabalho objetiva tecer respostas a respeito do processo de urbanização da cidade Mossoró, analisando sua dinâmica urbana, na medida em que sucessivos projetos e programas bases das políticas governamentais ocasionaram importantes modificações sociais, econômicas e espaciais na região. Compreender este processo demanda investigação. Assim, por meio da pesquisa bibliográfica e documental, tentamos perceber as principais variáveis que definiram e influenciaram a produção do espaço urbano da cidade de Mossoró. Nos anos 1970 e 1980, o Município, centro urbano polarizador, se destaca como região potencial na produção de sal, de petróleo e fruticultura irrigada. Especialmente a salinicultura, que ao sofrer a mecanização do parque salineiro, provocou, em grande escala, um fluxo considerável de migrantes desempregados em direção ao espaço urbano do Município; e a descoberta de petróleo na cidade e na região, bem como o desenvolvimento da fruticultura, também demandou maior organização espacial da cidade. Para receber o desenvolvimento dessas economias a cidade de Mossoró foi sujeita a uma expansão urbana em maior intensidade, considerando que esta tríade produtiva fomentou além da dinâmica econômica local a busca por emprego e moradia.

Palavras Chaves: Nordeste, Políticas Públicas, Industrialização, Processo de Urbanização, Mossoró.

1 INTRODUÇÃO

O processo de industrialização no Brasil, iniciado efetivamente a partir da década de 1930 e desenvolvido ao longo de meados da década de 1950 até o final dos anos 1970, fomentou a concentração de pessoas em grandes centros urbanos. Em busca de emprego e de melhores condições de vida a população brasileira ocupava cada vez mais os espaços das cidades, configurando o Brasil como um país majoritariamente urbano. A década de 1970 tornou-se um marco histórico, pois pela primeira vez os índices registraram uma maior parcela da população vivendo nos círculos urbanos, ao passo que se via reduzir drasticamente o número de habitantes do meio rural; neste momento se puderam constatar também intensos ritmos de desenvolvimento urbano em todas as regiões do país, com o Governo Militar promovendo um planejamento urbano de maior completude já observada na história do país.

O II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) teve suas importantes contribuições com desenvolvimento regional brasileiro, tanto com sua política de substituição de importações quanto com sua política de urbanização do Brasil. Sob estes parâmetros econômicos e políticos, que, sobretudo conduziram o desenvolvimento regional do Nordeste, é que esse trabalho se aplica em compreender os elos que fundamentaram, especialmente, o processo de urbanização da cidade de Mossoró no estado do Rio Grande do Norte, durante as décadas de 1970 e 1980.

Nos anos de 1970, tendo em vista a nova divisão territorial brasileira, o Município de Mossoró teve suas indústrias salineiras modernizadas, desencadeando um processo de desemprego em massa da força de trabalho tanto rural, quanto urbana, no setor salineiro da região de Mossoró, atraindo para si diversos programas e projetos governamentais que deram suporte ao contingente de desempregados que chegavam em busca de resguardo (OLIVEIRA, 2011). E em 1979, estabelece-se em Mossoró a PETROBRÁS e as respectivas empresas prestadoras de serviço na área de petróleo e gás; além também do desenvolvimento da fruticultura irrigada. Para Lima e Figueiredo (2012, p. 9) “as atividades relacionadas à indústria salineira, a agroindústria da fruticultura irrigada e a indústria petrolífera, [...] são os alicerces da sua economia”. Sendo assim, estas economias “cobraram” do espaço mossoroense maior organização e expansão territorial. Santos (2009, p. 105) afirma: “na medida em que ocorreram as sucessivas transformações na base produtiva [...], Mossoró intensificou seu papel de pólo de atração e concentração populacional com característica marcante de uma diversificação tanto de serviços, quanto de produção de insumos, concentrando também maior fluxo monetário”. Tendo em vista que o município de Mossoró

foi uma das principais cidades do interior nordestino, que atraiu atenção considerável do Governo Federal, recebendo destes investimentos por meio de projetos e programas, passando inclusive a se relacionar diretamente com o capital internacional, devido ao caráter de exportação que passou a ter ou a identificar a produção de seus insumos, durante as décadas já ressaltadas.

Este trabalho está dividido da seguinte maneira: esta seção introdutória, compreendendo a primeira parte do trabalho; logo em seguida, contempla-se com o referencial teórico, que aborda o processo de urbanização do Brasil nos anos 1970 e 1980, com suas respectivas deliberações políticas e econômicas, tratando, principalmente, dos projetos governamentais implantados; posteriormente, na terceira parte, apresenta-se os aspectos metodológicos da pesquisa, abordando os procedimentos utilizados para a realização desse estudo; já na quarta parte da pesquisa, tem-se a interpretação e análise dos resultados obtidos; e por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA

1.1.1 Objetivo Geral

Frente à importância da cidade média, e sua implicação para o desenvolvimento regional e nacional, este estudo teve por objetivo geral analisar a influência das políticas públicas, no seu recorte econômico e institucional, para o processo de urbanização da cidade de Mossoró-RN, durante o período de 1970 e 1980.

1.1.2 Objetivos Específicos

Em busca de uma maior compreensão para o objetivo geral, foram elaborados alguns objetivos específicos dispostos a seguir:

- Refletir o panorama da evolução histórica do processo de formação econômica do Brasil no período (1970 – 1980) e os seus desdobramentos para desenvolvimento regional, e, especificamente para o estado do Rio Grande do Norte.

- Averiguar a importância desse período histórico para a consolidação do espaço urbano da cidade de Mossoró/RN.
- Compreender o papel das políticas públicas exercidas pelo poder governamental no processo de urbanização, sustentado pelo crescimento econômico da cidade.
- Identificar quais foram as consequências, positivas ou negativas, dessas políticas públicas para a cidade no decorrer do processo de urbanização daquele período.

Dessa forma, pensar sobre o processo de urbanização exige pensar como as decisões das autoridades governamentais, sobretudo, através das políticas públicas, em seu caráter econômico e institucional, definiram os rumos do espaço urbano na cidade de Mossoró.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Um conjunto de transformações sociais, econômicas, políticas e demográficas pelas quais o país passa a partir da segunda metade do século vinte, aceleraram o processo de urbanização e de formação da sociedade brasileira. Esse processo histórico da formação urbana revela a dinâmica e transformação especialmente dos países europeus no mundo pós Segunda Guerra Mundial. No Brasil, esse processo se deu de forma diferente dos países desenvolvidos, pois segundo Cano (1989), o país apresenta disparidades em sua constituição urbana, justificada por uma herança socioeconômica de atraso e miséria, mesmo com o avanço da “industrialização pesada” na década de 1960, e que foi acentuada pela coexistência de um setor moderno industrial e uma agricultura retrógrada, demonstrando uma heterogeneidade estrutural. O autor continua explicando que a diversidade e a dimensão regional no Brasil desconcentraram o processo de urbanização, à vista de serem modificados por seus fatores econômicos regionais muito distintos, posto que algumas regiões não estivessem tão bem engajadas no processo industrial, nem devidamente integradas ao mercado nacional.

A urbanização do território nacional, concentrada, fazia surgir cidades que se tornaram importantes centros econômicos como São Paulo e Rio de Janeiro, localizadas na região sudeste, mas também muitas cidades cuja industrialização foi debilitada pelo seu processo atrasado de urbanização. Como por exemplo, expõe Cano (1989, p. 68) sobre o nordeste:

Sua formação histórica proporcionou-lhe urbanização geográfica e economicamente dispersa, constituídas por suas nove capitais regionais e cerca de duas dezenas de cidades de porte médio, muitas delas interiorizadas. Assim não pôde usufruir dos benefícios de aglomeração gerados por uma concentração urbana mais acentuada, como as que se verificam notadamente, em São Paulo e Rio de Janeiro.

A problemática dos desequilíbrios regionais, de acordo com Pinheiro (2007), foi abordada pelo Governo Federal em meados da década de 50, com o surgimento de planos e programas que promovessem o desenvolvimento das economias, e portanto, essas ações eram, num primeiro momento, dirigidas à incentivos que provocassem maior industrialização, especialmente da região Nordeste. E num “segundo momento, institucionalizou o

planejamento urbano a nível nacional, dando ênfase a políticas habitacionais” (PINHEIRO, 2007, pag.79). Sobre as modificações observadas no urbano, Soares comenta:

Grandes empreendimentos industriais ou comerciais estão sendo instalados em pequenos e médios centros, modificando sua configuração urbana. Ao mesmo tempo, atividades agrícolas modernas transformam a dinâmica local tendo em vista a presença de profissionais especializados, bens e serviços ligados ao setor que reestruturam as cidades (SOARES, 2007, p. 461).

Compreender o fenômeno urbano na atualidade, principalmente na realidade brasileira, torna-se indispensável o estudo das cidades médias, posto que estas assumiram papéis de considerável importância na realidade urbana regional e nacional (AMORIM FILHO, 2007). Esses espaços locais sofrem uma revalorização e os impactos das políticas públicas atraem pessoas, bens e capitais, fazendo emergir uma rede de relações mútuas da cidade média com o entorno regional, em múltiplos planos e sob vários aspectos (SOARES, 2007).

Sobre estes aspectos, Barat (1974) conclui que os problemas que refletem numa determinada unidade urbana estão implícitos uma gama de variáveis, de abrangência macroeconômica e de decisões exteriores aos comandos locais, que possibilita apenas parte do controle de suas possibilidades de crescimento futuro, ainda que sejam de maneira geral e em pequena escala. Conclui-se então que, em benefício do que se decide ao nível regional e nacional, os poderes locais sofrem limitações, desconsiderando objetivos particulares da cidade, “assim como pelo que acontece com as sucessivas estruturas econômicas que envolvem unidade urbana - da microrregião à nação como um todo” (*Ibid.*, p. 48).

2.2 ASPECTOS DA URBANIZAÇÃO NO BRASIL

Cano (1989) destaca dois momentos distintos que definiram o rumo da urbanização Latino-Americana: o primeiro seria a constituição de suas cidades obedecendo aos interesses políticos, econômicos e militares, oriundos do colonizador; e segundo, o crescimento das cidades se dando a partir do espaço urbano já constituído pelo antigo colonizador. Logo, o Brasil herda uma infra-estrutura primário-exportadora, deixando dispersas as relações com a imensidão do território nacional.

Sobre a particularidade da estrutura dessa colonização, Martine e McGranahan enfatizam que

[...] as poucas cidades que foram construídas no litoral brasileiro, durante a época da colônia, serviam apenas para a defesa contra a invasão de outros colonizadores e como entrepostos para a exploração do interior nos diversos ciclos extrativos e agrícolas que presenciou o país. Além disso, a classe dominante era eminentemente rural e anti-urbana. Ou seja, durante todo o período da colônia e na maior parte do império, as cidades não eram componentes de uma rede urbana, mas eram pontos isolados no litoral, mais ligadas ao exterior do que a outras cidades, cada uma servindo ao seu *hinterland* específico (MARTINE e McGRANAHAN, 2010, p. 13)

Em seguida, com a industrialização, cidades-pólos foram se solidificando e atraindo o desenvolvimento urbano para si, favorecendo uma hierarquização destas cidades em nível nacional.

De acordo com Barat (1974), no Brasil, a avaliação incorreta da complexidade das transformações socioeconômicas – no contexto histórico no qual elas estão inseridas –, e o tratamento inconsistente e casuístico de seus fatos urbanos, determinaram as peculiaridades de seu desenvolvimento, contrastando diretamente com o processo verificado em nações mais desenvolvidas.

Diante da magnitude do espaço e da diversidade das regiões brasileiras, os processos econômicos foram obtidos de diferentes maneiras, variando de uma região para outra, em diferentes ritmos e com divergentes estruturas. Cano (1989) afirma que foi durante a década de 1960 que o Brasil teve seu processo de urbanização intensificado com a “chegada” da industrialização, fazendo com que a agricultura anacrônica começasse a avançar, mesmo que em partes, já que a modernização atingia apenas alguns setores agrícolas e algumas regiões. Nesse período o avanço permitido pela industrialização não é pleno e parte do êxodo rural, energizado por esse processo, não consegue ser absorvido pela economia urbana. O autor aponta ainda ser esse um retrato da discussão urbana latino-americana, porém, de maneira especial brasileira, pois “a manutenção do atraso agrícola em certas áreas, convivendo com a modernização agrícola de outras, é a grande responsável pelo imenso êxodo rural que transformou nossos países, de predominantemente rurais, em majoritariamente urbanos” (CANO, 1989, pág. 64). Esse circuito de migrações internas, essencialmente a rural-urbana, que articulava as grandes mudanças estruturais do meio social e econômico, admitia juntamente um processo mais acelerado de construção da sociedade urbanizada (BRITO e PINHO, 2012).

Os problemas gerados por essa expansão eram claros e ofensivos, conforme admite Barat, (1974, p. 47):

O exame das condições de vida nas cidades brasileiras revela, de maneira geral, a existência de problemas relacionados com o afluxo de contingentes

de migrantes internos, formação de bolsões de miséria, degradação do ambiente, ocupação desordenada do solo e inadequação do equipamento coletivo, entre outros. É claro que a magnitude e complexidade de tais sintomas abrangem larga faixa de variação, pois, para cada cidade, eles apresentam-se de forma mais ou menos dramática, tanto em função da classe de tamanho a que pertencem e da sua estrutura econômica, como também da região onde estão localizados.

Para Martine e Camargo (1984), a questão da migração nacional, sobretudo a rural-urbana, evidenciada nos anos de 1960 e 1970, implicou em uma perda de população rural jamais observada na história do país, onde ao longo do primeiro período cerca de 13,5 milhões de pessoas deixaram o campo, e na década seguinte, esse número aumentou para 15,6 milhões. O que para os autores, é fato a população rural ter diminuído em termos absolutos durante os anos de 1970, porém não é a única justificativa para o salto qualitativo na urbanização neste mesmo período, posto que também se pôde constatar intensos ritmos de desenvolvimento urbano em todas as regiões do país.

2.3 DELIBERAÇÕES POLÍTICAS NO BRASIL DOS MILITARES: EXPANSÃO ECONÔMICA E II PND

No contexto de meados da década de 1960 para 1970, a América Latina sofreu um abalo na sua estrutura política e econômica através da intervenção dos militares. O Brasil, diante do decreto do Ato Institucional nº 5 (AI-5), em 13 de dezembro de 1968, legitima as medidas autoritárias de seus próximos governantes. Entre as suas disposições mais repressoras, figurava a autorização governamental para decretar o recesso parlamentar, e conceder ao Poder Executivo pleno direito de legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios (BRASIL, 1968). O Documento AI-5 compreende em seu art. 3º, autonomia ao Presidente da República, mediante interesse nacional, de poder intervir nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição.

Esse momento político de ditadura militar durou até meados da década de 1980, e foi nessa fase que a economia brasileira experimentou acentuado crescimento, proclamado pelo “milagre econômico”. Assim como contextualiza Brum (2010, p. 322):

[...] o país estava preparado para uma nova etapa de expansão econômica. O crescimento econômico acelerado passou a ser a preocupação central. Seu carro-chefe, a expansão industrial, sobretudo a indústria de bens de consumo duráveis, era uma opção que priorizava o consumo das camadas altas e

médias da sociedade, e os setores industriais que produziam esses bens. Um modelo econômico característico de sociedades em elevado estágio de desenvolvimento e com alto padrão de vida.

Esse surto desenvolvimentista, que atingiu taxas de crescimento superiores a 10% ao ano, se consagrou praticamente afiançado pelos largos empréstimos realizados junto aos bancos e organismos estrangeiros, porém essa ascensão econômica só se estendeu de 1968 a 1973.

Houve, portanto, uma grande preocupação governamental em elevar a taxa de investimento no país, sobretudo no setor industrial, onde cerca de 1/3 a 1/2 do investimento total, foi dirigido à concretização do processo de substituição de importações, com vista a criar uma estrutura industrial brasileira (MATOS, 2002).

Até o fim do “milagre” (1973), Fonseca (2003) explica que, a indústria de bens de consumo duráveis era quem liderava o crescimento industrial, ao mesmo tempo em que incentivava outros setores, como os de bens de consumo popular, os intermediários e de capital, ainda que estes apresentassem taxas anuais de crescimento menores, mas eram também significativas. O autor esclarece ainda que, logo no final dos anos de 1970, é finalmente concluído o processo de substituição de importação no Brasil, devendo essa conquista à implementação do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) do governo Geisel (1974 a 1979), voltado a substituir importações de bens intermediários e de capital, que ainda conferiam algum empecilho à produção interna.

Lima (2011, p. 39) afirma que o II PND “consistia em um amplo programa de investimentos cujos objetivos eram transformar a estrutura produtiva e superar os desequilíbrios externos, conduzindo o Brasil a uma posição de potência consolidada no cenário mundial.” Ainda segundo o autor, a extensão deste projeto que tentou superar o subdesenvolvimento do país, está apoiada em alguns pilares principais, como notamos a seguir:

Os quatro eixos centrais do II PND eram: modificações na matriz industrial, ampliando a participação da indústria pesada; acentuação da importância da empresa privada nacional; desconcentração regional da atividade produtiva; melhoria na distribuição de renda. Significava não apenas um plano de crescimento econômico, mas um plano de reestruturação produtiva que transformaria o país, segundo a óptica de seus elaboradores, denotando a aspiração à condição de Nação potência, por meio de uma transformação estrutural (*Ibid.*, p. 39-40).

O entendimento dessa transformação estrutural, que visava a desconcentração produtiva, pode ser explicada segundo Pacheco:

A partir da implantação da indústria pesada e do início da migração de capital produtivo em direção às “periferias” nacionais, a integração do mercado nacional correspondiam a um verdadeiro processo de abertura de fronteiras regionais para a acumulação, criando oportunidades de investimentos que estavam obstadas nas áreas mais industrializadas, o que é especialmente válido para os setores organizados na forma de multiplantas. Além disso, enquanto a indústria situada nas metrópoles do Sudeste, [...] passava a enfrentar “deseconomias de aglomeração”, parte da expansão periférica respondia a investimentos votados para a exploração de recursos naturais, como muitos dos programas do II PND (PACHECO, 1998, pág. 72).

O autor acima citado confirma um avanço industrial visível praticamente em todos os estados brasileiros, e ressalva que houve sim uma redução nos níveis de concentração econômica nos anos 1970, um êxito para o projeto do II PND. Observa-se na Tabela 1, a retração da indústria de transformação na região paulista é resultado dos efeitos do processo de desconcentração econômica, tendo em vista o extraordinário desempenho do restante do país, sua participação começa diminuir para dar espaço a outras regiões do país.

Tabela 1 – Distribuição espacial da indústria de transformação no Brasil: segundo regiões e estados selecionados – 1970-1995

Regiões e Estados	1970 (%)	1975 (%)	1980 (%)	1985 (%)	1990 (%)	1995 (%)
Nordeste (menos BA)	4,2	4,5	4,4	4,8	4,3	4,3
Bahia	1,5	2,1	3,1	3,8	4,0	3,7
Minas Gerais	6,4	6,3	7,8	8,3	8,1	8,8
Rio de Janeiro	15,7	13,6	10,2	9,5	9,8	8,8
São Paulo	58,1	55,9	54,4	51,9	49,2	49,9
a) Grande SP	43,4	38,8	34,2	29,4	26,2	26,6
b) Interior	14,7	17,1	20,2	22,5	23,0	23,3
Paraná	3,1	4,0	4,1	4,9	5,7	5,9
Santa Catarina	2,6	3,3	3,9	3,9	4,2	4,3
Rio Grande do Sul	6,3	7,5	7,9	7,9	7,7	8,7
Outros Estados	2,1	2,8	4,2	5,1	7,0	5,6

Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
--------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

FONTE: Pacheco (1998).

Reconhece-se que a taxa de investimento média anual, que fez com que o país atingisse uma média de 22,4% do PIB – período do “Milagre Econômico” –, manteve-se elevada durante o II PND, com 24,4%, sustentada pelos maciços investimentos que foram em grande parte amparados por empresas estatais (MATOS, 2002). Como afirmam Lacerda e Oliveira (2012, pág. 17):

O crescimento do PIB nos anos 1970 foi resultado da expansão da taxa anual de investimento, em média 24,0% do PIB entre 1974 e 1979, que possibilitou o crescimento de 6,8% ao ano, com ênfase nas indústrias básicas, notadamente nos setores de bens e capital, eletrônica pesada, insumos básicos, continuando o processo de substituição de importações.

Pinheiro (2007) reconhece que, embora o cenário econômico do país já começasse a apresentar sintomas de uma retração, ainda assim, nessa segunda metade da década de 1970, as regiões metropolitanas sofreram vigorosos investimentos em infra-estrutura e projetos industriais de grande porte, como os exemplos da Ferrovia do Aço (transporte de minério de Minas Gerais para o Porto de Tubarão), do Projeto da Mineração de Carajás, das usinas hidrelétricas de Tucuruí e Itaipú e os pólos de Camaçari (BA), entre tantos outros empreendimentos que faziam relação direta com o aumento de intensos fluxos migratórios.

Embora seja importante ressaltar que muitos dos resultados da política econômica do II PND foram materializados no início da década de 1980, à medida que os objetivos do plano foram sendo realizados já se constataavam modificações regionais. De acordo com Pacheco (1998), os resultados do II PND foram de qualquer forma significativos, sobretudo quando se analisa seus reflexos no desenvolvimento regional brasileiro, decorrentes de investimentos que foram voltados para a produção de insumos básicos, em setores que se encontravam próximos as suas fontes de matérias-primas, e que foram tidos como prioritários pelo Governo Federal.

Essa desconcentração industrial-produtiva foi ação impulsionadora de fluxos migratórios por todo o país, e que deu a segunda metade do século XX, importante peso histórico, pois de acordo com Brito e Pinho (2012), a população urbana brasileira passou de 19 milhões para 138 milhões, com uma taxa de crescimento média anual de 4,1%, considerado especificamente os anos de 1970, que foi o período que pela primeira vez registrou-se uma população urbana superior a rural no Brasil.

A postura arbitrária e eufórica do Estado ao longo do período, no desígnio de conseguir transformar o país subdesenvolvido em potência mundial, subestimou as conseqüências negativas que a conjuntura internacional traria em tempo futuro para o Brasil. Segundo Cano (1989), o governo ignorou questões relativas aos problemas sociais, que junto a outros fatores e a falta de um planejamento eficaz, geraram uma deficiência de infraestrutura e de atendimento às demandas sócio-urbanas, numa desordem que passou a ser chamada de “problema urbano”.

2.4 AS CONTRADIÇÕES DA POLÍTICA URBANA DURANTE O REGIME MILITAR NO BRASIL

Com o golpe militar, em 1964, o primeiro grande plano do governo foi o Plano Nacional de Habitação (PNH), que para além das ações diretamente relacionadas à habitação, também “buscava a dinamização da economia, o desenvolvimento do país (geração de empregos, fortalecimento do setor da construção civil etc.) e, sobretudo, controlar as massas, garantindo a estabilidade social” (MOTTA, 2011, pág. 4).

De acordo com Maricato (2005) mesmo que o governo dos militares tenha formulado e gerido a política urbana de modo autoritário e centralizador, “foi praticamente apenas durante o regime militar que o país teve uma política urbana com suas propostas setoriais, agentes, programas, ações e fundos” (Maricato, 2005, p. 01). Para dirigir essa política o “regime”, como particularidade dessa administração,

[...] adotou um modelo de modernização agrícola conservador que visava aumentar a produtividade sem alterar a estrutura social predominante, utilizando para isso o crédito subsidiado, os pequenos produtores de todo tipo foram expulsos do campo em grandes números, provocando uma aceleração da migração rural-urbana [...] (MARTINE e McGRANAHAN, 2010, p. 16).

Motivos como esse fizeram apressar a urbanização no Brasil, que superou à dos países desenvolvidos, dada sua atividade em estreito espaço de tempo, o que se configurou como uma novidade considerável, segundo Brito e Pinho (2012). Neste sentido, analisa-se o intervalo entre 1960 e 1970 na Tabela 2, um dos períodos de influência das ações dos militares no governo, embora o regime militar tenha sido decretado a partir do ano de 1964, percebe-se que enquanto a população total do Brasil aumenta em torno de 23%, o contingente demográfico urbano incorpora ao mesmo tempo um todo aproximado de 21% desse

crescimento total. Como já foi relatado anteriormente, e de acordo com o índice de urbanização da mesma Tabela, os anos de 1970 já demonstram um país majoritariamente urbano.

Tabela 2 – Urbanização no Brasil - População total, População Urbana – 1940-1991

Período	População Total	População Total Urbana	Índice de Urbanização (%)
1940	41 326 000	10 891 000	26,35
1950	51 944 000	18 783 000	36,16
1960	70 191 000	31 956 000	45,52
1970	93 139 000	52 905 000	56,80
1980	119 099 000	82 013 000	68,86
1991	150 400 000	115 700 000	77,13

FONTE: Santos (2008) (Adaptação da autora).

Reconhece-se então que durante o período do regime militar houve uma tentativa mais veemente para a formulação de uma política urbana em nível nacional, quando em 1973, o projeto do II PND conjecturava diretrizes para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH) foram os grandes responsáveis pelo maior movimento de construção visto nas cidades do Brasil, segundo Ministério das Cidades, onde continua sua explanação:

Entre 1964 e 1985 foram construídas mais de 4 milhões de moradias e implantados os principais sistemas de saneamento do país. Esse grande movimento de construção foi alimentado pelas contribuições compulsórias dos assalariados ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pela poupança privada relativa à Sociedade Brasileira de Poupança ou Empréstimo. No saneamento, o modelo centralizador do Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa) orientava a concessão dos serviços municipais de saneamento para grandes companhias estaduais e o governo federal não hesitou em até mesmo condicionar empréstimos habitacionais a esse propósito (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 10)

No início da década de 1970, para a produção de obras de infra-estrutura, o Banco Nacional de Habitação (BNH) sistematizou seus recursos e conduziu o financiamento dos governos estaduais e municipais para fazer melhoramentos e implantar sistemas tais como: sistema de abastecimento de água e esgoto, sistema viário e pavimentação, rede de

distribuição de energia elétrica, transporte, comunicação, educação e cultura, serviços públicos, esgoto de águas pluviais e outras. Além desse complexo de obras, o BNH se propunha a financiar estudos para a elaboração de legislação e projetos (MARICATO, 1987). Este mesmo período de entusiasmo com o planejamento urbano, ainda que apresentasse aspecto de ineficácia, fomentou a elaboração de vários planos diretores, que se multiplicavam sem garantir que as cidades estivessem tomando orientação correta (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

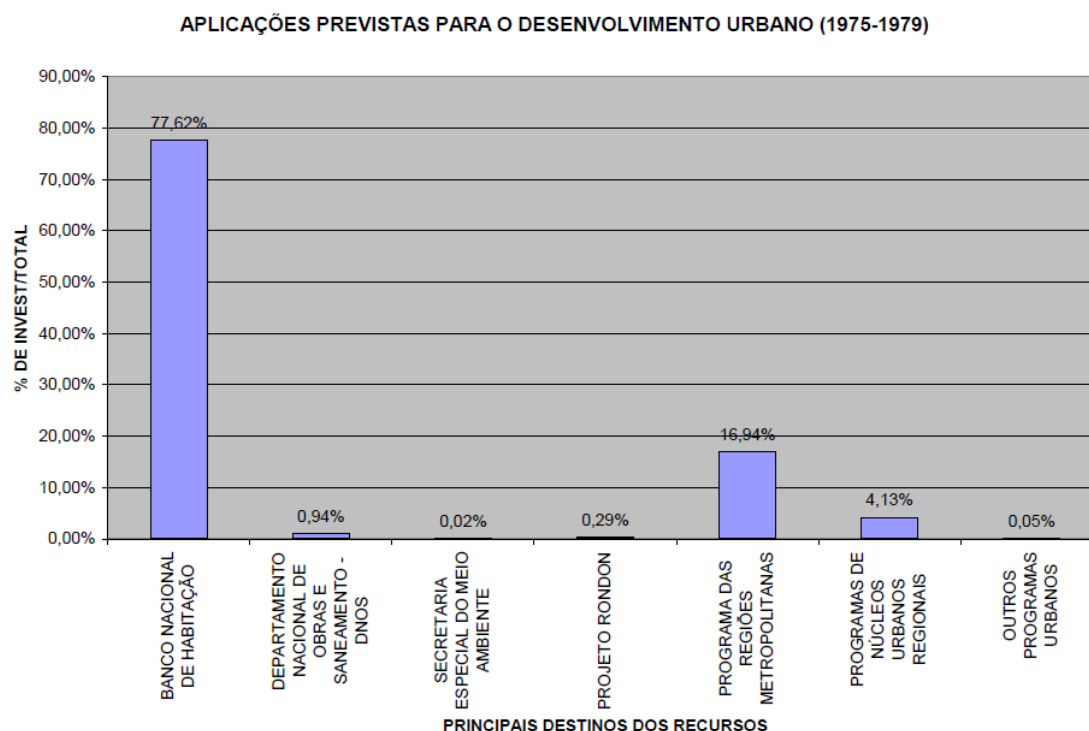
Da vasta bibliografia que trata do tema é suficiente reter aqui que a aplicação destes planos a uma parte das cidades ignorou as condições de assentamento e as necessidades de grande maioria da população urbana, relegada à ocupação ilegal e clandestina das encostas e baixadas das periferias ou, em menor escala, aos cortiços em áreas centrais abandonadas (*Ibid.*, p. 9).

Não se opondo ao fato de que os militares tenham apresentado um modelo de política de urbanização com arcabouço notavelmente aprimorado, é necessário reconhecer que esta, conseqüentemente, “intensificou ainda mais as diferenças regionais e de renda” (ARAÚJO JUNIOR, 2008, p. 5). No que tange a política habitacional promovida pelo BNH, Medeiros (2010) elucida que foi um privilégio das classes média e alta adquirirem um imóvel em condições de financiamento facilitadas, posto que o foco principal, as camadas de baixa renda, não obtiveram êxito.

2.5 O SFH E O BNH: MORADIA PARA QUEM?

Medeiros (2010, p. 3) afirma que para o governo, “diante da crise econômica, a criação de um banco que incentivasse a construção civil era propício”. Este entendimento fez instituir um órgão de alcance nacional que deveria trabalhar a favor da política habitacional, e que tivesse com principal meta impulsionar a economia brasileira. Criou-se, nessas estruturas o Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964.

De forma geral, MOTTA (2011) admite que para que se tenha entendimento de cidade e de política habitacional, é importante que se considere o Banco Nacional de Habitação (BNH) como o principal órgão da política de habitação e urbanização do país. O Governo Federal direcionou significativo volume de investimentos ao BNH, como pode-se conferir no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Aplicações Previstas para o Desenvolvimento Urbano (1975-1979)

FONTE: Adeodato (2010).

Como prioridade este instrumento do governo deveria “orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), para promover a construção e a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menor renda” (AZEVEDO e ANDRADE, *apud* MOTTA, 2011, p. 5).

O ideal da casa própria deu ao BNH base de apoio para difundir uma política econômica fundamentada na produção de moradia, que por sua vez provocaria alta demanda por mão-de-obra, atrelada diretamente ao trabalhador urbano (MEDEIROS, 2010). Ainda para o autor citado, a criação do BNH tinha a perspectiva de fazer a ligação dos imperativos econômicos e políticos aos sociais.

A construção de casas populares passa a ser gerenciada por meio das COHABs (Companhias de Habitação) dos Estados - sociedades de economia mista -, provedoras de grandes conjuntos habitacionais, quase sempre destinadas à moradias da população de renda média baixa, financiadas pelo próprio BNH aos mutuários, assim como Tomy comenta:

Surgiu desta forma as Companhias de Habitação (COHABs), como agentes do SFH, com o objetivo de atender a demanda habitacional da população de baixa renda (famílias de 1 a 3 salários mínimos), além de se posicionar como um agente regulador da economia, estimulando a construção civil,

absorvendo a mão-de-obra desempregada e gerando renda interna (TOMY, 2000, p. 14).

Embora o objetivo inicial deste sistema BNH/COHAB tenha sido dar suporte à população de baixa renda, mudanças importantes ocorrem redirecionando os investimentos desses principais órgãos. Segundo MOTTA (2011), as faltas de linearidade do SFH e do BNH dividiram o processo de atuação das COHABs em três fases:

- A primeira fase (1964 a 1969): caracterizava-se pela *implantação e expansão* do BNH e das COHABs, atrelado ao objetivo do governo de se legitimar junto às massas, permitiram um considerável financiamento de moradias voltadas ao “mercado popular”.
- A segunda fase (1970 a 1974): consistiu num *esvaziamento e crise* do SFH, devendo-se especialmente ao fato das COHABs perderem seu dinamismo, fragilizadas financeiramente pela inadimplência dos mutuários, oriundos das camadas pobres, justificada pela perda do poder de compra do salário mínimo. Portanto este seria um motivo oriundo da mudança de destino dos financiamentos para outras camadas da população, como a classe média, posto que o índice de inadimplência para essa última camada era menor e os juros eram mais altos se comparados aos das camadas mais pobres.
- A terceira fase (1975 a 1980): a fase do SFH, caracterizada basicamente por uma *reestruturação e pelo revigoreamento* das COHABs, provocando elevação do número de moradias produzidas, porém já com enfoque nas camadas de classe média.

Muitas críticas mantiveram-se, principalmente quanto às ações das Companhias, já que o BNH, regulador das operações das COHABs, direcionava a produção de conjuntos habitacionais populares para fora do tecido urbano existente, submetendo seus moradores a uma vida de segregação e isolamento “fora da cidade”, descompromissado com o adequado desenvolvimento urbano e com a lógica do mercado de terras (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Azevedo e Andrade (1982, *apud* Maricato, 1987, p. 34), afirmam que BNH foi alvo de muitos julgamentos por motivos de deficiência na infra-estrutura dos conjuntos habitacionais,

consequência também dos seus fracassados empreendimentos populares, acabando por justificar seu interesse em financiar também obras de infra-estrutura urbanas.

No entanto, Maricato analisa essa afirmativa por outra ótica:

Sem dúvida, a habitação no meio urbano implica em diversas e complexas obras complementares, e não apenas o edifício residencial. É verdade também que para viabilizar comercialmente os conjuntos habitacionais, construídos sempre a longas distâncias dos lugares urbanizados (devido à busca de terras "baratas"), era necessário criar as condições de moradia com a implantação de infra-estrutura, mas a orientação que levou o BNH a investir em obras urbanas e mais tarde em grandes projetos nacionais de energia, transporte, exploração mineral, etc., não pode ser fundamentada na frágil argumentação acerca do conceito coletivo e não individual da habitação ou na condição deplorável do saneamento básico em nossas cidades (MARICATO, 1987, p. 34).

O problema habitacional é acentuado no momento em que se toma como foco uma população com renda inferior a três salários mínimos, provocando uma dificuldade no enquadramento desta nos programas oferecidos pelo Governo Federal. Segundo Tomy (2000), mesmo diante da criação do BNH, já se conseguia considerar a hipótese de que ele exclusivamente não solucionaria o problema habitacional das populações de baixa renda no Brasil, muito menos rapidamente. O autor ressalva que “a solução, para essa parcela de população, era um incremento do nível de renda compatível com os custos da produção habitacional e ainda aplicáveis de recursos públicos para subsidiar a aquisição dos grupos sociais considerados” (TOMY, 2000, p. 13).

O SFH financiou, durante os anos 1964 e 1986, cerca de quatro milhões de moradias, e desse seu total, 35% foram destinadas ao “mercado popular”- com o emprego de apenas 13% de todos os recursos investidos pelo BNH, e que atingiram predominantemente a classe média emergente e excluíram da política de financiamento da casa própria os trabalhadores que recebiam menos de um salário mínimo (MOTTA, 2011). Depois de passar pela crise dos anos de 1980, extingue-se tanto o SFH quanto o BNH, ambos no ano de 1986, onde o primeiro não suportou o comprometimento da sua capacidade de investimento e o segundo acabou por transferir suas funções para a Caixa Econômica Federal.

2.6 O NORDESTE E O ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Araújo (1997) afirma ter sido o Estado o fator fundamental para explicar a intensidade e a expansão do crescimento das atividades econômicas ocorridas nas décadas de 1970 e 1980

na região Nordeste. Segundo o autor, o projeto governamental interferiu de forma direta e indireta na maioria de suas atividades, muitas delas alavancadas pelo próprio setor público durante estes anos.

Destarte, o II PND teve importante contribuição no processo de desenvolvimento do Nordeste, pois a desconcentração da produção industrial nacional, deu oportunidade à região de se desenvolver. Segundo Pacheco (1998, p. 68), “a periferia nacional tornou-se a maior receptora dos novos investimentos, reforçada por sua base de recursos naturais e também pelas decisões locacionais macropolíticas do governo federal”. O autor afirma que a modificação espacial da indústria foi um importante resultado estratégico do II PND, e que consistiu em distribuir e implantar projetos por todo o país, onde o Nordeste teve seus investimentos direcionando principalmente à produção de sal e petróleo e gás.

Portanto a década de 1970 trouxe para o espaço nordestino a implantação de pólos industriais, que possibilitaram uma maior integração do Nordeste com as regiões mais desenvolvidas do país. Assim a região atuou principalmente como produtor de insumos básicos, estabelecendo novas articulações com os processos e com a dinâmica da economia nacional, ao mesmo tempo em que se deparava com um adensamento populacional, marcado pela frágil organização de distribuição dessa população e da produção de bens e serviços (LUBAMBU *et al*, 2005). Clementino faz sua análise:

A atividade econômica da região Nordeste vem se mostrando mais dinâmica do que a do país como todo, a partir da década de 1970. [...] Durante a fase do “milagre econômico” (1967-1974) à desaceleração e a crise do “milagre” de 1974-1980, o Produto Interno Bruto (PIB) nordestino apresentou a expansiva média anual de crescimento de 8,7% contra a de 8,6% obtida pelo Brasil, em razão, fundamentalmente, do volume de investimentos públicos (infra-estrutura) e privados (indústria) efetuados durante os anos 60 e 70 (CLEMENTINO, 2003, p. 389).

Diante deste quadro, já no início dos anos de 1970, o estado do Rio Grande do Norte passa a se destacar, seguindo o curso do desenvolvimento nacional, e sofrendo profundas transformações, principalmente em sua base produtiva e em sua estrutura social, condizente com a conjuntura econômica vivida pela própria região nordestina. Podendo-se observar a Tabela 3, pode-se inferir que o PIB potiguar tem crescimento médio anual 10,30% dos anos 1970 a 1980, superando tanto o crescimento regional quanto o crescimento nacional, para a mesma década. No geral, também se pode notar uma queda progressiva no crescimento do PIB, porém a taxas do RN ainda se mantém superior as do Nordeste e do Brasil nos anos seguintes.

Tabela 3 – Taxa anual de crescimento do PIB real do Brasil, Região Nordeste e Rio Grande do Norte – 1970-1999

Período	Rio Grande do Norte Taxa (%)	Nordeste Taxa (%)	Brasil Taxa (%)
1970-1980	10,30	8,70	8,60
1980-1990	7,40	3,30	1,60
1990-1999	4,10	3,0	2,5

FONTE: Clementino (2003) (Adaptação da autora).

O estado Potiguar, como já exposto anteriormente, esteve consideravelmente engajado na dinâmica econômica do país, bem como em sua própria região. Segundo Clementino (2003), isso se deve ao estado também ter passado a experimentar um padrão de desenvolvimento cujas características principais coincidiram com as da economia brasileira no mesmo período. A intensa industrialização é um exemplo dado, ressaltando uma transformação sem precedentes na história do estado, que anterior aos anos 1960, se caracterizava como pobre e atrasado, sem participação significativa na economia do país, e com débeis estruturas produtivas e precárias relações de produção (*Ibid.*, 2003).

O alcance desse sucesso, de acordo com Pinheiro (2007), esteve evidenciado nos segmentos têxtil, extrativo mineral e de agricultura de exportação, que sofreram processos de modernização, mediante apoio de políticas governamentais tanto na esfera nacional, como estadual, fazendo com que se verificassem transformações consideráveis à época. Essas transformações econômicas, para Araújo (2009), estavam diretamente subordinadas ao desenvolvimento capitalista nacional, o qual viabilizou forte processo de concentração produtiva e populacional da capital do estado e suas adjacências.

Por tanto, os sinais de transformações na estrutura produtiva fizeram-se presentes em todos os setores: foram modernizados os processos de extração da scheelita; do sal marinho (ao final dos anos 1960), e incentivada a criação de um pólo têxtil e de confecções no entorno de Natal, sua capital (CLEMENTINO, 2003). Apresentada, portanto, a importante contribuição dos incentivos fiscais concedidos pela SUDENE às transformações, tanto da base produtiva como de sua estrutura social, constatadas no Rio Grande do Norte naquele momento. Em linha com o raciocínio dessa autora, denuncia-se aí que as transformações produtivas, dos anos de 1970 em diante, não cooperaram para uma rede urbana mais equilibrada. Na verdade esse processo de transformações, desfavoreceram a urbanização

regional, concentrando-a e polarizando-a ao mesmo tempo, sem que contribuíssem para uma remodelação da rede urbana no estado.

Gomes (2009) confirma que Natal e Mossoró constituem os dois principais centros geográficos da urbanização no estado do Rio Grande do Norte, por razões ligadas ao particular processo de povoamento, ocupação e desenvolvimento econômico do estado, bem como uma regionalização da urbanização ao redor destas duas cidades que, com base na evolução da população urbana, desde os anos 1960 e 1970, destacam-se como principais núcleos urbanos.

Essa realidade de dispersão urbana é também observada no contexto geral da formação histórica do Nordeste como um todo, que também apresenta uma geografia urbana e economicamente dispersa. Mesmo composta por nove capitais e algumas cidades de porte médio, destas a maioria interiorizada, a região Nordeste não conseguiu mesmo assim, usufruir de benefícios de aglomerações gerados por uma concentração urbana, que possibilitasse uma maior densidade urbana ao longo do seu território, como aconteceu em outras regiões do país (CANO, 1989).

2.7 DISCUTINDO A SUDENE E SUAS AÇÕES NO RIO GRANDE DO NORTE

A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi criada com a justificativa de estimular a industrialização como forma de superar as dificuldades econômicas da região. Segundo FERREIRA (1983), a SUDENE foi constituída no ano de 1959 durante o governo Kubitschek, proveniente de um aliança de trabalho denominada Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), e tinha como principais desígnios “estabelecer e comandar as diretrizes para o enquadramento da região no processo de formação capitalista nacional, induzindo modificações no perfil da economia, tendo na implementação industrial o ponto de apoio principal” (FERREIRA, 1983, p. 71).

Segundo Cabral (2011), a SUDENE deveria operar como interventora do Estado no Nordeste, para que houvesse melhor promoção e coordenação do desenvolvimento da região, a qual foi delineada abrangendo “estranhamente” os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e parte de Minas Gerais. A definição da área da ação governamental, diferenciada do comum, causou várias discussões, uma vez que a proposta da Sudene atendia a um Nordeste com divergente demarcação.

Nos anos 1960, a esquematização da Superintendência se modificava conforme mudava o governo:

Após o golpe militar de 1964, os governos militares mantiveram a Sudene, mas deram prioridade quase absoluta à industrialização, ou seja, à política de incentivos fiscais e financeiros e aos investimentos pré-industriais (infra-estrutura de energia e transportes, sobretudo). O projeto de desenvolvimento da Sudene após 1964 deve ser visto sob esse prisma (TAVARES, 2011, pág. 61).

A instituição usou dos subsídios concedidos pela União para administrar os fundos que serviram como atrativo de capital privado, e que chegavam em direção ao Nordeste, dando “[...] possibilidades de uma taxa média de lucro mais ou menos próxima da obtida no pólo do sistema capitalista nacional” (ARAÚJO, 2009, p. 92). Sendo assim um expressivo estoque de capital que foi acumulado em virtude da grande formação de capital fixo aportado à região (SUDENE, 1999). Porém, na prática, os fins para os quais foram criados a Sudene se distanciaram-se da teoria ao passo que as ações de desenvolvimento da Superintendência operavam mais em prol das exigências dos agentes externos à região, do que aos internos.

O capital monopolista da Sudeste era importante controlador das principais unidades produtivas, e comprometiam a autonomia do comando das forças capitalistas locais impedindo a acumulação capitalista produtiva do estado (ARAÚJO, 2009). Mediante este fato, Pinheiro (2007) expõe que, as regiões Centro-Sul e mais especificamente, São Paulo, tiveram apoio e facilidades de incentivos fiscais para fixarem suas indústrias no Nordeste, fazendo com que aquelas expandissem ainda mais seus capitais industriais, restando ao espaço nordestino sérias conseqüências a partir do momento em que adotou o maciço investimento de capital e de “tecnologia poupadora de mão-de-obra”. No que se refere a autora, esse é o motivo que explica ondas de desemprego em massa, onde monopólios de ramos inteiros de produção eram pertencentes a restritos grupos, que ao inserirem seu capital, implantaram modernas tecnologias na região. É válido salientar que, em comparação ao seu antigo parque industrial, mesmo com estrutura elementar, este operava mantendo o nível de emprego na região.

Assim, Ferreira descreve:

São passados quase vinte e dois anos de criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e, a partir daí, a implementação de um projeto de planificação econômica e social cujo conteúdo, explicitado no discurso, visava desarraigar as condições determinantes da miséria avassaladora de parte substancial da população nordestina, tanto rural quanto urbana. Contudo, apesar das modificações ocorridas, sobretudo aquelas de natureza urbano-industrial, constata-se a pertinácia da pobreza e do obscurantismo social submetendo vastos contingentes populacionais, conformando assim uma institucionalização da marginalização econômica e da alienação social (FERREIRA, 1983, p. 81).

Ingressado o Nordeste nesse processo que ora tinha a intenção de dinamizar as atividades industriais e de oferece perspectiva à população, noutro momento propiciou justamente o contrário, impedindo a solidificação da formação do capital local e enraizando ainda mais a miséria na região. Um processo de crescimento econômico comumente decidido no berço de políticas econômicas eleitas em função de objetivos específicos, e que podem, de forma grosseira, serem consideradas como “concentradoras ou distributivas de recursos, em benefício de regiões ou segmentos da Sociedade, podendo ainda os seus feitos provocar mudanças estruturais” (ROCHA, 2009, pág. 60). Para a autora, no que tange o Brasil, as Políticas e Programas de Industrialização do Nordeste foram assuntos que levaram a amplas discussões.

A inclusão de cidades do Rio Grande do Norte nos planos da SUDENE, pós-golpe militar, aparecem em documento elaborado por sua Assessoria Técnica, no ano de 1966. Ao considerarem a existência de “manchas” que indicavam os possíveis pólos de desenvolvimento (Teoria dos Pólos de Desenvolvimento), foram inclusas além das duas cidades Potigüares (Mossoró e Natal), Imperatriz, São Luís, Bacabal-Pedreiras, Parnaíba, Teresina, Sobral, Crateús, Fortaleza, Juazeiro do Norte-Crato, Campina Grande - João Pessoa, Recife, Caruaru, Garanhuns, Maceió, Arapiraca-Penedo, Palmeira dos Índios, entre outras (ANDRADE, 1973).

Araújo (2009) considera a hipótese de que graças a capacidade do território potiguar em oferecer melhor infra-estrutura de produção e de circulação das atividades econômicas, tais como estradas, porto e aeroporto, infra-estrutura urbana necessária à valorização do capital, houve um direcionamento mais veemente das ações da SUDENE na dinamização das atividades industriais do estado, sobretudo em Natal, área de grande concentração produtiva e populacional. Ao que diz respeito às atividades que se encontrava no interior do RN, o autor conta que estas também

[...] passaram por um “abrupto processo” de modernização tecnológica, como foi o caso da agricultura irrigada, no Vale do Assú, e do sal, no litoral Norte, ambas as transformações ocorridas no início da década de 1970, resultando na eliminação de vários postos de ocupação [...](*Ibid.*, pág. 6).

A SUDENE inseriu o Rio Grande do Norte na divisão territorial do trabalho, com objetivo de que esta fornecesse insumos industriais para outras regiões, em especial Sul e Sudeste, como fornecedor de seus produtos mais abundantes, o quais eram matéria-prima

local, como por exemplo o algodão e o sal (PINHEIRO, 2007). Este último insumo modificou profundamente a estrutura urbana e social de sua região. Pois, segundo autora mencionada, a indústria química nacional que utilizava o sal como matéria-prima, passou demandar maior volume do produto, e com isso a indústria salicultora norte-rio-grandense – que ainda produzia a moldes artesanais –, diante de grandes investimentos na década de 1970, acabou por se modernizar rapidamente, a fim de sustentar o atendimento a essa crescente demanda.

Nos anos de 1980, além das prioridades governamentais dadas à implantação de distritos industriais, em Natal e Mossoró, destacou-se também a fruticultura irrigada para o mercado externo e as atividades ligadas ao petróleo e ao gás natural, que refletiram a procura incessante pela modernização e pelo desenvolvimento econômico, do estado potiguar (GOMES, 2009).

Sobre as atividades galgadas no plano do desenvolvimento rural, nas décadas de 1970 e 1980, por intermédio de políticas apoiadas pela SUDENE e pelo próprio GTDN, a maioria dos programas na região Nordeste não obtiveram êxito, no que se aplica o caráter descontínuo dos projetos, as falhas na regulação destes, o desvio de recursos, e a amplitude que tinham, transformaram muitos deles em projetos inoperantes (NUNES, *at al*, 2006). Esses foram importantes motivos que inviabilizaram muito das ações da SUDENE, que foi perdendo seu poder ao longo do tempo.

No Rio Grande do Norte, a agricultura, basicamente de frutas tropicais, “desabrochou” ainda na década de 1970, apresentando-se como uma agricultura incipiente, de pouca expressão no conjunto do setor, porém, na década seguinte, derivar-se-ia em uma agricultura moderna e irrigada (ARAÚJO, 2009).

Um importante programa de viés agrícola, implantado no estado Potiguar, na segunda metade dos anos 1980, foi o Projeto Baixo-Açu. Segundo Rocha (2009), este Projeto presumiu a instalação de um Perímetro Público de Irrigação, que serviria a pequenos produtores e a empresas agrícolas que se instalavam no município de Açu. Todavia, a autora diz ter sido esse projeto elaborado com principal finalidade de absorver a população rural prejudicada com a construção da Barragem Engº Armando Ribeiro Gonçalves, no município de São Rafael.

A consolidação de pólos dinâmicos de agricultura irrigada no Nordeste, que ocorre a partir de 1980, a exemplo do pólo Açu-Mossoró, reconhecido atualmente como uma das áreas de modernização intensa da região, passou a se destacar no mercado exportador de frutas tropicais, exportando para os Estados Unidos, Comunidade Econômica Européia e países do MERCOSUL (SANTOS, 2009). Para o município de Mossoró, esse foi um importante modo

de reestruturação espacial do seu meio rural, sob responsabilidade dessas Políticas Públicas, que proporcionaram uma transformação do setor agrícola.

No contexto geral das transformações industriais mediadas pela SUDENE ao RN e a cidade em destaque, temos que

Em 1972, foram beneficiadas [...] 13 Empresas Industriais da Região, das quais 6 pertenciam ao município de Mossoró. Considerando-se que o total de Firms beneficiárias do Estado foi de 55, pode-se afirmar que a Região de Mossoró encontrava-se em posição privilegiada. Por outro lado, quando se analisam os investimentos dos projetos, observa-se que sua posição ainda se apresenta melhor, pois coube à Região 35,7% do total do Estado. Ainda, segundo os estudos do IBGE, convém ressaltar que 44% dos investimentos destinados à Região couberam ao município de Mossoró (ROCHA, 2009 pág. 51).

Tratando-se especificamente de Mossoró, na década de 1970, a SUDENE acionou através do FINOR 34/18 uma política de industrialização voltada à produção de bens intermediários, que fez com que ocorressem modernizações em vários setores produtivos na cidade, como por exemplo, a mecanização das salinas, já comentada; a fundação do empreendimento do ramo de fruticultura, MAISA (Mossoró Agro-Industrial S/A) –; a implantação da USIBRÁS (Usina Brasileira de Óleos e Castanhas); o surgimento da Fábrica de Cimento Nassau (Itapetinga Agroindustrial SIA) – primeira e única fábrica de cimento do Estado –; a implantação da PLASMOL (Plásticos de Mossoró Ltda); a implantação da Confecções Guararapes – ramo de confecções; e outras modernizações, incluindo algumas indústrias de menor porte (PINHEIRO, 2007). Para a autora, os reflexos desse processo de adequação econômico-capitalista na estrutura urbana do município de Mossoró, ocorridos principalmente durante a década de 1970, se revelam no momento em que o município, objetivando conter tensões sociais impactadas pela reestruturação produtiva – responsável pelo desemprego em massa da mão-de-obra rural, urbana e salineira da região –, angaria ajuda de políticas públicas voltadas para cidades de porte médio.

É relevante observar que a intervenção da SUDENE durante a década de 1980 foi de grande valor, já que continuava com sua fundamentação política de desenvolver macrossetores econômicos na região, muito embora, não tenham conseguido desviar os montantes de investimentos para indústrias mais dinâmicas, perpetuando assim os investimentos em setores industriais que já se configuravam como padrões, instalados em seus primeiros anos de atuação na região (ARAÚJO, 2009).

2.8 A AURORA DO ESPAÇO URBANO: PROGRAMA PARA CIDADES DE PORTE MÉDIO

O ritmo de crescimento das grandes cidades durante os anos 1970, segundo Holanda (2000, 2001), deixou o Governo Federal preocupado, vendo-se “obrigado” a tomar posicionamento em torno da problemática urbana, partindo para a elaboração de uma reforma nos sistemas das cidades, criando para isso uma política que deveria interiorizar alguns serviços urbanos com objetivo de desconcentrar aglomerações.

Esse período econômico já insinuava possibilidades do desenvolvimento das cidades médias, que passaram a contar, em 1974, com o Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio (PNCCPM), comumente conhecido como “Programa de Cidade de Porte Médio”, era um projeto integrante do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), e que “tinha por objetivo propiciar a criação de novos pólos de desenvolvimento, desconcentrar a população e as atividades e reduzir as disparidades de renda entre os municípios” (ADEODATO, 2010, p. 248). Assim o Programa, segundo Branco (2006, p. 246), “além do tamanho populacional, consideravam, principalmente, a centralidade, a hierarquia urbana, a extensão física, as características funcionais e as de tamanho econômico” das urbes selecionadas.

Holanda (2000, 2001) afirma que o trabalho feito junto a essas cidades interiorizadas, de torná-las potenciais pólos secundários, era para fazê-las capazes de sustentar um forte papel regional – tendo em vista que se encontravam longe dos grandes centros –, e assim também de diminuir os fluxos migratórios para as metrópoles. Segundo a autora, o poder público local deveria contribuir promovendo políticas que incrementassem a infra-estrutura para atrair mais investimentos e suportar esse redirecionamento dos contingentes migratórios.

Steinberger e Bruna (2001) afirmam que para o Nordeste, sob o ponto de vista do Programa, a prioridade era o crescimento das atividades produtivas, a melhoria da infra-estrutura e dos equipamentos sociais nas capitais e nos pólos secundários regionais dos estados abarcados. Assim, a superintendência dessa região, no caso a Sudene, deveria, segundo os autores, elaborar junto aos estados, estudos de caracterização das respectivas áreas urbanas funcionais e com potencial para fazer parte do PNCCPM.

Nesse momento Mossoró já dispunha de um Plano Diretor, como afirma Felipe (1982), citado por Pinheiro (2007), elaborado pela empresa Planos Técnicos do Brasil Ltda., supervisionado pela Prefeitura Municipal e com cooperação da Sudene, sendo este um dos importantes fatores que promoveram a inclusão do Município, no Programa de Cidades de

Porte Médio em 1976¹, recebendo em seu espaço urbano importantes modificações, como se teve em vista a construção de um Terminal Rodoviário (1979), de vários conjuntos habitacionais promovidos pela COHAB, e de projetos de urbanização, pavimentações de ruas, transportes urbanos, etc.

As razões para essa nova estruturação urbana era uma tentativa de atender os novos atores sociais que buscavam em Mossoró um fluxo de contatos com outras regiões, e moradias (ROCHA, 2009). Como cidade média, o Município estimula o interessante do capital, pois, segundo Santos

[...] é possível evitar os custos das deseconomias de aglomeração (elevado preço da terra e do custo do trabalho, congestionamentos etc.), ainda que estejam disponíveis os atributos que lhes conferem economias externas (força de trabalho treinada e com menor organização sindical, terrenos baratos e acesso à infraestrutura logística) (SANTOS, 2011, p. 7).

Para o Ministério das Cidades (2004), essa lógica centralista do Programa, mesmo que tenha promovido todo o aparato urbano em pequenas capitais e em pólos regionais, não estava ajustado com os projetos industriais e agropecuários incentivados pelas as ações da SUDENE no mesmo período. Assim Santos (2011, p. 2) acrescenta:

O processo de fortalecimento da polarização espacial tende a transformar as maiores cidades em lócus da crise social. A questão urbana não é somente prover moradia e serviços sociais. É preciso providenciar respostas para pelo menos cinco novos desafios: trabalho e renda, segurança, integração sociocultural, sustentabilidade e governança.

Como Pequeno e Elias (2010) observam, a população em Mossoró que se encontrava em situação de exclusão social no período, só não ficou ainda mais deslocada frente às políticas governamentais, porque se tornou a própria mão-de-obra utilizada nesse processo de urbanização, empregada na execução de habitações e redes de infraestrutura.

3 METODOLOGIA

3.1 CLASSIFICAÇÃO E TIPOLOGIA DA PESQUISA

¹ Ver o Apêndice A.

O estudo que está sendo efetuado pretende pensar e dar respostas à alguns questionamentos como: “de que modo as decisões das autoridades governamentais, sobre tudo através das políticas públicas, definiram os rumos do espaço urbano?” e “qual o papel do município na condução das políticas públicas perante seu crescimento econômico?” A investigação que averiguou a importância do período histórico (anos 70 e 80) para o desenvolvimento urbano da cidade de Mossoró no Rio Grande do Norte, foi feita à luz do entendimento da crítica do processo do conhecimento aprimorado no decorrer da vida acadêmica. Para isto tem-se que:

A pesquisa é desenvolvida mediante concurso dos conhecimentos disponíveis e a atualização cuidadosa de métodos, técnicas, e outros procedimentos, científicos. Na realidade, a pesquisa desenvolve-se ao longo de um processo que envolve inúmeras fases, desde a adequada formulação do problema até a satisfatória apresentação dos resultados (GIL, 2007, p. 17).

De acordo com Marconi e Lakatos (2010, p. 139), a pesquisa é “um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para reconhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”.

3.2 BASE LÓGICA DA INVESTIGAÇÃO

Os dados obtidos neste trabalho foram analisados indutivamente. Para Marconi e Lakatos (2010, p. 68) “indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas”.

Conforme Rudio (1986), o modo de proceder denominado logicamente por indução, conclui que: dedicados aos casos particulares, tem o intuito de compreender o conjunto de indivíduos que participam da particularidade do caso estudado; e consiste numa operação mental onde diante dos fatos observados na realidade da experiência empírica, chega-se a uma suposição geral, que é um adensamento de conhecimento determinando como os fatos acontecem e são registrados. Portanto, de acordo Marconi e Lakatos (2010, p. 68), “o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam”.

3.3 ABORDAGEM DA PESQUISA

Abordagem adotada foi a qualitativa, que difere da pesquisa quantitativa, pois os procedimentos de coleta, interpretação e análise dos dados são mais flexíveis e podem ser construídos ao longo do processo. Segundo Severino (2010, p. 119), “são várias as metodologias de pesquisa que podem adotar uma abordagem qualitativa, modo de dizer que faz referência mais à seus fundamentos epistemológicos do que propriamente a especificidades metodológicas.”

Elucidando, Minayo *et al.* (2002) mostra que os estudos qualitativos preocupam-se em responder questões muito particulares, e penetram no universo mais profundo que é dos comportamentos, atitudes e valores inerentes ao objeto e ao contexto pesquisado, numa busca pelo significado das variáveis que não podem ser reduzidas à quantificação, como por exemplo, dentro das ciências sociais, há um nível de realidade que não pode ser quantificado.

O caminho através do qual se obtêm a realização deste trabalho aponta para uma pesquisa exploratória, tendo como objetivo “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses (GIL, 2010, p. 27)”. O autor segue ainda expondo que o planejamento deste tipo de pesquisa permite bastante maleabilidade, possibilitando que se considerem os mais variados aspectos relativos ao fato estudado.

Severino (2010 p. 123), afirma que “a pesquisa exploratória busca apenas levantar informações sobre um determinado objeto, delimitando assim um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objeto”.

3.4 PROCEDIMENTOS TÉCNICOS UTILIZADOS

Em referência às fontes utilizadas para a abordagem e tratamento do objetivo, esta pesquisa classifica-se como bibliográfica e documental.

Segundo Cervo, Bervian e Silva (2007, p. 61) a pesquisa bibliográfica é o modelo do trabalho científico que constitui uma pesquisa propriamente dita na área de ciências humanas, como meio de formação por excelência e como fundamento do procedimento básico para estudos monográficos, na busca pelo domínio do *estado da arte* (itálico da fonte) sobre os temas abordados.

Severino (2010, p.122) define pesquisa bibliográfica como sendo aquela realizada a partir pesquisas anteriores, dados ou categorias teóricas já trabalhados por outros

pesquisadores e que estejam devidamente registrados e disponíveis, como em livros, artigos, teses etc. Para o autor, o pesquisador deve proceder a partir das contribuições dos estudos analíticos feitos pelos autores dos textos.

Sobre a tomada de apontamentos Martins e Theóphilo sugerem:

Qualquer pesquisa bibliográfica ou plataforma teórica de qualquer investigação científica ganha robustez, qualidade e reconhecimento quando apresentar paráfrases e citações expressivas que garantam a segurança do desenvolvimento da pesquisa. Citar e interpretar dão força ao texto. Convém utilizar-se das paráfrases e citações com certa frequência: as paráfrases em boa medida; as citações, na medida certa, sem excessos (MARTINS e THEÓPHILO, 2009, p. 55).

De acordo com Gil (2007, p. 59), existe um processo que envolve uma série de etapas, de tal modo que a pesquisa bibliográfica pode se estender em:

- a) Escolha do tema;
- b) Levantamento bibliográfico preliminar;
- c) Formulação do problema;
- d) Elaboração do plano provisório do assunto;
- e) Busca das fontes;
- f) Leitura do material;
- g) Fichamento;
- h) Organização lógica do assunto; e
- i) Redação do texto.

O autor acima mencionado adverte que o número dessas etapas e seu encadeamento dependem de fatores diversos, compreendidos em instâncias como a natureza do problema, o nível de conhecimento do pesquisado sobre o tema selecionado, o nível de exatidão que se pretende aplicar à pesquisa etc., e que, portanto, é um modelo de desenvolvimento arbitrário.

Na intenção de alcançar os propósitos desta investigação, o trabalho foi orientado também pela técnica da documentação, que, segundo Severino (2010, p. 124):

É toda formação de registro e sistematização de dados, informações, colocando-os em condições de análise por parte do pesquisador. Pode ser tomada em três sentidos fundamentais: como técnica de coleta, de organização e de conservação de documentos; como ciência que elabora critérios para a coleta, organização, sistematização, conservação e difusão dos documentos; no contexto da realização de uma pesquisa, é a técnica de

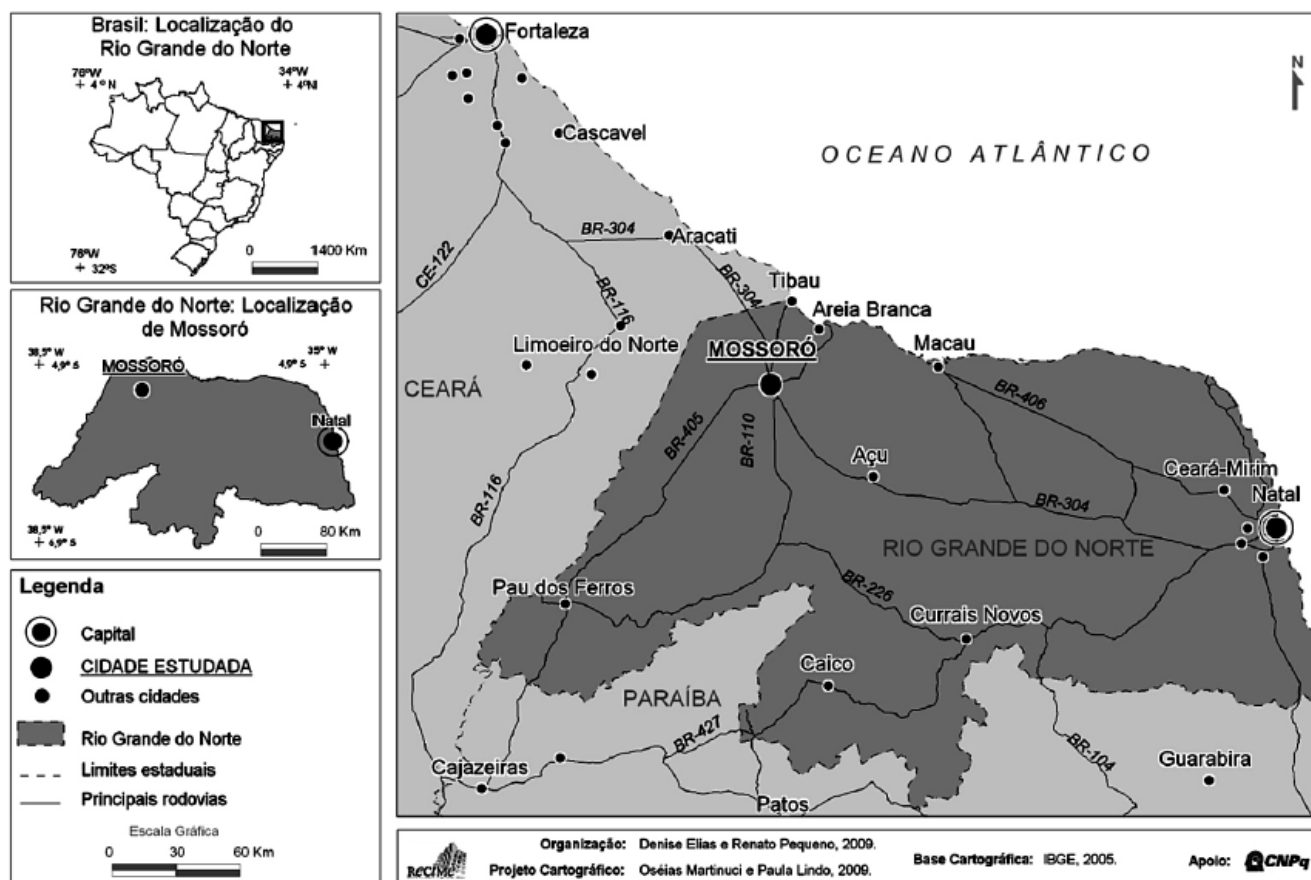
identificação, levantamento, exploração de documentos fontes do objeto pesquisado e registro das informações retiradas nessas fontes e que serão utilizadas no desenvolvimento do trabalho.

De acordo com Matias-Pereira (2012), a pesquisa pode ser documental quando elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico. Portanto, como afirma Marconi e Lacatos (2012), o levantamento destes documentos se dá de forma indireta, onde as fontes da pesquisa documental são caracterizadas como fontes primárias, advindas dos próprios órgãos que realizaram as observações, tidos também como documentos de “primeira mão”. Gil (2010) explica que embora se confunda um pouco com a *bibliográfica*, pelo fato de ambas se utilizarem de dados já existentes, a pesquisa documental é amplamente empregada nas ciências sociais e constitui-se como um dos demarcadores mais importantes no campo da História e da Economia. O autor acima citado conclui que “[...] a pesquisa documental vale-se de toda sorte de documentos elaborados com finalidades diversas, tais como assentamento, autorização, comunicação etc. (Ibid. p. 30).”

3.5 UNIVERSO DA PESQUISA

Objetivando definir e delimitar o universo de abrangência da pesquisa, Diehl e Tatim (2004, p. 62) definem que na pesquisa científica, “em que se quer conhecer as características de uma determinada população, é comum observar apenas uma amostra de seus elementos e, a partir dos resultados dessa amostra, obter valores aproximados, ou estimativas, para as características de interesse”. Portanto o campo empírico deste trabalho é a Cidade de Mossoró, como mostra a Figura 1, situada geograficamente em pleno Semi-árido brasileiro, é a segunda cidade mais importante do Rio Grande do Norte. Localiza-se no noroeste potiguar, entre duas regiões metropolitanas, Fortaleza (CE) e Natal (RN), e distancia-se cerca de 200 km de cada uma. Estima-se para o Município hoje, cerca de 220 mil habitantes, além de englobar uma área de influência regional com mais de um milhão de habitantes, constituída por aproximadamente 75 municípios, sendo a maioria do próprio estado, mas também de estados vizinhos como Ceará e Paraíba (PEQUENO E ELIAS, 2010).

Figura 1 - Situação Geográfica de Mossoró



FONTE: Pequeno e Elias (2010)

Segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgada em 2013, a população do município de Mossoró-RN chegou a 280.314 pessoas. O número a coloca como a segunda cidade mais populosa do Rio Grande do norte, atrás da capital do Estado, Natal, cuja população, é de 853.928 pessoas, de acordo com IBGE 2013.

A cidade faz conexões diretas com outras urbes, pois segundo Rocha (2009) a rodovia BR-304, que passa por Mossoró, e que liga Fortaleza a Natal, assume o papel de corredor de oferta de serviços e comércio (ROCHA, 2009), dando-se assim o reconhecimento e a importância desse estudo em compreender de melhor forma o objeto analisado.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

4.1 DA ECONOMIA À URBANIZAÇÃO: MOSSORÓ EMOLDURADA PELOS ANOS DE 1970 E 1980

Mossoró apresenta três importantes atividades que sustentam em forma de “tripé” sua economia, e que deram irrestritas contribuições para a rápida urbanização desta cidade, de acordo com Rocha (2009). Estas atividades são: a Salinicultura, a Exploração de Petróleo e a Fruticultura Irrigada.

Quando analisamos o processo de crescimento urbano de Mossoró, em suas diferentes fases, é possível verificar seu forte atrelamento à distribuição espacial das atividades econômicas de maior importância para a região, ao longo do tempo. Com isso, a cada mudança na sua estrutura produtiva, a morfologia da cidade sofre alterações, definindo-se historicamente os fragmentos que representam o processo desigual como o espaço intraurbano mossoroense vem sendo produzido (PEQUENO e ELIAS, 2010, p. 449).

Nesse sentido, Mossoró não se limitou a crescer apenas para uma direção, “mas que se ampliou a partir das novas demandas e incrementos de uma população bastante diversificada em função das atividades desenvolvidas e da produção existente” (OLIVEIRA, 2011, p. 55).

A década de 1970, como ressaltam Pequeno e Elias (2010), se configura como fase marcante na história de Mossoró, tendo em vista que ocorreram intensos movimentos populacionais do campo para a cidade, determinados pelas dificuldades no campo da agricultura de subsistência, pela substituição da mão-de-obra manual no setor salineiro, e também pela contribuição que deu a falta de oportunidades de trabalho nas agroindústrias, atividade que entrou em decadência no mesmo período, causando um cenário de miséria.

Além desses vetores, na transição dos anos de 1970 para os anos 80, desenvolveram-se importantes delineadores do espaço urbano do Município, como as atividades ligadas ao petróleo e ao gás natural, e a fruticultura irrigada, voltada para o mercado exterior.

4.1.1 As Salinas

O município de Mossoró se consolidou como centro urbano logo que começou a ser região mediadora de vias oriundas do Sertão, ressaltado pelas relações comerciais derivadas da pecuária, do algodão e do extrativismo de recursos naturais da caatinga, porém, segundo Pequeno e Elias (2010), somente através da salinicultura que a cidade se destacou como rede urbana regional, pois foi momento em que angariou grandes contingentes populacionais. Os autores inferem que, havia grande número de empregos gerados com a fase artesanal da extração do sal, e que essa empregabilidade já garantia um fluxo de migrantes que começaram a residir na cidade:

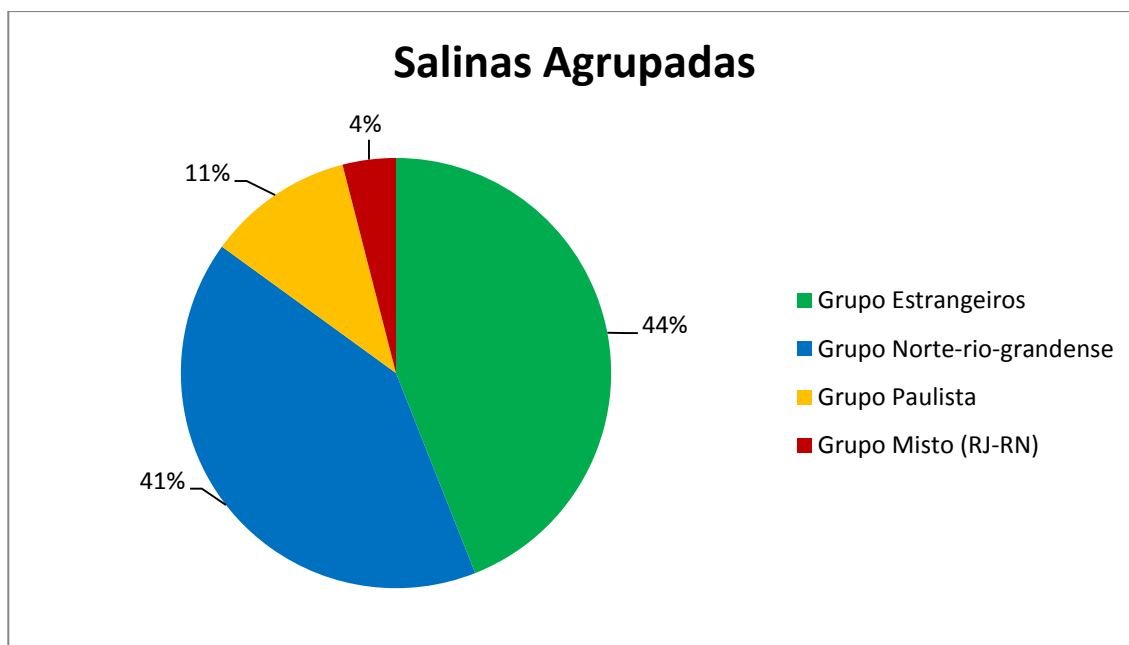
[...] formaram-se áreas residenciais reconhecidamente homogêneas no seu conteúdo socio-ocupacional, concentradas ao norte da área central. Com isso, ficou estabelecido, ao longo de sua evolução urbana, uma diferenciação entre uma parte que reunia o centro comercial e seus bairros residenciais adjacentes, melhores providos de serviços urbanos, e outra ao norte, onde vivia a mão de obra salineira, predominando as moradias inadequadas e a precariedade urbana (PIQUENO E ELIAS, 2010, p. 449).

Segundo Rocha (2009) a atividade foi a que mais empregou até os anos de 1970, porém daí em diante a Indústria Salineira, para não perder seu espaço e alcançar maiores objetivos frente à demanda do país, se viu obrigada a acelerar a modernização de suas estruturas, pressionando muitos donos locais a venderem seus parques salineiros à grupos externos nacionais e internacionais, eliminando pequenas e médias salinas, e instituindo a internacionalização da economia salineira.

Essas empresas estrangeiras já chegavam com tecnologia avançada, representadas pela mecanização de todas as bases do processo produtivo das salinas, que se refletia pelo aumento substancial da produtividade, eliminando as possibilidades das pequenas e médias salinas de capital local e regional competir em pé de igualdade com o poderoso capital estrangeiro. Muitas dessas pequenas e médias salinas foram anexadas pelos grandes grupos salineiros, o que concentrou ainda mais a produção de sal nas mãos do grande capital nacional e estrangeiro (SANTOS, 2009, p. 104).

Como se pode observar no gráfico 2, já no ano de 1975, 44% do setor salineiro pertencia à Grupos Internacionais, 41% controlado por um Grupo Norte-rio-grandense, 11% por um Grupo Paulista e 4% Grupo Misto (RJ-RN).

Gráfico 2 – Salinas Agrupadas - 1975



FONTE: Rocha (2009) (Adaptação da autora).

Os desempregados de salinas não só de Mossoró, mas também de seu entorno, como exemplo dos contingentes vindos de Grossos, Areia Branca e Macau, geraram conseqüências imediatas no espaço urbano da cidade (ROCHA, 2009). Esse conjunto de efeitos, da mecanização da sua principal atividade econômica, agora reestruturada à base de capital transnacionalizado, e o desemprego em massa, acometeram o município de Mossoró, levando a cidade e a sua região a atraírem diversas políticas públicas voltadas para *cidades de porte médio*, a fim de conter as tensões desencadeadas pelo desemprego conjuntural (PINHEIRO, 2007).

Para isso agentes financeiros, tanto a níveis nacionais, como regionais, à COHAB-RN, se estabeleceram na cidade, para construção de conjuntos habitacionais de baixa renda. Analisa-se, portanto, uma notícia do jornal *O Mossoroense* sobre a política de construção, e restauração, de casas para atender as diversas classes que se estruturavam na cidade de Mossoró nos primeiros anos da década de 1970.

COHAB VAI RESTAURAR 70 CASAS DO WALF. GURGEL

A companhia de habitação popular do Rio Grande do Norte vai recuperar as 70 casas populares do conjunto “Monsenhor Walfredo Gurgel” da cidade de Mossoró que estavam parcialmente estragadas e que depois da reforma serão postas a venda aos habitantes desses municípios imediatamente. Disse que para toda a COHAB enviou a esta cidade na semana passada o engenheiro de órgão, Dr. Damião Bita para verificar “in loco” toda a situação do conjunto e

fazer um levantamento com vistas as primeiras providencias para a solução imediata (JORNAL O MOSSOROENSE, 1974a).

Através dessa informação encontramos um dos bairros beneficiados pelas ações das políticas públicas que procurava urbanizar a cidade de Mossoró ainda marcada por casas “irregulares”. É necessário contextualizar essa informação captada do jornal no período de 1967 a 1973 onde o “milagre econômico”, agenciado pela ditadura civil-militar, procurava inserir a modernidade no cotidiano de todos os brasileiros.

Nesse processo as políticas públicas de incentivo à urbanização no espaço urbano de Mossoró já estavam para além do conjunto “Monsenhor Walfredo Gurgel”. Assim como se confirma em mais uma notícia sobre as ações da COHAB no jornal *O Mossoroense*:

COHAB FINANCIA CONSTRUÇÃO EM QUALQUER PONTO DA CIDADE

O núcleo da companhia de habitação popular do Rio Grande do Norte – COHAB – RN, já está pondo em prática a resolução da diretoria do Banco Nacional de Habitação – BNH, que recebeu o número 93/73, que disciplina o financiamento de habitações do próprio mutuário. Informa a assistente social Zuleide Caldas Nogueira que o escritório da COHAB em Mossoró já dispõe de todas as instruções para financiar a construção de casa própria em qualquer ponto da cidade (JORNAL O MOSSOROENSE, 1974b).

As políticas públicas de expansão já permitiam que os financiamentos das casas pelos mutuários pudessem ser abertos em qualquer local do espaço urbano de Mossoró. Essa era uma ação que possibilitara absorver o impacto das várias camadas sociais que migravam em direção a Mossoró na década de 1970, e que na década de 1980 determinava um aumento no índice de moradores no espaço urbano mossoroense.

Esse processo de migração dos homens do campo para a cidade de Mossoró deve ser analisado desde a década de 1940 como afirma os dados do IBGE (Tabela 4) sobre a população residente no espaço urbano:

Tabela 4 – População Residente em Mossoró – 1940-1980

Ano	População Residente Total	População Residente Urbana	População Residente Rural	Taxa de Urbanização
1940	31,515	13.730	17.785	43,56%
1950	40.681	20.088	20.593	49,37%
1960	50.690	41.476	16,214	81,82%

1970	97.245	79,509	17,763	81,76%
1980	145.981	122,261	23,728	84,15%

FONTE: Couto (2012) (Adaptação da autora).

O impacto das populações do campo em direção à zona urbana da cidade de Mossoró definiu uma mudança de mentalidade dos gestores públicos. Era necessário utilizar vários mecanismos do estado para absorver os diversos grupos que chegavam à cidade, e a COHAB foi dos principais mecanismos interventores nesse processo. Rocha (2009) afirma que a Construção Civil foi o setor privilegiado nesse processo, já que foi utilizado pelo poder público como saída para absorver toda mão-de-obra desempregada das salinas, passando a registrar em 1972 um número de 3 empresas do ramo, e dez anos depois uma elevação desse dígito para 13. “No entanto, essa ação estatal que se destaca pela implantação de instrumentos de planejamento e gestão de bens e serviços públicos, entra em crise na década de 1980” (PINHEIRO, p. 213). Ainda, sob o ponto de vista da autora:

Ocorre o enfraquecimento das atividades do setor secundário, e a interrupção das políticas públicas. Consequentemente, a expansão urbana da cidade de Mossoró, durante a segunda metade da década de 1980, diminui seu ritmo significativamente. Com o fim do regime militar, em 1984, e a extinção do BNH, em 1986, a possibilidade de intervenção do poder municipal era mínima, sem os recursos que antes eram repassados pelo Governo Federal (PINHEIRO, 2007, p. 214).

Embora desestimulado o processo de urbanização na década de 1980, Mossoró já apresentava traços definitivos para sua reestruturação espacial, e segundo Pequeno e Elias (2010), a carência da intervenção estatal trás para esse segundo momento a consequente redução da produção social da moradia, e passa a dar espaço a favelização, adensadas em terrenos vagos e ainda disponíveis à ocupação, como uma alternativa de suprimento habitacional por parte das classes sociais menos favorecidas.

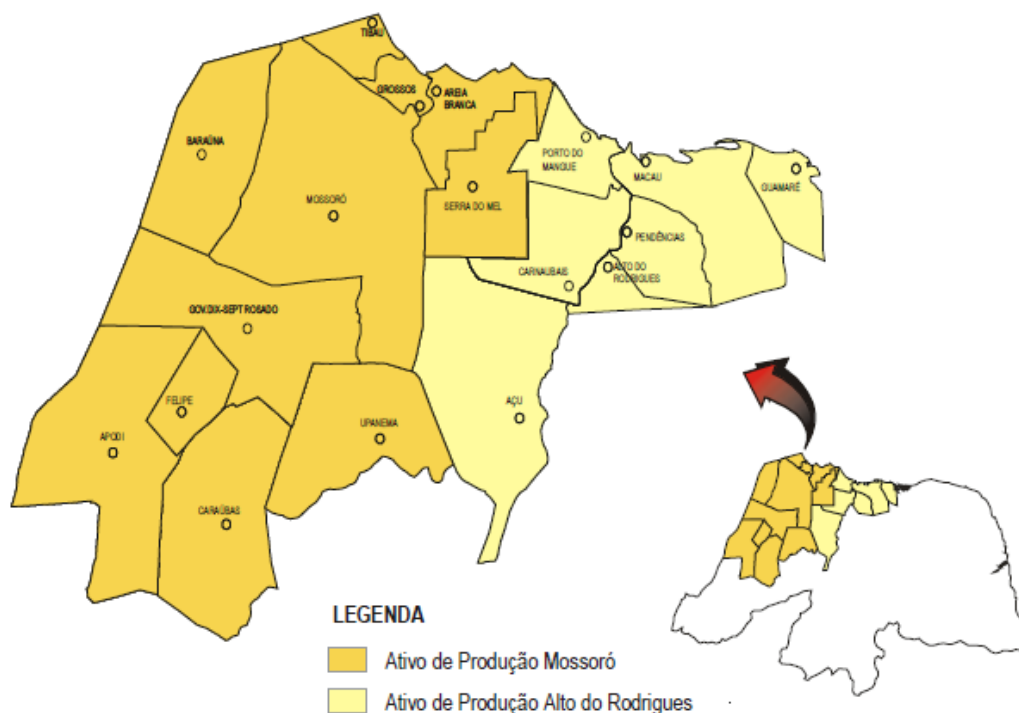
4.1.2 O Petróleo para a Cidade de Mossoró

A empresa Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRÁS) iniciou sua exploração de petróleo e gás na parte terrestre da Bacia Potiguar em 1979, tornando o Rio Grande do Norte o maior produtor de petróleo em terra no Brasil, e segundo maior produtor geral, pois é antecedido pelo Rio de Janeiro com a Bacia de Campos (SANTOS, 2009). Segundo o autor, é nesse

contexto que a cidade de Mossoró se qualifica como maior responsável em produção de petróleo terrestre, se tornando importante núcleo de produção e reforçando sua posição de segunda mais influente cidade potiguar.

Araújo (2009) esclarece que Mossoró dispunha de um mínimo de infra-estrutura de serviços urbanos – como hotéis, restaurantes, serviços de alugueis de carros, etc. – necessária para receber as atividades produtivas de uma empresa de grande porte como a PETROBRÁS, ressaltando sua importância como cidade pólo local em relação aos outros municípios da região.

Figura 2 – Municípios Produtores de Petróleo



Fonte: Araújo (2009).

Para Queiroz (2010), os anos de 1980 proporcionaram grandes investimentos para a cidade, proporcionando visíveis transformações no espaço urbano, já que a extração petrolífera tornou-se um dos setores fundamentais para o crescimento econômico do município, pois atraiu em função da PETROBRÁS, inúmeras outras empresas prestadoras de serviços no ramo petrolífero, traduzido em mudanças estruturais do urbano.

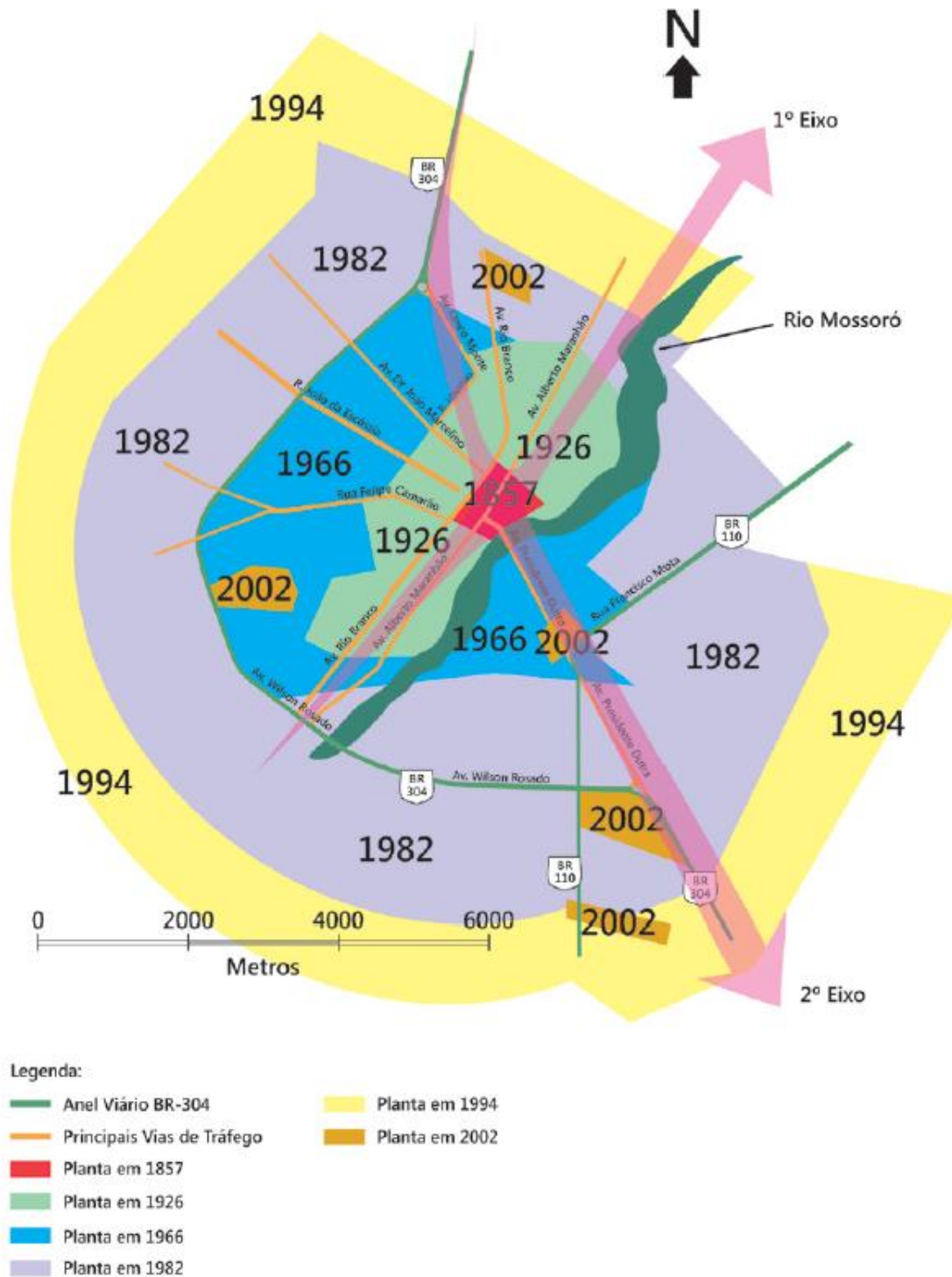
Importante notar o que Araújo (2009, p. 106-107) discorre sobre essa modificação em decorrência de um planejamento econômico nacional:

Era o capital industrial de volta à região mais rica do estado, em estoques de minerais. Tratava-se de uma estratégia da política de industrialização do Estado nacional. Dada a grande crise do petróleo de 1974, o II PND tinha a finalidade de fundamentar a base industrial de bens intermediários que, dentre outros objetivos, buscava diminuir a dependência externa de determinadas matérias-primas como o petróleo e a barrilha. Assim, as atividades da PETROBRÁS no interior do Rio Grande do Norte fizeram com que muitos municípios que nunca tiveram importância econômica para o estado (e muito menos para a região e o país) passassem a tê-la.

Sobre a instalação da PETROBRÁS, para além de abrigar empresas aliadas a seu serviço na cidade, Gomes (2009) reconhece que foi um fator que energizou uma demanda pela construção de obras de infra-estrutura e a necessidade de serviços básicos de apoio, atraindo empresas de variados portes e atividades, no propósito de fornecer bens e serviços terceirizados à economia petrolífera de Mossoró. Na avaliação deste autor, a exploração de petróleo aumentou o volume de investimento para a região, incentivando a ascensão do setor terciário na sua estrutura econômica, induzindo-a um novo caráter econômico, ao mesmo tempo em que também provocava a atração de fluxos migratórios em direção ao município. Considerável quantidade desse contingente de migrantes e dos próprios moradores do município, foram absorvidos como mão-de-obra, já que o setor gerava um significativo número de empregos, a pesar de utilizar-se de avançadas tecnologias poupadoras de trabalho humano (ROCHA, 2009).

Pinheiro (2007) destaca que o crescimento econômico ocasionada pela atividade, fez surgir durante toda a década de 1980, várias lojas, hotéis, fábricas, aumentando a demanda e a oferta de moradias. “Foi notável a expansão do mercado imobiliário de Mossoró, que lançava diversos loteamentos em 1982, todos eles com um número de lote superior a 300” (*Ibid.*, pág. 144). Desta forma, como se observou na Figura 3, verifica-se que a demarcação espacial da *Planta em 1982*, é o reflexo da intensidade da expansão urbana de Mossoró, compreendida especialmente entre os anos 1970 e 1980, em referência às transformações econômicas observadas nestes dois períodos.

Figura 3 – Esquema da Expansão Urbana da Cidade de Mossoró – 1957-2002



Fonte: Oliveira (2011).

De acordo com a Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (2009), avaliando pela ótica do que é produzido no processo de acumulação de capital pela Indústria Petrolífera em Mossoró, observa-se o número e a mobilidade da força de trabalho que circula na cidade em virtude dessa atividade, e constata-se uma importante elevação do nível de construções e a própria produção de áreas urbanas, sejam elas áreas centrais ou valorizadas, ou mesmo periféricas.

A atividade petrolífera instalada em 1979, que trouxe consigo várias empresas prestadoras de serviço para a Cidade, dinamizando todos os setores de comércio e serviços locais, também foi outra atividade que contribuiu para a efetivação de importantes mudanças estruturais no Município, em cujas estruturas e demandas socioeconômicas essa reestruturação produtiva provocou grandes modificações. Acredita-se, portanto, que a inserção dessa atividade econômica dentre as três mais importantes, ressaltadas nesse trabalho, contribuiu para o aumento da população urbana quanto rural de Mossoró levantada no Censo de 1980.

4.1.3 Fruticultura Irrigada

A incorporação da irrigação à produção agrícola em 1980, permitiu ao Rio Grande do Norte um grande avanço neste setor, beneficiando no território do Vale do Assú, os municípios de Assú, Ipanguaçu e Mossoró, que ampliaram seus perímetros de agricultura irrigada para mais de 100% comparados à meia década anterior, graças à instalação da técnica na fruticultura (CENSO AGROPECUÁRIO DE 1970, 1975, 1980, *apud* ARAÚJO, 2009).

Este setor de frutos tropicais, segundo Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (2009), além de ser possibilitado por um impetuoso programa de agricultura irrigada, e estimulado num primeiro instante pelo setor público, também foi num segundo momento sustentado à base da hegemonia da iniciativa privada, onde grandes grupos econômicos nacionais determinaram a estrutura de produção e direcionaram a produção deste setor ao comércio exterior. Para Pequeno e Elias (2010), citado por Couto (2011), a expansão e a imersão do agronegócio no comércio globalizado tem um valor que fundamenta o desenvolvimento urbano em cidades locais e médias, permitindo à essas crescimento tanto demográfico como econômico. Em específico à expansão do agronegócio da fruticultura em Mossoró, os autores afirmam:

Associada à difusão do agronegócio de frutas, dá-se uma série de transformações na economia urbana de Mossoró, que passa a crescer de forma bem distinta do até então ocorrido, com grande destaque para o crescimento dos setores inerentes ao consumo produtivo, ou seja, o consumo associado às demandas do agronegócio, que impõe seus padrões de consumo, que serão, em parte, atendidos localmente. Ao mesmo tempo, dinamizam o terciário e, conseqüentemente, a economia urbana, e evidenciam que é na cidade que se realiza a regulação, a gestão e a normatização das transformações verificadas nos pontos luminosos do espaço agrícola, sendo um importante propulsor da urbanização (PEQUENO e ELIAS, 2010, pág.149, *apud* COUTO, 2011, pág. 81).

O alojamento dos perímetros irrigados e de grandes agroindústrias na região de influência de Mossoró foi atrativo de novos migrantes (trabalhadores rurais, empresários, comerciantes, estudantes, profissionais especializados, etc.) que queriam trabalhar com a fruticultura, e que vinham de várias outras áreas do Rio Grande do Norte, ou mesmo de estados vizinhos como Ceará e Paraíba (SANTOS, 2009).

Os estabelecimentos comerciais e de serviços voltados ao consumo produtivo da atividade localizam-se sobretudo no Centro e na BR-304, principal rodovia de acesso à cidade, e têm abrangência de mercado não apenas em Mossoró, mas também em toda região produtiva sob sua influência (COUTO, 2011). Pinheiro (2007) confirma a dinamização do setor terciário provocado pela economia da fruticultura, porém, na relação que se faz com a expansão espacial e populacional, discorda:

O desenvolvimento do pólo da fruticultura irrigada nos vales do Açu/Mossoró, durante a década de 80, embora praticada na zona rural de vários municípios, cria e dá dinamicidade a um ramo especializado do setor terciário da cidade de Mossoró, provocando a proliferação de pousadas, escritórios e representações comerciais no Centro, Alto São Manoel e, principalmente, na BR-304. Mas, ao que tudo indica, não exerceu influência significativa na expansão urbana da cidade e nem no seu crescimento populacional. Por ser praticado no campo, é responsável pela fixação de parte da população circunvizinha de Mossoró em seus lugares de origem, diminuindo bruscamente as taxas do movimento migratório para Mossoró, durante a década de 1980 (PINHERO, 2007, p. 214).

Para Santos (2009) o espaço urbano de Mossoró apresenta uma clara modernidade frente ao semi-árido nordestino, pois está organizado de tal forma que seu meio urbano facilita a entrada e a realização do capital. Para o autor, enquanto alguns lugares no Nordeste foram adaptados técnico e politicamente para o capital corporativo, e dominada por uma lógica privada estabelecida perante recursos públicos, outros ainda são organizados por elites políticas locais e empreendimentos menos poderosos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração desta pesquisa, designada por seus objetivos, esperou encontrar respostas que esclarecessem o processo de urbanização do município de Mossoró, cabendo então, neste intervalo, formular uma síntese dos principais resultados encontrados na análise dos dados.

Primordialmente, notou-se que o país herdara uma estrutura socioeconômica de caráter anacrônico e de miséria como legado de sua colonização, e que mais tarde, os seus governantes tentariam transformá-lo em potência mundial, completando a fase de substituição de importações do processo industrial capitalista. O primeiro não se materializa, mas o segundo obteve êxito na década de 1970, ao completar seu processo de industrialização.

O país articulava políticas de industrialização e urbanização, com vistas à integrar a economia nacional. Estas foram materializadas principalmente com II PND e explicitadas no “Programa de Cidades de Porte Médio”, que visava desconcentrar o processo econômico selecionando centros regionais, onde consideravam além do tamanho populacional, especialmente as suas centralidades, posição urbano-hierárquica, seu espaço físico, as características funcionais e as de tamanho econômico, para receberem a atenção desse e de outros projetos.

As cidades interiorizadas que foram contempladas no Programa, foram encaradas como potências pólos secundários, com a importante função regional de receber os fluxos migratórios que antes saíam em direção às capitais. Assim Mossoró foi incluída no PNCCPM, recebendo em seu espaço urbano, importantes modificações, principalmente de conjuntos habitacionais e outros projetos necessários a organização espacial da cidade. Como cidade média, o Município estimulou o interesse do capital, e passou a atender a novos atores sociais, que buscavam um meio de contato com outras regiões, emprego e moradia.

No que se refere à formação histórica do Nordeste constatou-se nas leituras realizadas afirmações que reportam à geografia urbana da região uma característica economicamente dispersa. A região mesmo composta por nove capitais e algumas cidades de porte médio, destas a maioria interiorizada, não conseguiu mesmo assim, usufruir de benefícios de aglomerações gerados por uma concentração urbana, como aconteceu em outras regiões do país. O Rio Grande do Norte também não fica atrás dessa característica mais geral observada na região, carecendo de uma urbanização intermediária que possibilitasse um crescimento urbano mais amplo, já que ao longo de sua trajetória econômica praticamente repetem-se os mesmos espaços urbanos: a capital, Natal, e no interior, o município de Mossoró. Estes vão se

consolidando como espaços urbanos propriamente ditos, em detrimento dos outros espaços que compõem a unidade federativa.

Constatou-se que o estado do Rio Grande do Norte se destaca através de seu forte dinamismo econômico observado nas décadas de 1970 e 1980, apresentando uma evolução econômica à frente do Nordeste e do próprio país, mas como já apontamos anteriormente resultando em importantes repercussões no meio espacial ou territorial.

As políticas públicas que contribuíram para o desenvolvimento urbano da cidade de Mossoró, foram conduzidas mediante planejamento urbano-regional, a partir do incentivo ao capital industrial com base na concentração das atividades econômicas oriundas da própria região. Sobre o aspecto urbano confirma-se o “eufórico” impacto da mecanização das salinas, que apesar de sua importância econômica, dinamizando a economia da região, por outro lado, desempregou um largo contingente de mão-de-obra, que acabava por representar expressiva parcela de migrantes que procuravam em Mossoró uma “segurança social” e, por conseguinte, “exigia” uma demanda do setor público em termos de políticas públicas efetivas para absorver esse contingente populacional no próprio espaço urbano.

Verificou-se também no período dos anos 1970 e 1980, que a expansão acelerada de bairros residenciais que aproveitaram dos largos investimentos governamentais, em especial dos investimentos provenientes de políticas habitacionais, como foi de convir, serviram para resguardar os próprios migrantes, bem como para incrementar o espaço urbano do Município.

Os anos de 1980 também possibilitaram grandes investimentos para a cidade, viabilizados principalmente pelo setor petrolífero. Considerando as atividades produtivas de uma empresa de grande porte como a PETROBRÁS, de inúmeras outras empresas que acompanharam a sua instalação na cidade, pôde-se constatar um aumento no volume de investimento para a região, consolidando um setor terciário na estrutura econômica do município, e mantendo fluxos migratórios em sua direção. No mesmo período, a fruticultura irrigada apresenta um grande avanço tecnológico, e com sua dinâmica econômica globalizada, beneficia grande parte do território regional, e atraem para Mossoró novos imigrantes interessados em trabalhar nessa atividade, considerando que muitos desses imigrantes vinham de estados vizinhos.

No contexto geral, concluí-se, portanto, que os anos 1970 e 1980 foram de grande dinâmica econômica, deixando claro que o interior do estado do Rio Grande do Norte não ficou estagnado nos anos de crescimento da economia brasileira, reflexo visível na expansão urbana e da própria Mossoró. Porém, como já foi relatado, o crescimento econômico nacional

não conseguiu gerar um processo de urbanização mais amplo, que envolvesse todas as regiões do Estado.

REFERÊNCIAS

AMORIM FILHO, O. B. **Origem, evolução e perspectivas dos estudos sobre as cidades médias.** In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org). *Cidades Médias: Espaços em Transição.* São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 69-87.

ADEODATO, M. T. **A razão e os limites das políticas nacionais de desenvolvimento urbano** – uma análise comparativa das proposições de 1975 e 2004. – Tese de doutorado, USP/FAU, 2010.

ANDRADE, M. C. **Nordeste: Pólos de Desenvolvimento** (A Teoria dos Pólos de Desenvolvimento e a Realidade Nordestina). 1. ed. Recife: Centro Regional de Administração Municipal, 1973.

ARAUJO JUNIOR, E. A. S. de. **Políticas públicas: construção social do território e a moradia como local de produção.** Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu- MG – Brasil, de 29 de setembro a 03 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/ABEP2008_1156.pdf>. Acesso em: 26 out. 2013.

ARAÚJO, D. da S. **Dinâmica econômica, urbanização e metropolização no Rio Grande do Norte (1940-2006).** Tese de doutoramento, Instituto de economia da Unicamp-SP, Campinas, 2009.

ARAÚJO, T. B. de. **Herança de diferenciação e futuro de fragmentação.** In. *Estudos Avançados: dossiê nordeste*, pág. 7-36, São Paulo: Edusp, vol. 11, n.29, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000100002&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 5 de Out. de 2013.

BARAT, J. **Notas sobre o planejamento urbano no Brasil.** *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, out./dez. 1974. BMF-RJ, FGV.

BRANCO, M. L. C., **Cidades médias no Brasil.** In: *Cidades médias: produção do espaço urbano regional.* SPOSITO, Eliseu S., SPOSITO, M. E. B. (org). 1º ed – São Paulo: Expressão Popular, 2006.

BRASIL. ARTUR DA COSTA E SILVA. **Ato Institucional Nº 5, de 13 de Dezembro de 1968.** Presidência da República - Casa Civil, 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: 14 jan. 2014.

BRITO, F. A. de; PINHO, B. A. T. D. de. **Dinâmica do Processo de Urbanização no Brasil 1940-2010.** CEDEPLAR/UFGM, 2012.

BRUM, Argemiro. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2010.

CABRAL, R. 1959. **Das ideias à ação, a Sudene de Celso Furtado – Oportunidade Histórica e Resistência Conservadora**. In: Cadernos do Desenvolvimento, ano 6, nº. 8. maio de 2011, pág. 17-34, Rio de Janeiro, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109221441340.CD8_0.pdf>. Acesso em: 12 de Jan. de 2014.

CANO, W. **Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento**. In Revista de Economia Política, vol. 9, pág. 62-82, 1989. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/33-5.pdf>> Acesso em: 04 de Jun. de 2013.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. da. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CLEMENTINO, M. do L. M. **Rio Grande do Norte: novas dinâmicas mesmas cidades**, 2003, p. 389.

COUTO, E. M. J. **Redefinições espaciais do comércio de Mossoró-RN**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Geografia). Universidade Estadual do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2011.

DIEHL, A. A.; TATIM, D. C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice-Hall, 2004.

FERREIRA, A. **O Nordeste brasileiro contraponto inacabado da acumulação?** Revista de Economia Política. São Paulo: Brasiliense, v. 3, n.3, p.71-87, jul. /set. 1983.

FONSECA, P. C. D. **O processo de substituição de importações**. Capítulo 11. In: REGO, J. M.; MARQUES, R. M. Formação econômica do Brasil, São Paulo: Saraiva, 2003.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, C. **Formação sócio-espacial e dinâmicas urbano-regionais no Rio Grande do Norte**: O lugar da região metropolitana de Natal. Artigo submetido à Revista Urbe, em dezembro de 2008 e aceito e revisado em agosto de 2009. Disponível em: <<http://labore-ippur.webnode.com.br/publica%C3%A7%C3%B5es/>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

HOLANDA, V. **Em busca dos sentidos que permeiam a Cidade Média**. Revista da Casa da Geografia de Sobral, v 2/3, no.1, 2000/2001.

JORNAL O MOSSOROENSE. Mossoró, Rio Grande do Norte, 06 jan. 1974.

_____. Mossoró, Rio Grande do Norte, 09 jan. 1974.

LACERDA, A. C. de; OLIVEIRA, A. da S. de. **Os Investimentos em Infraestrutura no Brasil no Período 1930-2010.** In: KON A.; BORELLI E. (organizadoras) *Indústria, Tecnologia e Trabalho: Desafios da Economia Brasileira.* São Paulo: [s.n.], 2012.

LIMA, S. de C. **Da Substituição de Importações ao Brasil Potência:** Concepções do desenvolvimento 1964-1979. *Aurora*, vol. 4, n. 1, pp. 34-44, 2010.

LIMA, É. P. C.; FIGUEIREDO, F. F. **Políticas Ambientais nas Cidades Médias do Nordeste: o caso de Mossoró (RN).** *Carpe Diem: Revista Cultural e Científica*, v. 10, p. 1-13, 2012.

LUBAMBO, C.; CAMPELLO, A. F.; ARAÚJO, M do S.; ARAÚJO, M. L. C. de. **Urbanização Recente na Região Nordeste: Dinâmica e Perfil da Rede Urbana.** Publicado pelo Observanordeste em junho de 2005. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/textos_especiais_catialubambo.pdf> Acesso em: 27 de Out. de 2013.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 311 p. [4 exemplares].

_____. **Metodologia do Trabalho Científico:** procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 7. ed., 7. reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

MARICATO, E. **Construindo a política urbana.** Carta Maior, 25, nov. de 2005. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/A-construcao-democratica-da-politica-urbana/20894>>. Acesso em: 28 de Out. de 2013.

_____. **Política Habitacional no Regime Militar.** Editora Vozes: Petrópolis, 1987. Disponível em: <http://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/pol_hab_reg_militar_parte1.pdf>. Acesso em: 25 de Out. 2013.

MARTINE, G.; CAMARGO, L. **Crescimento e distribuição da população brasileira: tendências recentes.** *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, v. 1, n. 1, 1984.

MARTINE, G.; McGRANAHAN, G. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. In: BAENINGER, R. (org.). **População e Cidades:** subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas, Nepo/Brasília: UNFPA, 2010

MARTINS, G. de A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. 3. ed. Editora Atlas: 2012.

MATOS, P. de O. **Análise dos Planos de Desenvolvimento elaborados no Brasil no Brasil após o II PND**. 2002. 203f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", USP: Piracicaba, 2002.

MEDEIROS, S. R. F. Q de. **BNH: outras perspectivas**. Anais da 1ª. Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade. Natal, nov. de 2010.

MINAYO, M. C. de S. (Org.); DESLANDES, S. F.; NETO, O. C.; GOMES, R. **Pesquisa Social: Teoria, Teoria, Método e Criatividade**. 27. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política nacional de desenvolvimento urbano**. Cadernos Ministério das Cidades. Volumes 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

MOTTA, L. D. **A Questão Da Habitação No Brasil: Políticas Públicas, Conflitos Urbanos E O Direito À Cidade**. Texto Analítico, 2011. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/geral/anexos/txt_analitico/MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 14 de Outubro de 2013.

OLIVEIRA, L. C. S. de. **De repente, tudo mudou de lugar: refletindo sobre metamorfose urbana e gentrificação em Mossoró-RN**. 2011. 192 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2011.

PACHECO, C. A. **Fragmentação da Nação**. Campinas: Instituto de Economia/ UNICAMP, 1998.

PEQUENO, R.; ELIAS, D. **Tendências da urbanização e os espaços urbanos não-metropolitanos**. Cadernos Metrópole, São Paulo, v.12, n. 24, p.441-465, jul./dez. 2010.

PINHEIRO, K. L. C. B. **Processo de urbanização da cidade de Mossoró desde 1772 até os dias atuais**. Natal: Editora do CEFET – RN, 2007.

QUEIROZ, R. J. de G. **Política urbana e desigualdades socioespaciais em Mossoró: uma investigação acerca das políticas de implantação da rede de esgotamento sanitário**. Fortaleza – Ceará, 2012. Disponível em: <http://www.uece.br/mag/dmdocuments/dissertacao_rodrigo_queiroz>. Acesso em: 8 de Jan. 2014.

ROCHA, A. P. B. **Expansão Urbana de Mossoró** (período de 1980 a 2004). Coleção Mossoroense, Série C – n. 1469, João Pessoa/PB: EDUFRN Editora da UFRN, 2009.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica**. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 1991. 128 p.

SANTOS, A. M. S. P. **Política Urbana: a importância de focalizar as cidades médias**. In: VI Fórum de Debates Povos e Culturas das Américas. Cidades em debate: Economia - Meio Ambiente - Etnicidade, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc>> Acesso em: 9 jan. 2014.

SANTOS, J. de S. **O papel dos movimentos sociais nos anos de chumbo**. Revista online do Grupo Pesquisa em Cinema e Literatura. Vol. 1, nº 6, Ano VI, Dez – 2009, p. 488- 505.

SANTOS, M. **A Urbanização brasileira**. 5. ed., 1. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2008.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E DAS FINANÇAS. SEPLAN. **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Mossoroense**: v. 1 – Diagnóstico; v. 2 - Programas, Projetos e Modelos de Gestão. Natal, RN, IICA 2009. 353p.

SELVA, V. S. F. **Organização Espacial das Cidades de Porte Médio do Nordeste Do Brasil**. Disponível em: <<http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal3/Geografiasocioeconomica/Geografiaespacial/05.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2014.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2010.

SOARES, B. R. **Pequenas e Médias cidades: um estudo sobre as relações socioespaciais nas áreas de cerrado em Minas Gerais**. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org). Cidades Médias: Espaços em Transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 461-494.

STEINBERGER, M.; BRUNA, G. C. **Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado**. In: ANDRADE, Thompson Almeida & SERRA, Rodrigo Valente (orgs.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001, p. 35-77. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/capitulo2_cidademedias.pdf>. Acesso em: 16 out. 2013.

SUDENE. **Desempenho econômico da Região Nordeste do Brasil 1960-97**: síntese. Recife: SUDENE, 1999. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2014

TAVARES, H. M. **Estratégias de desenvolvimento regional**. Da grande indústria ao Arranjo Produtivo Local? Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 7, n. 1, p. 50-68, jan-abr/2011, Taubaté, São Paulo.

TOMY, C. A. V de. **Processos construtivos empregados na habitação popular no âmbito do SFH os conjuntos da COHAB-BD (1967-2000)**. Campinas, SP: [s.n.], 2000. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000219658&fd=y>>. Acesso em: 5 de Out. de 2013.

APÊNDICE

APÊNDICE A – DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS NO PNCCPM NA REGIÃO NORDESTE (1976-1982)

QUADRO 2 REGIÃO NORDESTE DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS NO PNCCPM NA REGIÃO NORDESTE (1976 - 1982)										
CIDADES	DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS CONVENIADOS POR SETOR E POR MUNICÍPIO*						RECURSOS CONV. E APLICADOS** (x C\$ 1.000 - 1982)			
	PLANEJ. E ADMINIST. (%)	INFRA-EST. VIAE TRASP (%)	SANEAMENTO (%)	INFRA-EST. ECONOMICA (%)	INFRA-EST. SOCIAL (%)	OUTROS PROJETOS	%	RECURSO CONVENIADO	RECURSO APLICADO	%
PIAUÍ										
Teresina	2,2	69,1	12,7	-	15,0	1,0	100	8.801,486	7.596,991	86,3
Floriano	6,8	10,7	46,8	-	32,9	2,8	100	762,099	353,315	46,4
Parnaíba	3,4	30,5	41,1	-	3,7	22,2	100	1.648,389	1.450,349	88,0
Picos	7,2	39,6	31,7	8,5	3,4	9,6	100	528,990	448,369	84,8
MARANHÃO										
Bacabal	3,5	85,5	-	-	5,4	5,1	100	272,670	202,673	74,3
Imperatriz	-	-	22,9	-	77,1	-	100	187,960	43,180	23,0
Caxias	5,2	13,4	6,7	-	74,7	-	100	473,830	257,844	54,2
São Luiz	1,7	98,3	-	-	-	-	100	4.644,660	4.217,404	91,0
ALAGOAS										
Atapiraca	6,0	45,0	35,0	-	14,0	-	100	497,090	249,012	50,1
Mecejó	3,7	36,6	11,0	-	12,8	35,7	100	12.722,050	3.677,033	28,9
BAHIA										
Jequié	14,4	11,8	39,4	-	34,4	-	100	377,180	268,923	71,3
Ilhéus	2,4	34,7	23,0	-	38,6	1,4	100	2.237,166	1.141,908	50,6
Itabuna	1,3	40,6	13,6	-	44,5	-	100	1.971,801	1.702,019	86,3
Paulo Afonso	16,6	-	71,1	-	12,3	-	100	63,500	43,180	68,0
Aragoiñas	6,3	12,3	10,2	-	69,7	-	100	976,986	892,875	91,4
Juazeiro	21,2	17,3	-	-	61,4	-	100	-	-	-
Feira de Santana	0,3	6,9	38,1	-	54,7	-	100	2.731,561	1.149,460	42,1
Vitória da Conq.	1,0	13,0	62,0	-	24,6	-	100	1.368,527	1.443,440	105,5
RIO GDE. DO NORTE										
Natal	13,5	62,0	6,7	1,5	12,0	4,3	100	4.642,323	5.276,271	113,6
Mossoró	5,5	50,8	31,4	-	7,5	4,8	100	993,905	1.017,268	108,9
Caicó	12,5	56,5	7,9	-	23,0	-	100	190,246	84,823	44,5
Currais Novos	36,4	63,6	-	-	-	-	100	69,850	89,890	128,6

(continua...)

(...continuação)									
CIDADES	DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS CONVENIADOS POR SETOR E POR MUNICÍPIO*							RECURSOS CONV. E APLICADOS**	
	PLANEJ. E ADMINIST. (%)	INFRA-EST. VIAE TRANSP. (%)	SANEAMENTO (%)	INFRA-EST. ECONOMICA (%)	INFRA-EST. SOCIAL (%)	OUTROS PROJETOS	%	RECURSO CONVENIADO	RECURSO APLICADO
PARAIBA									
Campina Grande	3,9	32,9	2,5	-	-	60,7	100	6.661.700	5.836.720
João Pessoa	6,6	75,5	0,9	1,6	15,2	-	100	7.421.467	6.212.129
Cajazeiras	13,9	40,3	24,6	-	21,2	-	100	409.120	411.348
Patos	9,3	44,5	3,5	-	42,6	-	100	351.125	252.344
Souza	11,5	31,2	2,8	-	34,0	20,5	100	220.718	135.206
Bayeux	23,0	57,7	19,2	-	-	-	100	178.970	137.674
CEARA									
Crato	2,6	26,0	34,3	-	33,3	3,8	100	882.399	237.907
Iguatu	3,6	20,0	43,0	-	30,9	2,5	100	622.043	186.318
Sobral	1,2	30,2	33,8	-	24,8	10,0	100	1.123.668	158.611
Juazeiro do Norte	2,4	32,0	17,1	-	42,4	6,1	100	887.575	398.040
SERGIPE									
Estância	47,6	-	-	-	52,4	-	100	175.260	100.393
Aracaju	7,7	40,0	34,6	-	17,7	-	100	4.761.345	5.173.951
PERNAMBUCO									
Salgueiro	12,2	34,0	7,0	-	45,0	1,8	100	241.046	154.063
Caruaru	6,1	34,0	4,7	-	24,0	3,9	100	1.117.842	1.298.720
Petrolina	2,9	56,7	1,3	1,1	37,9	0,1	100	2.327.858	3.040.177
Cearu	5,5	30,2	8,4	2,0	26,7	27,2	100	1.810.212	1.306.567
Vit. de Sto. Antão	14,6	25,3	22,1	-	12,4	25,6	100	1.015.703	322.486

* Convênios do Programa PNCPM, vários anos.
 ** SUDENE, Programa CPM/NE, Relatório Final de Acompanhamento, Planilhas Originais.