

Políticas públicas, moradia e assentamentos precários

Notas sobre os projetos de habitação de interesse social no município de Natal/RN

Public policies, housing and precarious settlements: Notes about the housing project of social interest in the city of Natal/RN

Luis Renato Nogueira da Rocha¹

Resumo: Este artigo traz uma abordagem acerca da atuação do poder público municipal da cidade do Natal/RN, entre os anos de 2002 e 2016, na implementação de projetos urbanos de urbanização e remoção de assentamentos precários. Os projetos, financiados pelo Governo Federal (em alguns casos com a parceria do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) impactaram sobre a realidade de 15 assentamentos distribuídos no território da cidade. Buscou-se, com esse trabalho, identificar quais os impactos efetivos que os projetos tiveram na configuração da cidade e dos espaços das áreas que foram alvos de intervenções; mapear as características dos territórios; a natureza das intervenções; a operacionalização dos programas; e identificar os limites e possibilidades institucionais do poder público na execução dos projetos. Adotou-se como procedimento metodológico a pesquisa qualitativa e documental. Os projetos resultaram em transformações e permanências nos espaços de pobreza da cidade, com resultados pouco efetivos e em alguns casos ainda incipientes. Os desafios postos ao município de Natal são enormes do ponto de vista da gestão dos projetos urbanos.

Palavras Chave: Assentamentos Precários; Favelas; Habitação Social; Remoções; Urbanização.

¹ Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Mestrando em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN; Membro do Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas/UFRN (luisrenatogpp@gmail.com)

Abstract: This paper presents an approach about the performance of the public administration of the city of Natal/RN between 2002 and 2016, in the implementation of urban projects of urbanization and removal of precarious settlements. The projects, financed by the Federal Government (in some cases with the Inter-American Development Bank - IDB), changed the reality of 15 settlements among the city. The purpose of this work was to identify the effective impacts the projects had on the conformation of the city and the intervention zone areas; to chart the characteristics of the territories; the essence of the interventions; the operationalization of programs; and to identify the limits and institutional possibilities of the public administration in the execution of the projects. The methodological procedure was led by qualitative and documentary research. The projects resulted in transformations and permanence in the poverty areas of the city, with little effective results and in some cases still incipient. The challenges given to the city of Natal are enormous from the point of view of the management of urban projects.

Keywords: Precarious settlements; Shantytowns; Social housing; Removals; Urbanization.

1. Introdução

Diversas pesquisas e trabalhos acadêmicos comprovam que, historicamente, a provisão da moradia para as classes de menor renda, no Brasil, não se deu pelas vias formais de acesso, ou seja, o mercado e/ou o Estado. Resultado disso, como se sabe, foi a proliferação de favelas e outras formas precárias de habitação pelos centros urbanos do país, alternativa encontrada pela parcela desassistida da população para, de forma econômica, ter acesso à moradia e ao emprego. A carência de políticas públicas “consistentes e duradouras”, como aponta Valença (2014, p. 344), também contribuiu para esse fenômeno. Nesse contexto, a favela passa a apresentar-se como uma “fórmula de sobrevivência para a população pobre” (Kowarick, 1993 [1979], p. 88).

De acordo com Valença (2014), o acelerado processo de crescimento urbano no contexto de crise econômica tem tornado mais escasso o acesso à moradia acessível e de boa qualidade. Entretanto, como no passado, o fomento ao acesso à casa própria, mesmo que em locais distantes dos centros das cidades e das oportunidades que estes podem oferecer, ainda prevalece, reforçando o cenário de segregação social já existente.

No que diz respeito à implementação de políticas públicas de habitação social no Brasil das últimas décadas, tem-se dois cenários diferentes: i) a estagnação dos investimentos públicos em infraestrutura urbana e social após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, porém com a inserção de uma política alternativa na agenda governamental no que diz respeito às favelas (vide programas de urbanização de favelas dos governos dos ex-presidentes Itamar Franco² e Fernando Henrique Cardoso³); e ii) a retomada dos investimentos nas áreas supracitadas, a partir de 2003, no governo do ex-presidente Lula, cujo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi marco de sua atuação da Política Urbana, porém, houve a diminuição da importância das “políticas alternativas” de urbanização de favelas, e a supervalorização da produção de moradia por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ensejando, entre outras, em propostas locais de erradicação de assentamentos precário até os dias atuais (Cardoso, 2016).

Assim sendo, a complexidade do atual modelo de desenvolvimento urbano nos instiga a fazer análises sobre as políticas públicas implementadas no Brasil após a retomada dos investimentos públicos em infraestrutura urbana e social. Ações governamentais, como o PAC, que rompeu a inércia do período pós-BNH, e o PMCMV, cujos impactos nas cidades e regiões metropolitanas são inquestionáveis, porém não atendem às demandas históricas dos movimentos sociais pela Reforma Urbana, merecem especial atenção, principalmente no que se refere a projetos urbanos financiados por estes programas e que se comprometeram em mudar para melhor a realidade da população favelada do Brasil.

Este artigo, portanto, se propõe a analisar a atuação do poder público em projetos urbanos nos assentamentos precários na cidade do Natal, capital do Rio Grande do Norte, no século XXI, no sentido de identificar quais i) a natureza das

² No governo Itamar Franco foi formulado o programa Habitar Brasil que destinou recursos do orçamento da União para a produção de moradia e urbanização de favelas.

³ No governo Fernando Henrique Cardoso, além do Habitar Brasil, que foi mantido e reformulado, transformando-se no Habitar Brasil/BID (pareceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento), foram lançados os Programas de Ação Social e Saneamento (PASS), o Pró-Moradia e o Pró-Saneamento.

intervenções, a operacionalização dos programas; e identificar os limites e possibilidades institucionais do poder público na execução dos projetos; ii) mapear as características dos territórios, iii) os impactos efetivos que os projetos tiveram na configuração da cidade e dos espaços das favelas que foram alvos de intervenções.

A cidade do Natal, de acordo com a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2016, tem mais de 877 mil habitantes. O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) do município, ainda não concluído, traz a informação de que mais de 106 mil pessoas residem em assentamentos precários (entre favelas, cortiços, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais degradados). A cidade está inserida num contexto metropolitano cuja formação iniciou-se a partir de mudanças espaciais e funcionais entre as décadas de 1980 e 2000 (Clementino e Ferreira, 2015). Instituída oficialmente em 1997 (Lei Complementar Estadual nº 152/1997), a Região Metropolitana de Natal (RMNatal) tem a cidade-polo (Natal) como a grande concentradora das atividades da região no que se refere à produção, ao consumo, à habitação e ao turismo, entre outros aspectos.

No tocante à questão da moradia, o município de Natal apresenta fragilidades e ausências por parte do poder público na gestão das políticas públicas. Dados da Fundação João Pinheiro (FJP) indicam um déficit de mais de 34 mil unidades habitacionais em Natal no ano de 2014. Além disso, existem problemas referentes às condições de moradia em ocupações informais e ilegais do solo e, também, à irregularidade fundiária; os espaços de pobreza urbana e a precariedade habitacional nessas ocupações são visíveis e se espriam pelo território da cidade. De acordo com estatísticas oficiais recentes, a cidade do Natal possui um número considerável de assentamentos. O Censo Demográfico do IBGE (2010) indica a existência de 41 dos chamados aglomerados subnormais; já o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS/2013) mapeou 70 assentamentos precários na cidade.

Essa diferença entre os documentos se explica pelo fato de o IBGE considerar apenas a tipologia de favelas na sua contagem. Adauto Lucio Cardoso

Políticas públicas, moradia e assentamentos precários: Notas sobre os projetos de habitação de interesse social no município de Natal/RN | Luis Renato Nogueira da Rocha | 08-32

(2016) faz uma crítica às estimativas subestimadas do IBGE no que se refere à existência desses assentamentos, e indica a necessidade de existirem estudos e pesquisas que sejam mais completos e abrangentes, a fim de se identificar outras áreas com habitações tão precárias quanto nas favelas, como loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais degradados e cortiços, por exemplo. Ele afirma, também, que esse mapeamento mais aprofundado é “premente para o planejamento adequado das políticas de enfrentamento da precariedade habitacional e urbana” (Cardoso, 2016, p. 30).

As transformações na implementação das políticas públicas urbanas no Brasil também tiveram seus desdobramentos em Natal. O poder público local, ancorado em programas e financiamentos federais, deu início à execução de projetos de melhoramento urbanístico e outras benfeitorias, como obras de saneamento ambiental, urbanização de assentamentos precários, construção de novas unidades habitacionais e regularização fundiária, por exemplo. Os projetos foram executados no âmbito de programas e subprogramas, como o Habitar Brasil BID, o Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda (PAT PROSANEAR) e o programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e o Projetos Prioritários de Investimentos – Intervenções em Favelas (PPI-Favelas).

Os referidos projetos dizem respeito a 15 assentamentos nas quatro regiões administrativas da cidade, entre os anos de 2002 e 2016. Alguns foram executados completamente e outros ainda estão em fase de execução – atrasados ou paralisados. Eles seguiram duas lógicas de intervenção que, em alguns momentos, se inter cruzavam: a urbanização (com melhoria da infraestrutura social e urbana); e o reassentamento parcial ou completo das famílias para conjuntos habitacionais produzidos em outras localidades.

Mapa 1 - Assentamentos Precários existentes, os removidos e os urbanizados.



Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS/2013) e levantamento de campo, 2017.

Os projetos implementados em Natal denotam que o direito à moradia para as famílias que residiam e/ou residem nos assentamentos precários ainda não foi efetivado, uma vez que o marco regulatório desse direito aponta para a inclusão dos assentamentos nas dinâmicas da cidade, permitindo o acesso dos moradores à terra urbanizada (Maricato, 2001). No caso de Natal, em sua maioria, os projetos de urbanização encontram-se inconclusos e os de remoção transferiram as famílias para locais sem infraestrutura urbana adequada.

É importante salientar que no período que compreende a execução das ações houve mudanças de ordem política e econômica no contexto da administração da cidade. Essas modificações impactaram sobremaneira a gestão das políticas públicas municipais e o investimento público em diversas áreas, principalmente nos grandes projetos urbanos. Aliado a isso, está o atual cenário político brasileiro, no qual impera a crise econômica e um desequilíbrio fiscal que

está afetando diretamente as finanças dos estados e municípios, diminuindo a capacidade de investimento e de gestão do poder público. Em Natal, não é diferente.

Este artigo está estruturado em três partes, além desta introdução. Na primeira, faz-se um panorama geral acerca dos projetos de intervenções nos assentamentos precários, com ênfase nas experiências de urbanização das comunidades Passo da Pátria e África, mostrando os dilemas e desafios do poder público em dois projetos com mais de 10 anos de execução e que ainda não foram concluídos; na segunda, mostra-se as experiências de remoção de assentamentos precários e as peculiaridades, resultados e expectativas de cada projeto; a última parte foi reservada para as considerações finais.

2. Natal e os assentamentos precários: um olhar sobre a atuação do poder público

O município de Natal, como outras cidades no Brasil e no mundo, possui diferentes padrões de ocupação do seu espaço urbano. Essas diferenças, demonstradas pelos diversos tipos de uso e ocupação do solo, trazem luz à divisão da cidade entre territórios formais e informais, que tornam evidentes as desigualdades sociais e a segregação espacial, resultando na formação de espaços de pobreza. Vários fatores contribuem para a formação desses espaços, usualmente caracterizados como favelas ou assemelhados. Entre eles podemos destacar a dificuldade de acesso à renda, que impede parte da população mais pobre de ter acesso ao mercado formal de moradia, obrigando-a a autoproduzirem suas habitações em locais nem sempre adequados.⁴ Além disso, o Estado, por meio de políticas públicas implementadas de maneira inadequada, também se torna responsável pela estruturação desses espaços de pobreza.

No caso de Natal, dados oficiais nos possibilitam fazer análises acerca dessas áreas, como também avaliar a atuação do poder público por meio de projetos urbanos de intervenções em assentamentos precários. Para isso foi

⁴ Para compreender a formação das áreas de precariedade urbana e habitacional no Brasil, ver Kowarick, 1993 e Maricato, 1996.

preciso identificar a organização espacial dessas áreas no território da cidade para, após isso, buscarmos entender como se deu a atuação do poder público e quais foram as prioridades dos governos nas definições das áreas de intervenção.

Dos 70 assentamentos precários identificados na cidade, 31 estão localizados na região oeste de Natal; a região Norte, por sua vez, concentra 18 assentamentos; as regiões Leste e Sul, 16 e 05, respectivamente. De acordo com o PLHIS, do total de assentamentos, 38 estão inseridos em Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs) definidas pelo Plano Diretor de Natal (Lei nº 082/2007). Esses assentamentos estão caracterizados de três formas distintas: i) consolidados, ou seja, já integrados urbanisticamente e dotados de infraestrutura básica; ii) consolidáveis, uma vez que apresentam condições favoráveis de recuperação urbanística, ambiental e de reordenamento urbano; e iii) não consolidáveis, pois não apresentam as mesmas condições dos consolidáveis.

Mesmo após as intervenções públicas em alguns assentamentos nos últimos anos, a precariedade habitacional ainda é uma realidade para parte da população pobre da cidade do Natal. O mapeamento do PLHIS demonstra que ainda existe uma quantidade expressiva de áreas com precárias condições de habitabilidade. Por outro lado, tem-se a ausência de políticas públicas capazes de modificar a realidade das famílias.

Informações obtidas por meio de pesquisa documental e entrevistas realizadas com gestores da Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes (SEHARPE) e da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPA) da Prefeitura do Natal, indicam quais os tipos de intervenção pelas quais passaram os assentamentos no referido período e como esses projetos se encontram hoje, como também as expectativas da gestão municipal em relação à conclusão dos mesmos.

As ações da Prefeitura do Natal, responsável pela elaboração e execução dos projetos, foram desenhadas de duas⁵ formas distintas ao longo dos anos: i)

⁵ Além dessas duas formas de atuação, também houve remoções pontuais em um assentamento precário, entretanto, não teve impacto considerável em relação aos demais tipos de intervenção. Foram removidas 17 famílias da comunidade Maruim para locais de escolha das próprias famílias. O projeto, segundo a Maria Carolina Farkat Diógenes, Diretora do Departamento de Regularização Políticas públicas, moradia e assentamentos precários: Notas sobre os projetos de habitação de interesse social no município de Natal/RN | Luis Renato Nogueira da Rocha | 08-32

projetos de urbanização integrada⁶; ii) produção de moradia para reassentamento de favelas, seja via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), seja via Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). A seguir serão apresentados os projetos implementados pela Prefeitura do Natal entre os anos de 2002 e 2017.

3. Passo da Pátria: dilemas e incertezas de uma urbanização sem fim

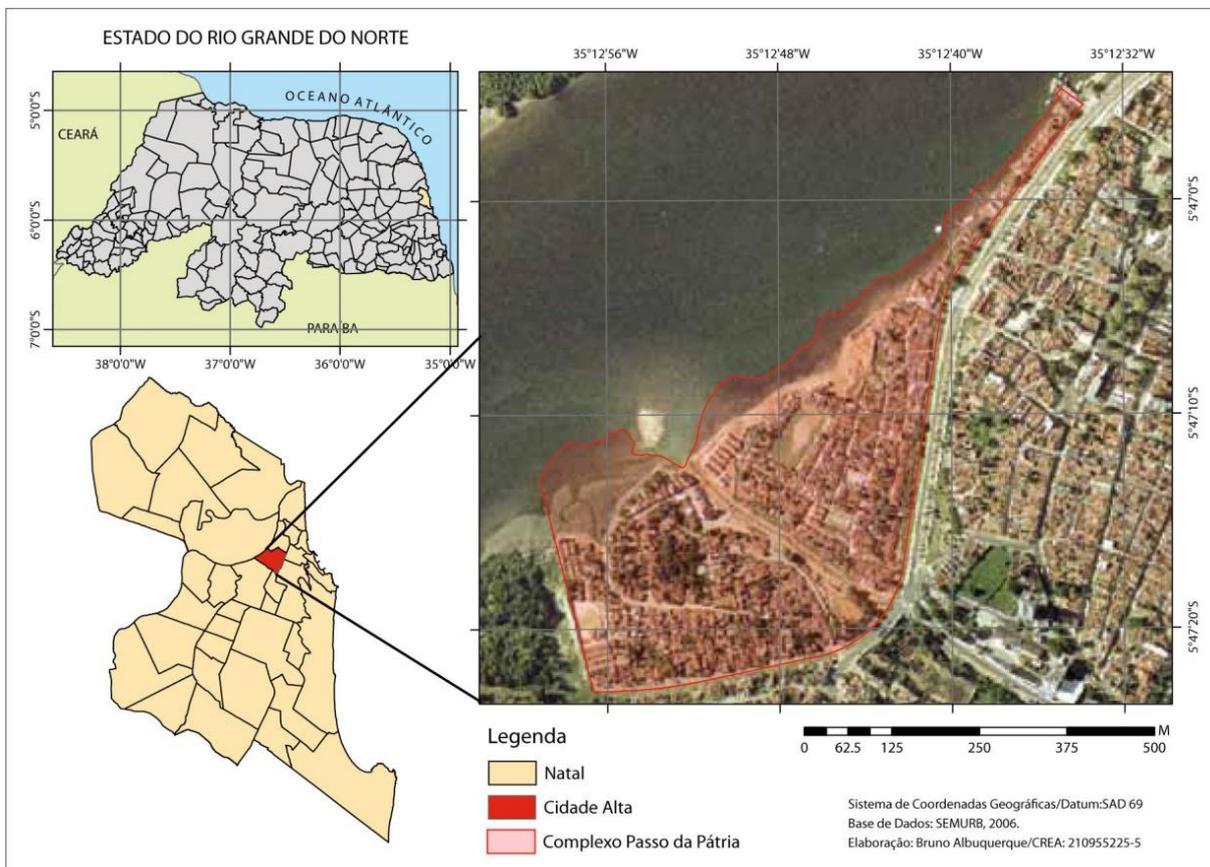
O primeiro projeto a ser abordado no presente trabalho é o de urbanização do assentamento Passo da Pátria, localizado na Região Administrativa Leste de Natal, no bairro Cidade Alta. Pesquisas existentes sobre o assentamento demonstram que o projeto executado pela Prefeitura do Natal foi pouco efetivo e não cumpriu com alguns dos seus objetivos iniciais (Ferreira et al., 2014). Considerado uma Área Especial de Interesse Social (AEIS) pela Lei Complementar n.º 44/2004. A comunidade possui características que apontam para diversos riscos físicos e ambientais e um alto grau de insalubridade, muito em função da sua localização. Por estar inserido em uma área de baixo relevo às margens do rio Potengi, o assentamento está sujeito a problemas como inundações pluviais e deslizamentos, por exemplo. Além disso, ocupa irregularmente trechos da Área de Proteção Permanente (APP) e está numa área lindeira à via férrea.

Fundiária da Secretaria Municipal de Habitação Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes (SEHARPE) não logrou êxito devido à inviabilidade técnica e financeira.

⁶ Os projetos de urbanização integrada contemplavam a implantação de rede de infraestrutura urbana (esgotamento sanitário, drenagem, pavimentação e sistema viário), regularização fundiária, construção de unidades habitacionais e equipamentos públicos de uso coletivo (escolas, creches, unidades básicas de saúde, praças e áreas de lazer).

Políticas públicas, moradia e assentamentos precários: Notas sobre os projetos de habitação de interesse social no município de Natal/RN | Luis Renato Nogueira da Rocha | 08-32

Figura 1. Localização do assentamento Passo da Pátria, em Natal/RN.



Fonte: Cavalcante e Aloufa, 2014.

O Projeto de Urbanização Integrada do Passo da Pátria, desenvolvido pela Prefeitura do Natal, compreendia a implantação de infraestrutura urbana (instalação de redes de água, energia, esgoto e drenagem e pavimentação); a realização de melhorias habitacionais; a construção de moradias e equipamentos comunitários e de lazer (creche, escola, posto de saúde, praças, campo de futebol), bem como a realização de ações de desenvolvimento comunitário e regularização fundiária. O início dos trabalhos se deu em 2002, porém, até os dias de hoje, o projeto está inconcluso. Dados oficiais da Prefeitura do Natal indicam que as obras, em dezembro de 2017 (ou seja, 15 anos depois) estão com 88% de execução.

A partir de entrevista realizada com o então secretário adjunto de Planejamento e Desenvolvimento Regional, em novembro de 2016, identificou-se que os grandes entraves da urbanização do Passo da Pátria têm algumas particularidades e que serão aqui brevemente relatados. A paralização e o atraso das obras, de acordo com o entrevistado, foram em função de alguns problemas na concepção do projeto; outros referentes à depredação por parte dos moradores; e, por último, incapacidade financeira do poder público municipal.

Em relação ao projeto, identificou-se que algumas escolhas foram inadequadas no momento das definições técnicas em relação ao sistema de esgotamento sanitário, que não levou em consideração as características do terreno no qual se localiza o assentamento. Segundo o entrevistado, o terreno é instável e tem um “teor de argila e material orgânico muito alto” e, em caso de uma carga muito pesada sobre ele, pode causar rebaixamento de terra.

O tipo de sistema de esgotamento sanitário escolhido (o condominial) é mais barato e, de acordo com o gestor entrevistado, o seu uso era mais frequente em assentamentos precários do tipo favela, considerando a irregularidade espacial das residências. O sistema condominial, diferente do convencional (no qual as residências são interligadas, individualmente, à rede coletora geral), interliga as tubulações de esgoto entre as residências para, posteriormente, ser direcionado à rede coletora geral. A utilização desse método, aliado às características do terreno, causaram alguns transtornos a alguns moradores, como o rompimento de tubulações dentro das residências.

Além dos problemas referentes ao projeto, outro fato colaborou para a paralização das obras: a depredação da tubulação do canal de escoamento da água da chuva. Ainda segundo o secretário-adjunto de Planejamento, alguns moradores locais retiraram as conexões dos tubos de drenagem de águas pluviais que foram instalados, enfraquecendo os equipamentos. Como consequência disso, houve o rompimento de toda a estrutura da rede de drenagem após uma forte chuva em meados de 2009, o que causou inundações em algumas casas do assentamento (figura 02).

Figura 2. Tubulação rompida no assentamento Passo da Pátria, em 2009.

Fonte: Prefeitura do Natal, 2009. Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/noticia/ntc-315.html>

Toda essa situação supracitada resultou na necessidade de um aporte de recursos do orçamento-geral da Prefeitura, no valor de aproximadamente R\$ 5 milhões de reais, para as obras de recuperação da estrutura do canal de drenagem e da rede de esgotamento sanitário. O município justifica que não dispõe desse valor e não há perspectiva de quando será possível retomar as obras com os recursos federais, uma vez que é preciso antes recuperar, com recursos do tesouro municipal, toda a estrutura que foi danificada ao longo do tempo.

No entanto, apesar dos entraves no andamento do projeto, houve considerável melhora em alguns indicadores habitacionais e de habitabilidade da comunidade, como no sistema da rede de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e coleta de lixo, por exemplo, conforme o Censo IBGE de 2010 (Tabela 01)

Tabela 1. Indicadores Habitacionais e de Habitabilidade do Passo da Pátria.

Variável	Ano		Variação
	2000	2010	
Domicílios particulares permanentes	552	623	12,86
População	2429	2258	-7,04
Rede de abastecimento de água	488	578	18,44
Rede de esgotamento sanitário	6	288	4.700
Coleta de lixo	436	611	40,14
Energia		612	

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 e 2010. Ferreira et al., 2014.

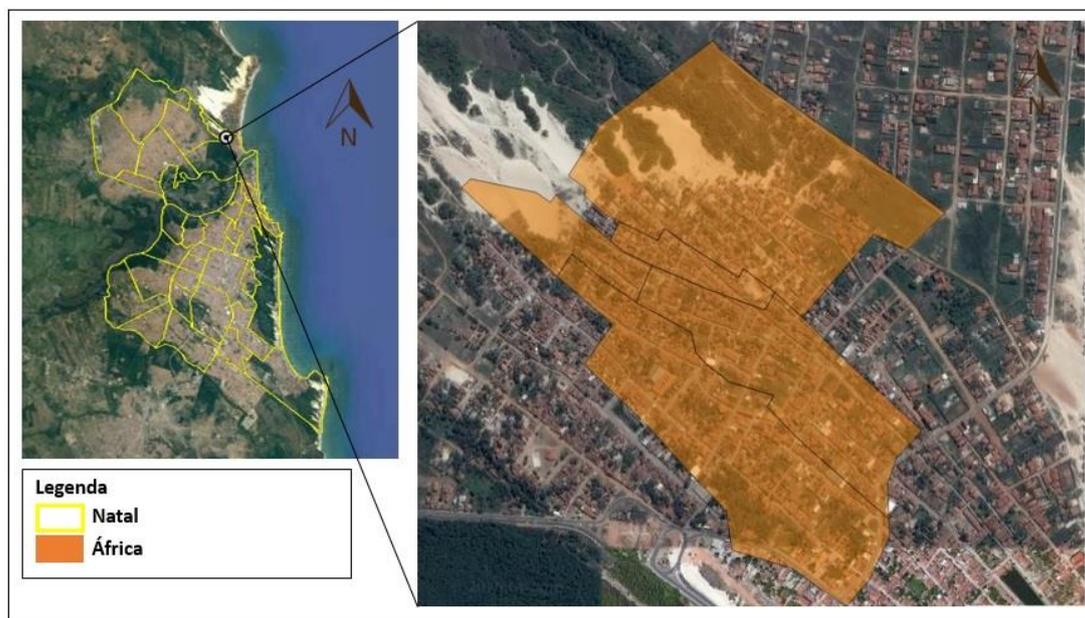
Pode-se observar com os dados expostos acima que, a exceção da população, todas as outras variáveis oscilaram positivamente entre 2000 e 2010, período em que o projeto foi parcialmente executado. Apesar do conjunto de complicadores, a gestão movimentou-se no sentido de viabilizar a retomada das obras. Uma nova proposta foi apresentada ao Ministério das Cidades (MCidades), órgão financiador do projeto, e a Prefeitura do Natal incluiu nas novas metas no projeto, a saber: i) as atividades do pós-ocupação; ii) sistematização das ações de educação ambiental junto aos catadores e demais moradores; iii) a recuperação da rede sanitária e pluvial que foi danificada, entre outras (Ferreira et al., 2014). Porém, essas intenções estão travadas devido à indisponibilidade de recursos. Ou

seja, a conclusão das obras no Passo da Pátria ainda não tem data para serem concluídas.

4. Urbanização do assentamento África: os impasses de uma implementação

Outro projeto de grande relevância e impacto social e urbanístico em execução no município de Natal é o do assentamento África (Figura 02), localizado no bairro da Redinha, zona Norte da cidade. A comunidade está inserida na ZPA 09⁷ (ecossistema de lagoas e dunas ao longo do Rio Doce), ainda não regulamentada, e é definida como AEIS pela Lei nº 5.681/2005. O seu entorno é composto por mata atlântica (na bacia do Rio Doce) que margeia parte do assentamento, como também por áreas de vegetação típicas de sistemas dunares. De acordo com o PLHIS, a comunidade está exposta a riscos de deslizamento e erosões, mesmo tendo sido parcialmente urbanizada.

Figura 3. O município de Natal e o assentamento África (setores censitários).



Fonte: elaborado pelo autor com base na ferramenta digital Google Earth; setores censitários do IGBE 2010 – Aglomerados Subnormais.

⁷ O Plano Diretor de Natal (Lei Complementar nº 082/2007) instituiu 10 Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs).

Os serviços executados no âmbito do projeto foram no sentido de dotar o assentamento de infraestrutura urbana, equipamentos comunitários de uso coletivo, realizar a regularização fundiária dos imóveis e executar e trabalho social. Além disso, foram construídas 200 unidades habitacionais em substituição às residências mais precárias existentes na comunidade. No entanto, passados mais de 10 anos, as obras no assentamento África encontram-se com apenas 53,84% de execução, e a situação das famílias que residem na comunidade ainda é precária. Dados do IBGE (Censo 2010) demonstram que a África ainda está distante do que objetivava a concepção original do projeto: cerca de 77% dos domicílios ainda são inadequados quanto ao esgotamento sanitário e 16,24% não estão ligados à rede geral de abastecimento de água, por exemplo. As condições de habitabilidade na comunidade, portanto, ainda estão aquém do ideal, e alguns acontecimentos explicam a morosidade da atuação do poder público.

De acordo com reportagem do jornal Tribuna do Norte⁸, o projeto foi paralisado pela primeira vez em 2006, após a empresa contratada descumprir algumas regras previstas na licitação. Após o destrato judicial e a convocação da empresa que ficou em segundo lugar no certame licitatório, as obras foram retomadas com a promessa de serem concluídas em dezembro de 2008, o que não aconteceu. Com a mudança de gestão, em 2009, houve nova paralisação nas obras, entretanto, diferenciando-se do Passo da Pátria, as obras na África foram parcialmente retomadas em 2014 (após nova mudança de gestão). De acordo com o secretário-adjunto de Habitação do município, foi construído, em 2014, um Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI) que integrava o projeto de urbanização. Há, ainda, a previsão de construção de mais 40 casas, entretanto, essas só serão construídas após a implantação de uma estação de tratamento de esgoto provisória sob a responsabilidade da Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN), empresa pública do Governo do Estado do RN.

⁸ TRIBUNA DO NORTE, 14 de fevereiro de 2007. África tem nova ordem de serviços. <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/africa-tem-nova-ordem-de-servico/34735>>.

No que se refere às obras de infraestrutura urbana, o secretário-adjunto de Planejamento considera ser o entrave um problema de gestão. Existem impasses administrativos na relação da própria Prefeitura, como por exemplo a dificuldade nos licenciamentos ambientais, devido à peculiaridade da área; como também a relação com a empresa, que não considera mais atrativo o valor do projeto, após anos paralisado. No assentamento África, como no Passo da Pátria, um dos agravantes também é relacionado à escassez de recursos próprios na Prefeitura.

5. Da favela ao residencial: as remoções em Natal/RN

Como explicitado no início deste trabalho, além dos projetos de urbanização integrada, o município de Natal também executou ações que culminaram na remoção de famílias residentes em assentamentos precários, na tipologia favela em sua maioria. O projeto de maior impacto sobre esses espaços de pobreza, conhecido como “Planalto/DETRAN”, resultou na remoção completa e/ou parcial de 09 assentamentos na cidade e posterior reassentamento em três conjuntos habitacionais construídos com recursos do programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários do Governo Federal. São eles o Leningrado, o Emanuel Bezerra e o Santa Clara. De acordo com dados da CAIXA, o projeto está atualmente com 93,82% de execução.

Dos três conjuntos construídos, o Santa Clara foi o que mais recebeu famílias dos assentamentos precários. Nele, foram reassentadas 06 comunidades de diferentes localidades de três regiões administrativas de Natal: Alagamar, Via Sul e Pião (da Região Administrativa Sul); Luiz Gonzaga (Região Administrativa Leste); Leningrado e DETRAN (Região Administrativa Oeste). Em relação ao DETRAN, a Prefeitura do Natal reassentou apenas uma parte da comunidade. A outra parte foi remanejada para 119 unidades habitacionais construídas no mesmo terreno.

O conjunto Leningrado recebeu parte das famílias de assentamento homônimo. A comunidade localizava-se na ZPA 04 (campo dunar nos bairros Guarapes e Planalto), portanto, imprópria para o uso habitacional, além de contar com precárias condições de habitabilidade. O conjunto Emanuel Bezerra,

Políticas públicas, moradia e assentamentos precários: Notas sobre os projetos de habitação de interesse social no município de Natal/RN | Luis Renato Nogueira da Rocha | 08-32

localizando na fronteira dos bairros Guarapes e Planalto, recebeu as famílias dos assentamentos Fio e Alemão e também parte do Leningrado. Ao todo, nos três conjuntos, foram construídas 627 unidades habitacionais, sendo 188 do Santa Clara, 160 do Leningrado e 279 do Emanuel Bezerra. O mapa abaixo demonstra os deslocamentos das famílias reassentadas no projeto Planalto/DETRAN.

A população reassentada era de baixa renda, moravam em habitações precárias e sem a regularidade da posse, correndo o risco de perderem as casas devido às ações judiciais em trâmite na época. De acordo com Diógenes (2014), as condições relacionadas às ações judiciais eram uma das principais pressões para que a Prefeitura do Natal solucionasse o que era visto como um problema. A autora afirma, também, que a solução encontrada pelo poder público foi a transferência das famílias de áreas bem estruturadas para uma região sem infraestrutura urbana adequada, fazendo com que o projeto apresentasse fragilidades em relação à inserção urbana. Os maiores problemas existentes, segundo a autora, são referentes escassez de transporte público e de equipamentos de uso coletivo.

Apesar das justificativas institucionais fazerem referência à precariedade habitacional e à situação de risco pelos quais passavam as famílias reassentadas, Diógenes (2014) indica que outros fatores tiveram forte influência na decisão pelas remoções das famílias, como as pressões sociais e judiciais dos grupos envolvidos no processo de produção habitacional de Natal, por exemplo. Sobre a localização dos conjuntos, a autora afirma que os técnicos municipais consultados informaram que eles foram construídos nos bairros Planalto e Guarapes (zona Oeste de Natal) por causa da dificuldade de encontrar terrenos disponíveis para projetos de habitação de interesse social nas proximidades dos locais de origem dos assentamentos. No entanto, uma pesquisa realizada constatou que havia terrenos viáveis para a construção de casas populares pelo menos nas proximidades dos assentamentos Pião, Alagamar e Via Sul, localizados em bairros da região sul de Natal (Ponta Negra e Candelária), em áreas atrativas ao capital imobiliário (DIÓGENES, 2014).

Em relação ao projeto Planalto/DETRAN, pode-se afirmar que ele produziu externalidades negativas e agravou o quadro de segregação social das famílias que

já viviam em precárias condições de habitabilidade. É necessário, agora, que o poder público local implemente políticas públicas que permitam aos moradores dos referidos conjuntos habitacionais a melhoria da qualidade de vida e a efetivação do direito à moradia adequada, cujos elementos garantidores perpassam pela garantia da posse do imóvel, pela disponibilidade de infraestrutura urbana no entorno e serviços como transporte, segurança, educação, saúde, cultura e lazer, por exemplo.

6. Programa Minha Casa Minha Vida e remoções de favelas: atuação em Natal/RN

Nestes tempos em que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é amplamente debatido e discutido por diversas pesquisas no Brasil, é importante pontuar que os antigos e complexos desafios postos à Política Habitacional brasileira não foram enfrentados pelo programa. Um desses desafios é a mudança no modo de “garantir a moradia” para a população pobre, uma vez que essa garantia não se limita à produção da casa própria, muito pelo contrário, mas sim por meio da garantia de elementos que possibilitem que essa população se aproprie da moradia, do seu entorno e da cidade.

O cenário econômico pós-crise de 2009 demandou uma resposta do Governo Federal, que se utilizou do PMCMV para produzir moradias em massa destinadas aos diferentes estratos sociais, como forma de combater o desaquecimento econômico que se aproximava. No entanto, o PMCMV acabou sombreando os demais Planos, Programas e Projetos que visavam atuar no combate ao Déficit Habitacional e enfrentar diversos problemas como, no nosso caso, a precariedade habitacional dos assentamentos irregulares.

Neste sentido, pretende-se, neste tópico, elucidar um pouco acerca da atuação do município de Natal na gestão das políticas públicas de habitação de interesse social para a população residente em assentamentos precários, por meio da produção de moradia via PMCMV.

Como já mencionado anteriormente, 16 assentamentos precários passaram por intervenções em Natal. Destes, 04 foram via PMCMV. Para a destinação dessas famílias, foram construídos dois empreendimentos residenciais, um na zona oeste Políticas públicas, moradia e assentamentos precários: Notas sobre os projetos de habitação de interesse social no município de Natal/RN | Luis Renato Nogueira da Rocha | 08-32

de Natal, no bairro Guarapes, próximo aos conjuntos Leningrado, Santa Clara e Emanuel Bezerra; e outro na zona leste, no bairro da Ribeira, Centro Histórico da cidade.

O empreendimento do bairro Guarapes, denominado Vivendas do Planalto, recebeu famílias de três assentamentos: Anatólia, Monte Celeste e 8 de Outubro. O empreendimento da Ribeira, o Residencial São Pedro, recebeu as famílias do assentamento Maruim. Além desses empreendimentos, estão em construção outros dois: o Village de Prata, também no bairro Guarapes, Região Administrativa Oeste; e o Morar Bem Pajuçara, no bairro Pajuçara, na Região Administrativa Norte de Natal. O quadro abaixo demonstra um resumo do PMCMV em Natal destinado à habitação de interesse social.

Quadro 1. Resumo dos empreendimentos PMCMV que receberam/receberão famílias de assentamentos precários

Empreendimento	Programa	Unidades habitacionais	Região	Bairro	Assentamentos precários	Ano de conclusão
Residencial Vivendas do Planalto	PMCMV	896	Oeste	Planalto	Anatólia, Monte Celeste e 8 de outubro	2014
Residencial São Pedro	PMCMV/PAC	200	Leste	Ribeira	Maruim e São José do Jacó	2016
Morar Bem Pajuçara	PMCMV	176	Norte	Pajuçara	Em definição	Previsão: 2018
Residencial Village de Prata	PMCMV	1792	Oeste	Guarapes	8 de março, Camboim e remanescentes do Alemão.	Parcialmente entregue.

Fonte: elaborado com base em pesquisa documental e entrevistas com gestores municipais.

A exceção do Residencial São Pedro, cujo público alvo foi quase que totalmente do assentamento Maruim, os demais empreendimentos do PMCMV tiveram públicos distintos. O Residencial Vivendas do Planalto, por exemplo, foi destinado a dois tipos de beneficiários: os de demanda aberta (sorteio) e os de demanda fechada (reassentados). Os assentamentos nos quais as famílias reassentadas residiam eram caracterizados pelo expressivo grau de insalubridade, precárias condições de habitabilidade e elevado índice de natalidade, desemprego

criminalidade e tráfico (TINOCO et al., 2015). A demanda aberta seguiu os critérios do PMCMV, com famílias cadastradas e sorteadas pelo município.

Além dos mesmos problemas que atingem os conjuntos habitacionais do projeto Planalto/DETRAN (ausência de equipamentos públicos, transporte, mobilidade urbana entre outros), um fato nos leva a crer que as relações entre os atuais moradores tendem a se tensionar por causa da violência. De acordo com reportagem do jornal Tribuna do Norte⁹, no primeiro ano de existência do residencial, as famílias listaram 10 homicídios. Essa situação reforça ainda mais a situação de segregação da população local. Ainda segundo a reportagem, os motoristas da única linha de ônibus que passa próximo ao Vivendas se recusam a ir à noite, como também os entregadores de remédios ou refeições. Além do quadro exposto, existem casos de depredações dos equipamentos de uso coletivo do residencial.

Figura 4. Localização do Residencial Vivendas do Planalto.



Fonte: Imagem aérea do Google Earth, 2018.

⁹ TRIBUNA DO NORTE, 2015. Condomínios ficam isolados.

<<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/condominios-ficam-isolados/306635>>.

O residencial Vivendas do Planalto foi projetado para ser um condomínio aberto, ou seja, sem muros. Entretanto, alguns blocos estão sendo murados, transformando-se em pequenos condomínios fechados (Figuras 4).

Figura 5. Bloco fechado do Residencial Vivendas do Planalto.

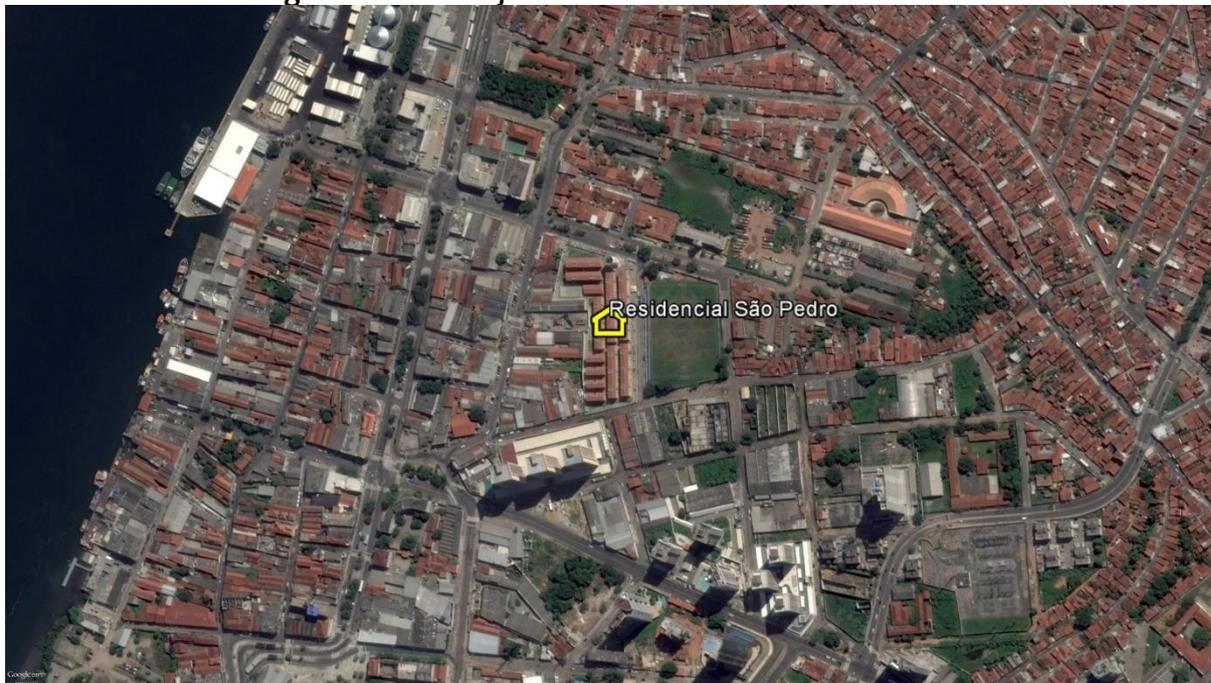


Fonte: Acervo do autor, 2017.

No que se refere ao Residencial São Pedro, no bairro da Ribeira, as 200 unidades habitacionais construídas receberam famílias do assentamento Maruim, então localizado no mesmo bairro. A comunidade do Maruim é histórica na cidade do Natal. O início da sua ocupação se deu ainda na década de 1960, em um terreno pertencente à União, e que a sua maior parte era ocupado pelo Porto de Natal. Com o passar dos anos, dois movimentos aconteceram: a comunidade foi se consolidando e a capacidade de estocagem do Porto de Natal foi se esgotando, segundo os dirigentes da Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN. Nesse contexto, a direção do Porto começou a pressionar o poder público para retirar a comunidade, abrindo, então, espaço para a expansão do porto. Após muitos embates e propostas, a Prefeitura do Natal conseguiu remover por

completo a comunidade, dando o domínio de parte da área do assentamento ao Porto.

Figura 6. Localização do Residencial São Pedro.



Fonte: Imagem aérea do Google Earth, 2018.

O projeto de reassentamento do Maruim tem algumas peculiaridades. Uma delas é que o residencial foi construído no Centro Histórico da cidade, a cerca de 600 metros do local de origem do assentamento. Além disso, o projeto, por ser uma combinação do PMCMV com o PAC, isentará as famílias de pagarem pelos apartamentos, como também transformará parte da área onde se localizava o assentamento (45% do terreno) em um Centro Comercial para as famílias exercerem suas atividades econômicas, que são basicamente relacionadas à pesca e ao descasque de camarão (ROCHA, 2015).

À primeira vista, o projeto parece ser um diferencial dos que já foram executados até hoje na cidade do Natal. O fato da localização ser em um bairro central, com boa infraestrutura urbana e oferta de serviços e equipamentos públicos nas proximidades, e pela possibilidade dos moradores continuarem a exercer suas atividades profissionais e econômicas no bairro, nos fazer crer que está de acordo com aquilo que alguns autores, como Maricato (2000), defendem

Políticas públicas, moradia e assentamentos precários: Notas sobre os projetos de habitação de interesse social no município de Natal/RN | Luis Renato Nogueira da Rocha | 08-32

sobre moradia social em áreas centrais. Entretanto, como ainda está muito recente, não existe a possibilidade de confirmar qualquer hipótese neste sentido. É preciso que haja uma pesquisa mais específica para chegar a alguma conclusão.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Problemas de operacionalização e concepção dos projetos, pressões sociais e institucionais, entraves jurídicos, incapacidade financeira, enfim, todas essas situações estão presentes e se colocam como barreiras à execução dos projetos de urbanização e remoção de assentamentos precários no município de Natal, de forma que impedem a efetiva e eficaz implementação das políticas públicas de habitação e a garantia do bem estar social e urbano para a população beneficiária e para a cidade como um todo, reforçando a segregação e aumentando as fronteiras entre as cidades legal e ilegal, ou seja, às margens dos códigos, leis e planos urbanísticos.

O que se pode observar, em relação aos projetos de urbanização das comunidades Passo da Pátria e África, é que ambos foram marcados pela dissociação entre planejamento e a gestão dos mesmos – sem considerar os fatores externos que também implicaram na paralisação dos dois. E a situação apenas se agrava, uma vez que, para poder concluir os projetos, o município terá que arcar com um volume de recursos do seu orçamento próprio, atualmente indisponível. No atual contexto econômico vivido pela administração municipal, não se tem perspectivas sobre quando haverá novamente capacidade de investimento. Dito isto, entende-se que o município de Natal está perdendo a oportunidade de implementar projetos concebidos no sentido de se contraporem às práticas tradicionais de intervenções em favelas, nas quais prevalece produção em massa de unidades habitacionais e a transferência das famílias para localidades distantes das áreas centrais.

Em relação aos projetos de remoção dos assentamentos precários para os conjuntos habitacionais (Leningrado, Santa Clara e Emanuel Bezerra) (via PAC), como também os do Vivendas do Planalto (via PMCMV), entende-se que estes reproduziram os fenômenos presentes em outras cidades do Brasil, ou seja, o

Políticas públicas, moradia e assentamentos precários: Notas sobre os projetos de habitação de interesse social no município de Natal/RN | Luis Renato Nogueira da Rocha | 08-32

reassentamento de famílias de baixa renda em habitações populares em áreas desprovidas de infraestrutura urbana e social. Ou seja, mudou-se a forma (da moradia), mas o conteúdo (as condições de vida) permaneceu semelhante ou, em alguns casos, piorou, uma vez que as famílias ficaram distantes das áreas centrais nas quais as possibilidades de trabalho (formal ou informal) e acesso à renda são maiores.

O projeto que, de certa forma, se apresenta como diferencial na gestão da política habitacional de Natal é o de reassentamento do assentamento Maruim. No entanto, só uma pesquisa mais abrangente e direcionada aos beneficiários, poderá mensurar a efetividade e eficácia do projeto.

Em resumo, a atuação do poder público municipal de Natal na gestão das políticas públicas de habitação de interesse social gerou transformações e permanências nos espaços de pobreza da cidade. Os desafios postos ao município são enormes do ponto de vista da gestão dos projetos urbanos, principalmente na atual conjuntura, onde se tem, como plano de fundo, uma crise econômica e a redução dos investimentos em infraestrutura urbana e social por parte do Governo Federal.

Referências

CAVALCANTE, J. da Silva Ibiapina; ALOUFA, M. A. Ibrahim. “Percepção de riscos ambientais: uma análise sobre riscos de inundações em Natal-RN, Brasil, 2014.” *Investigaciones Geográficas Instituto de Geografía*, UNAM, México, p. 54-68.

CARDOSO, Adauto Lucio. “Assentamentos Precários no Brasil: discutindo conceitos.” *In: Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros* / editores: Maria da Piedade Morais, Cleandro Krause, Vicente Correia Lima Neto. – Brasília: Ipea, 2016.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda, FERREIRA, Ângela Lúcia. “Caminhos para se pensar a metropolização de Natal: questões, hipóteses e referências.” *In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Ângela Lúcia (Editoras). Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro/RJ: Letra Capital, 2015.

DIÓGENES, Maria Caroline Farkat. *Reassentamento de famílias em projetos de habitação social: avaliação de procedimentos e resultados no projeto Planalto II, Natal/RN*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

Políticas públicas, moradia e assentamentos precários: Notas sobre os projetos de habitação de interesse social no município de Natal/RN | Luis Renato Nogueira da Rocha | 08-32

FERREIRA, Glenda Dantas; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; LUZARDO, Lucas Costa Freire; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. “Políticas Públicas, Comunidade e habitabilidade: um olhar sobre o Projeto Integrado de Urbanização da Comunidade Passo da Pátria no município do Natal-RN/Brasil.” *Anais... 38º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu/MG, 2014. Disponível em: <<http://www.anpocs.org/index.php/papers-38-encontro/gt-1>>. Acesso em: 14 de novembro de 2016.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. – 2ª ed. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

MARICATO, Erminia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Erminia. *Habitação Social em Áreas Centrais*. Oculum (Campinas), Campinas - FAU/PucCamp, n. 1, p. 13-24, 2000.

MARICATO, Erminia. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

ROCHA, Luis Renato Nogueira da Rocha. *Reabilitação Urbana no Bairro da Ribeira: perspectivas de um centro histórico em transformação*. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

TINOCO, Marcelo Bezerra de Melo Tinoco; BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; LIMA, Larissa Rafaela Fernandes. “Degradação de espaços coletivos e de sociabilidade em condomínios verticais do PMCMV: um problema de projeto?” *Anais... 7º Projotar*, Natal/RN, 2015. Disponível em: <<http://projedata.grupoprojetar.ufrn.br/dspace/handle/123456789/2004>>. Acesso em: 16 de novembro de 2016.

VALENÇA, Márcio Moraes. *Alternativa de provisão habitacional no Brasil e no mundo*. Mercator (Fortaleza) [online]. 2014, vol.13, n.3, pp.7-23. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4215/RM2014.1303.0001>>. Acesso em: 20 de novembro de 2016.

VALENÇA, Márcio Moraes. Anotações críticas acerca da política habitacional brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coordenadores). *Direito à Moradia Adequada*. O que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

Recebido em: 31/01/2018
Aprovado em: 21/03/2018