

**TRAJETÓRIA DE UMA EXPERIÊNCIA: REGULARIZAÇÕES EM NATAL  
ANTES E DEPOIS DO ESTATUTO DA CIDADE**

**Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva**

Arquiteto, mestre em Arquitetura e Urbanismo, professor de Planejamento Urbano na Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

**([alexsandrocardoso@uol.com.br](mailto:alexsandrocardoso@uol.com.br))**

João Galvão do Nascimento Neto

**([jgalvao@sxp.com.br](mailto:jgalvao@sxp.com.br))**

Arquiteto, professor do CEFET-RN.

**Nelma Sueli Marinho de Bastos**

Mestre em Arquitetura e Urbanismo, técnica da Secretaria Especial de Meio Ambiente e Urbanismo da Prefeitura Municipal de Natal

**([nelmamarinho@aol.com](mailto:nelmamarinho@aol.com))**

## INTRODUÇÃO

No último século, o Brasil apresentou um crescimento urbano baseado em um padrão de expansão das áreas habitacionais, apoiado e marcado pela segregação sócio-espacial, por um lado, e pela fraca capacidade da gestão pública no exercício de sua competência (no mínimo) de fazer cumprir as legislações existentes. Nesse sentido, o Mercado Imobiliário aglomerou força especial como agente desse crescimento urbano, inclusive exercendo influência significativa na elaboração e aprovação de legislações, operando como um agente ativo e importante na determinação de *onde* alocar moradias, na definição de *quem* poderia ocupá-las e *como* esta ocupação seria possibilitada.

As favelas, os loteamentos irregulares e clandestinos, as palafitas, enfim, representam a materialização dos processos econômicos e sociais marcados pela concentração de renda e desigualdades sociais, exacerbam os problemas advindos das fragilidades do exercício de controle pelo poder público. Fernandes e Alfonsin (2003) lembram que, em praticamente todas as capitais e Regiões Metropolitanas do Brasil, é possível encontrar a *ocupação informal do solo urbano* e que esta já não é mais uma exceção e, sim, a regra nas cidades brasileiras. Por outro lado, como ressalta Gordilho-Souza (2003), pouco se tem evoluído e reconhecido esta realidade, principalmente, pela falta de dados produzidos pelas prefeituras municipais. O

problema central recai na fraca capacidade que os municípios apresentam de enfrentar e incentivar políticas públicas mais consistentes e voltadas para as áreas mais carentes.

Este trabalho pretende discutir a atuação do setor público nas áreas habitacionais carentes da cidade de Natal-RN, investigando a criação de três Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Ressalta-se que estas três AEIS são as únicas que foram regulamentadas pelo Poder Público, desde a elaboração do Plano Diretor de Natal em 1994.

Pretende-se analisar, comparativamente, os processos de seleção da área, planejamento e implantação, a inserção da comunidade (no planejamento e na cidade) e a configuração espacial das áreas, no intuito de delinear os avanços, obstáculos e ineficiências de tais regularizações. Percebe-se a existência de três diferentes processos de elaboração, de justificativa e princípios de abordagem e de especificações, apresentando resultados espaciais também diferenciados e que, embora se tratando de Áreas de Interesse Social, criaram espaços de vivência diferenciados. Assim, o objetivo principal deste artigo é realizar uma comparação das singularidades em Natal, antes e após a aprovação do Estatuto da Cidade, avaliadas por meio de um quadro metodológico comum, possibilitando contribuir com as futuras implementações.

## 1. DIREITO À MORADIA EM NATAL: antes e após o Estatuto da Cidade

Está marcado, tanto nas práticas legais, quanto nas obras teóricas sobre habitação, que o Direito à Moradia é uma conquista não apenas das comunidades carentes, mas de toda a população de um país. Na Constituição Brasileira, tal Direito aparece por meio das garantias de se instituir, através de uma Política Urbana, alguns instrumentos legais que permitam aos municípios implantar uma *política de desenvolvimento urbano* e fixar novos meios de garantir a posse do solo para aqueles que não possuam títulos de propriedade (artigos 182 e 183). Portanto, a Função Social da Propriedade está acima dos interesses especulativos e/ou de mercado, dessacralizando a propriedade e permitindo uma maior flexibilidade na defesa do Direito à Moradia. A mudança de marcos jurídicos deve-se às crescentes contribuições dos movimentos sociais, que ganharam força nos anos 1980, em particular, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). O fato da Constituição de 1988 ter colocado a questão municipalista como fundamental para a descentralização das decisões administrativas, levou a que, neste período pós-Constituinte, fossem elaborados alguns Planos Diretores Municipais, alinhados com esta perspectiva do Direito à Moradia.

O atual Plano Diretor de Natal (PDN), de 1994, foi um dos primeiros instrumentos de controle e desenvolvimento urbano aprovados, na década de 1990, a incorporar os princípios defendidos pelo MNRU. Nos seus artigos, encontra-se uma antecipação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, aprovado apenas em 2001. Dentre esses, o PDN de 1994 (artigo 25) prevê a existência das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), estabelecendo os seguintes critérios:

Áreas Especiais de Interesse Social destinam-se primordialmente à produção, manutenção e recuperação de habitações de interesse social e compreendem: I – terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, vilas, loteamentos irregulares delimitados [...] em relação aos quais haja interesse público em se promover a urbanização e regularização jurídica [...].

A despeito do pioneirismo em relação ao Estatuto da Cidade, Natal não apresenta um histórico mais rico em termos de experiências de definição de AEIS ou de regularizações fundiárias. De fato, após a aprovação do PDN foram criadas apenas três AEIS, sendo Mãe Luiza a primeira (1995), seguida do Passo da Pátria (2002) e do Jardim Progresso (2004). Portanto, Natal apresenta experiências anteriores e posteriores à promulgação do Estatuto da Cidade.

Entretanto, a definição de apenas três AEIS não indica a falta de áreas, conforme estipulado no artigo 25 do PDN (citado acima). Em Natal, dados da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social apontam a existência de 70 favelas, distribuídas em todas as Zonas Administrativas<sup>1</sup>, 163 loteamentos irregulares (41,58% do total) e um número similar de vilas. Silva e Bastos (2003, mimeo), analisando a eficácia do PDN/94, comentam sobre a AEIS e identificam os seguintes problemas:

As áreas definidas como de Interesse Social são aquelas ocupadas por favelas. Os loteamentos que abrigam situações de interesse social e as vilas, não foram demarcados e dependem de estudos, para efeito de localização e regulamentação específica [...] Uma das dificuldades das regulamentações, dessas áreas, envolve a existência da dinâmica da informalidade que persiste, em toda a cidade e a ausência de estudos que fundamentem a delimitação dos perímetros das AEIS.

Portanto, apesar da existência dos instrumentos legais para a efetivação de AEIS, mesmo antes do Estatuto da Cidade, Natal ainda não ensejou uma política urbana consistente nas áreas carentes. Ressalta-se também que o PDN/94 prevê, em seu artigo 26, a exigência de

---

<sup>1</sup> Natal é dividida em quatro zonas administrativas: Norte, Sul, Leste e Oeste que contem 36 bairros (com população total de quase 800 mil habitantes).

se submeter qualquer proposta de instauração de AEIS ao Conselho de Planejamento Municipal (CONPLAM) e ao Conselho de Habitação e Desenvolvimento Social de Natal (CONHABIM).

Bastos (2003), analisa a pouca efetividade do PDN/94, principalmente, no que concerne ao Direito à Moradia, relacionando a frágil capacidade do poder público em estabelecer prioridades na sua política de gestão urbana. Nesse sentido, comenta que

As dificuldades de gestão, aos poucos, levaram à substituição da atividade planejadora, como um processo, por ações isoladas de implementação de planos, programas, projetos e intervenções. Estas intervenções são, quase sempre, pulverizadas no solo urbano e visam a neutralizar ou ceder às pressões impostas pela sociedade. Tais pressões exigem soluções rápidas para problemas cotidianos ou, apenas, consistem no atendimento aos clamores da sociedade, organizada ou não, e das redes anti ou pró-crescimento, movimentos de bairros, etc.

Um dos exemplos práticos dessa dificuldade em estabelecer um Planejamento Urbano, em Natal, conforme indicado no PDN/94 e no Estatuto da Cidade, pode ser visto em uma recente alteração nas áreas passíveis de adensamento (hab/ha). A Lei Complementar 022/99 aumentou a densidade, de 180 para 350 hab/ha, de dois bairros, localizados na periferia pobre da cidade, sem que tivesse havido grandes aumentos na infra-estrutura instalada.<sup>2</sup>

É este aspecto fragmentado das políticas públicas que aparece quando analisamos as experiências de regularizações urbanas em Natal, através da criação de suas AEIS. O fato de terem sido regulamentadas duas AEIS, pós-Estatuto da Cidade, não parece ter relação direta com a retomada de uma política consistente do Direito à Moradia: este é bem mais sentido na experiência pré-Estatuto da Cidade. Tal contradição só poderá ser melhor compreendida, se observarmos os contextos políticos e sociais destas experiências que, mais do que exemplos, são marcas de um processo legal que não foi acompanhado por um amadurecimento político ou de participação social efetiva. A seguir, far-se-á uma rápida análise da implantação das três experiências legais relacionadas à regularização de AEIS em Natal: Mãe Luiza, Passo da Pátria e Jardim Progresso.

---

<sup>2</sup> Tal aumento esteve relacionado com a perspectiva de construção de um novo acesso a Zona Norte, via ponte, que até hoje (2004) ainda não foi concluída.

## 2. A EXPERIÊNCIA PIONEIRA DE MÃE LUÍZA

Os primeiros registros sobre a ocupação no atual bairro de Mãe Luiza aparecem, já no início do século XX, com o topônimo “Morro do Bode”, assim denominado pela prática de se levar caprinos para pastar nas dunas cobertas de vegetação rasteira. Relativamente próximo do centro histórico da cidade, mas, ao mesmo tempo, guarnecida pelas dificuldades topográficas, o Morro do Bode iria aos poucos servir de “pouso” para famílias de migrantes pobres, vindos do interior do estado. Souza (2001, 407) registra que a origem provável do nome do bairro viria de uma certa Sra. Luíza, uma das primeiras moradoras e parteira de profissão, responsável pela ajuda a outros moradores mais pobres ou recém-chegados.

O bairro de Mãe Luiza apresenta uma localização geográfica bastante peculiar. Continuação de um cordão dunar que cerca toda a cidade, está de frente para o mar e de costas para o centro da cidade, tendo como vizinhos os bairros de Petrópolis, Areia Preta e o Parque das Dunas.

A cada novo período de seca no interior do estado, Natal recebia mais e mais retirantes, vindos com a expectativa de fazer morada e conseguir trabalho. Áreas periféricas como Mãe Luiza, fora do centro e dos bairros de elite, eram o escape natural para estas famílias. A partir da rápida urbanização, ocorrida em Natal, pós-Segunda Guerra, Mãe Luiza passou a ser, sistematicamente, ocupada por populações de migrantes que não possuíam condições de pagar aluguel ou comprar um lote na periferia. Tal ocupação foi assistida por ações de melhoramento, como a construção de cacimbas, pavimentação de alguns trechos e fornecimento de materiais de construção, realizadas pelo, então, prefeito Sylvio Pedroza (1946-1949). Neste momento, configuram-se as primeiras vias tais como as atuais ruas Guanabara, Saquarema, Antônio Félix, Camaragibe e algumas travessas (SOUZA, 2001, p.407).

A configuração espacial, consolidada em fins da década de 1940, tornou-se primordial para definir a morfologia interna do bairro. Tal morfologia se caracterizou pela configuração de seu tecido orgânico, definido mediante a adaptação às curvas naturais do morro, portanto, conforme sua topografia natural. Na definição de suas principais vias, foram considerados, em certa medida, o critério de paralelismo em relação à linha do mar. As quadras resultantes da ocupação, em geral, são extensas e subdividas em pequenos lotes. Estas quadras foram estruturadas ao bel-prazer de seus primeiros ocupantes, conforme a ordem de chegada de novos moradores. Atualmente, o assentamento consolidado tem sido alvo de renovações

internas e incessante subdivisão de lotes para abrigar parentes dos moradores. O bairro está localizado em posição privilegiada em relação a qualidades do ambiente natural, acessibilidade e outras externalidades inerentes ao consumo de bens e serviços públicos.

Em 1951, foi inaugurado o Farol de Natal, que depois se tornou conhecido como Farol de Mãe Luiza. Mas, só em 1958, a comunidade viria a obter o status de bairro, mediante a criação da Lei 794 de 23 de janeiro de 1958, sancionada pelo prefeito Djalma Maranhão. Além desta lei, o prefeito aprovou um plano de loteamento para a área e permitiu a concessão de cartas de aforamento para aqueles que já moravam ou que quisessem construir casas no local.

As taxas desses aforamentos eram escalonadas, conforme o tamanho do terreno e sua relação com a quadra (esquina ou central). Souza (2001, p.409) registra que o dinheiro arrecadado seria aplicado em obras de pavimentação em toda a cidade (60%), em obras no local (20%) e na construção de um estádio municipal (20%) o que não parece indicar, à primeira vista, um tratamento diferenciado, isto é, amplamente voltado para minimizar os problemas da comunidade.

Portanto, já em 1958, a comunidade possuidora de todas as características de favela, já era considerada bairro e seus moradores possuíam a posse aforada da terra. Esta não foi a última intervenção pública no bairro. Em 1966, na administração do prefeito Agnelo Alves foram ampliadas as redes de distribuição de energia elétrica, construíram-se mais poços tubulares e vias foram pavimentadas. No início da década de 1980, ocorre a implantação da Via Costeira (área hoteleira de Natal) e do Parque das Dunas (área de preservação ambiental), ambas margeando o bairro; de março de 1983 a dezembro de 1985, na administração do prefeito Marcos Formiga, foram asseguradas as posses de mais 2.300 imóveis, mediante a concessão de aforamento, além de obras de drenagem, calçamento e muros de arrimo. Entretanto, apesar do direcionamento de recursos públicos e da atenção especial ao bairro com novos melhoramentos, o bairro sempre foi estigmatizado como um espaço de pobreza e marginalidade. Frise-se que intervenções pontuais não tiveram por objetivo primordial um pleno e continuado processo de inclusão social e de integração à cidade. Formou-se, assim, um enclave urbano que, atualmente, ainda abriga cinco comunidades internas, diferenciadas que sobrevivem com as mesmas dificuldades urbanísticas e habitacionais.

## 2.1 A AEIS Mãe Luiza

O Plano Diretor de Natal de 1994, incorporando boa parte da “agenda” da Reforma Urbana, determinou, em seu artigo 25, a criação de Áreas Especiais de Interesse Social, envolvendo “terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, vilas ou loteamentos irregulares” (NATAL, 1994). Nesse sentido, a AEIS Mãe Luiza foi a primeira a ser regulamentada em Natal, através da Lei 4.663 de 31 de julho de 1995. O seu pioneirismo deve-se, entretanto, à enorme pressão que esta área habitacional estava sofrendo por parte dos interesses imobiliários, ávidos em conseguir terras aptas para a construção de edifícios verticalizados, não só maximizando o consumo da paisagem, mas destinando aquele espaço ao consumo de classes sociais mais privilegiadas. Por outro lado, na esteira dos Movimentos Sociais, organizou-se uma reação popular local (organizada pela igreja), no sentido de pressionar o poder público a evitar o processo de “invasão” ou transbordamento de edificações de padrões diferentes da tipologia do bairro e a conseqüente procura da área por construtoras, pois temia-se a conhecida “expulsão branca”. Houve, portanto, um envolvimento de vários setores da sociedade, principalmente da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, no sentido de impedir que tal “expulsão” fosse efetivada, o que representou um marco na cidade.

A regulamentação da AEIS Mãe Luiza determinou um uso diferenciado do solo urbano neste bairro, impedindo o remembramento de lotes necessários para viabilizar a construção de edifícios. O objetivo da regulamentação era estabelecer Mãe Luiza como uma área propícia ao desenvolvimento de ações de Interesse Social, como melhoria da qualidade habitacional e combate à especulação imobiliária. Passados quase 10 anos desta regulamentação, os ganhos efetivos não foram suficientes nem para reverter o estigma nem as condições de baixa qualidade habitacional existente.

As restrições ao remembramento dos lotes mantiveram a morfologia e a tipologia habitacional sem alterações na parte interior do bairro, embora seu entorno tenha sido ocupado por edifícios verticalizados que ameaçam o acesso à paisagem por parte da população pobre. As determinações da Lei, sem dúvida, inibiram a especulação imobiliária “formal” mas na implementação da Lei, não se estabeleceu um controle sobre as práticas ilegais de comercialização de lotes: a simples regularização não refletiu mudanças na estrutura social do bairro, ainda fortemente marcado pela existência de áreas faveladas ou semi-faveladas.

O último Censo do IBGE (2000) registrou uma taxa de crescimento populacional negativa (aproximadamente - 0,08%), se comparada com o início da década. O número de domicílios, em 2000, apresentou uma pequena elevação de 0,025%, em relação a 1996. Em relação à renda, no ano de 1980, a média de rendimentos por chefe de domicílio era de 1,88 salários mínimos contra 2,05, em 2000, um crescimento de apenas 0,08%.

Tais números indicam uma certa estagnação social do bairro, além de um “congelamento” do seu crescimento espacial, limitado pela proibição de construção de novas casas para além dos limites históricos da comunidade. Esta proibição, em grande parte, foi motivada pela delimitação ambiental do Parque das Dunas. Sem ter como crescer horizontalmente, Mãe Luiza passou a apresentar um alto índice de adensamento, sendo, hoje, o bairro com maior densidade populacional (165 hab/ha) de Natal (45 hab/ha). Tal adensamento se fez com prejuízo da qualidade habitacional da área, além da formação de favelas internas, mormente, em áreas de risco, próximas a graves declives. A proibição de remembramento dos lotes impede a construção de pequenos apartamentos no local, o que confere ao bairro uma paisagem homogênea, com seu casario baixo (máximo de 2 pavimentos) e aspecto de estar sempre em construção.

## 2. PASSO DA PÁTRIA

Em 1946, Câmara Cascudo (1980, p.232) registrava que “Passo da Pátria foi uma zona marginal, entre a Ribeira e a Cidade [Alta] apertada na faixa de terra úmida do rio e da barranca onde se empinava o casario”. Sua localização como “zona marginal” decorre da ocupação sócio-espacial, estabelecida ao longo dos últimos 100 anos: área de feira livre, “bailes baratos”, cabarés para marinheiros e pequenas casas de pescadores pobres, o oposto, portanto, do que ocorria na parte alta da cidade, onde se estabelecia a “elite” local e o comércio mais “formal”.

A vantagem da localização geográfica do Passo era permitir um rápido acesso às principais ruas da cidade, ao mesmo tempo em que estava isolada dos olhares destas mesmas ruas. A Cidade Alta, platô onde ocorreu a fundação de Natal, dava com seu casario, assim como o bairro baixo da Ribeira, as costas para o rio Potengi, como também para esta aglomeração habitacional da classe pobre. O topônimo refere-se à rua Passo da Pátria (uma ladeira íngreme existente) que dá acesso à Cidade Alta:

A denominação era uma homenagem ao feito d'armas do general Osório que transpusera o rio Paraná, da margem esquerda para a direita, pisando em terra inimiga e derrotando os paraguaios a 16 de abril de 1866. Esta batalha se chamou Passo da Pátria” sendo colocado como homenagem a outras localidades no Brasil (CASCUDO, 1981, p.233).

Aos poucos, aquele lugar de feira e festa foi dando espaço para a formação de uma área favelada, construída através da posse da terra em “área da União”, espremida entre a linha férrea e o rio, tendo como limite oeste o desaguadouro do riacho do Baldo<sup>3</sup>, área, portanto, de fragilidade ambiental. Possui, como limite Leste, a Pedra do Rosário, importante monumento histórico da cidade. O acesso à cidade sempre se estabeleceu difícil, devido à linha férrea, que acaba por impedir a entrada de carros, como ambulâncias e coletores de lixo.

Assim como Mãe Luiza, Passo da Pátria recebeu, durante o século XX, poucas obras ou serviços públicos que pudessem, de alguma forma, reverter sua característica de área favelada. Em 1932, é instalada luz elétrica, entre 1960 e 1964, recebeu uma escola pública e, nos anos 1970, um posto de saúde e igreja católica. Firmou-se como uma favela composta de outras três comunidades: Areado, Pantanal e Ocidental de Baixo, surgidas pelo processo de expansão da ocupação original. Estas comunidades, apesar de apresentarem as mesmas dificuldades urbanísticas, ambientais e habitacionais, estruturam-se, socialmente, de maneira a constituir líderes locais, símbolos e estigmas diferenciados, além de uma certa rivalidade entre as comunidades.

Apenas no ano 2000, o Passo da Pátria passou a ser alvo de uma proposta de “reurbanização” elaborada pela Prefeitura Municipal, com financiamento do BID, dentro do Programa Habitar Brasil, cujos objetivos enunciados consistem em “aumentar a qualidade de vida da população de baixa renda e minimizar os problemas habitacionais”. O projeto previa manter os moradores no local, fazendo investimentos em melhorias habitacionais e urbanísticas. Parte das casas, localizadas próximas a linha d'água, seriam demolidas e para estas famílias seriam construídos prédios de apartamentos unifamiliares. Projetos arquitetônicos e de ajardinamento foram propostos para “modificar a paisagem” local, além da regularização fundiária e habitacional das famílias envolvidas no projeto. Ao todo, são 920 famílias com um total de 3.747 pessoas.

---

<sup>3</sup> O Riacho do Baldo, ou Rio de Beber, era a mais importante fonte de água potável de Natal durante todo o período colonial até o início do século XX quando começou a apresentar sinais de poluição devido ao despejo de águas servidas. Atualmente é uma vala por onde passa grande parte do esgoto da Zona Leste da cidade.

O primeiro passo importante deste processo foi a elaboração da Lei Complementar nº 44, de 24 de dezembro de 2003. Tal lei estabelece o Passo da Pátria como Área Especial de Interesse Social, delimitando seus limites, usos do solo e prescrições urbanísticas.

Relatório preliminar da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS) indica a existência de casas, em área de risco (7,2%), carência em abastecimento de água potável e coleta de esgoto, deficiência em iluminação pública e coleta de lixo, entre outros. Um dos maiores problemas da comunidade ainda é a falta de um sistema de drenagem, o que impediria as enchentes nas ocasiões de maré alta ou o aumento de dejetos trazidos pelo riacho do Baldo, em épocas de chuva. As vias de circulação interna são estreitas, as casas e barracos não apresentam recuos ou áreas livres de ocupação e o único espaço coletivo existente é um campo de futebol no interior da favela. O Projeto de Reurbanização prevê uma completa modificação na infraestrutura existente: construção e ampliação de redes coletoras de esgoto e abastecimento de água, alargamento de vias para circulação interna, construção de novos equipamentos comunitários e muros para conter inundações (SEMTAS, 2001).

Mas tal Projeto não apresenta unanimidade, principalmente, se observado pelo ponto de vista analítico da contraposição teoria versus prática. Borges et ali (2003, mimeo) aponta alguns problemas do Projeto, se forem colocados os “ideais” previstos e as ações implementadas. As autoras discutem deficiências em três níveis: o político, o econômico e o social. Do ponto de vista político, a festejada participação da população não seria plena, sendo o processo de contato dos técnicos regido pela simples “consulta” ou troca de informações entre as partes. A influência direta da população na forma final das obras implementadas seria mínima (BORGES et ali, 2003, mimeo).

No econômico, embora o Programa preveja cursos técnicos-profissionalizantes, a auto-suficiência da comunidade seria pequena, devido ao pouco incentivo dado a iniciativas locais, ou a uma produção local. Deste modo, a sustentabilidade social do Projeto estaria comprometida, indo de encontro ao que estabelece o Estatuto da Cidade.

### 3.1. A AEIS Passo da Pátria

As especificidades históricas e sociais do Passo da Pátria, entretanto, não conformaram ações efetivas no sentido de regularizar ou implementar políticas de intervenções na área até a inclusão da favela no Programa Habitar (a partir de 2000), financiado pelo Banco

Interamericano de Desenvolvimento (BID), que atua em países em desenvolvimento com projetos voltados para as chamadas “habitações sub-normais”. Em Natal, a área escolhida foi o Passo da Pátria, por possuir características de precariedade habitacional, risco e estar consolidada há mais de 50 anos (SEMTAS, 2001). O projeto prevê desde a melhoria habitacional, construção de casas e edifícios, até a regularização da terra que pertence ao Patrimônio da União.

Foi a partir deste projeto, financiado e apoiado por uma instituição internacional, que o Projeto de Lei da 2ª AEIS de Natal foi gestado. Em 23 de dezembro de 2002, o prefeito Carlos Eduardo Alves sancionou a Lei 044 que “dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas para a Área de Interesse Social, da comunidade Passo da Pátria e adjacências”. Percebe-se desse processo de elaboração da Lei 044, que a sua formulação só foi incentivada por meio de um projeto de intervenção física, implementado por uma instituição internacional, em parceria com a Prefeitura de Natal. O pouco prazo destinado para a conclusão das obras, principalmente marcadas pela proximidade eleitoral, fez com que esta AEIS (ao contrário da AEIS Mãe Luiza) não fosse discutida ou comentada pelo restante da sociedade e órgãos ligados ao planejamento da cidade. Nesse sentido, o artigo 26 do Plano Diretor de Natal exige que o CONHABIM e CONPLAM sejam consultados para o estabelecimento de normas e padrões específicos de ocupação, fato este muitas vezes esquecido em projetos dessa importância.<sup>4</sup>

#### 4. JARDIM PROGRESSO

A comunidade de Jardim Progresso faz parte do bairro de Nossa Senhora da Apresentação<sup>5</sup>, sendo a área mais carente em infra-estrutura e qualidade habitacional, deste bairro, e ocupada, nos últimos 8 anos, por meio de invasões e construções clandestinas. As terras invadidas pertenciam à DATANORTE (Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Norte), órgão do governo estadual que “herdou” o espólio da antiga COHAB (Companhia de Habitação do Rio Grande do Norte).

---

<sup>4</sup> Borges (2003, p.49) revela que o discurso dos técnicos responsáveis pela elaboração da Lei, ressaltava a necessidade de que tal Projeto de Lei passaria antes pelo Conselho Municipal de Planejamento de Natal; entretanto, poucos dias depois desse discurso a Lei foi publicada no Diário Oficial do Município.

<sup>5</sup> Bairro localizado na Zona Norte da cidade, cuja população total é de 56.522 habitantes em 13.948 domicílios, concentrados em 5 loteamentos e 1 conjunto habitacional de porte médio.

Estas terras, em um total de 213 ha, foram adquiridas, de particulares, com a finalidade de construção de mais um conjunto habitacional na região norte. Entretanto, a crise do setor habitacional obstou o projeto e as terras desocupadas começaram a ser ocupadas. A partir de 1995, ocorreram as primeiras invasões e “cercamentos” de terrenos, com construções de casas, tanto de alvenaria, como de taipa. A ocupação não seguiu nenhum “ordenamento” ou parcelamento original, resultando em uma malha desconexa e irregular. A ação individual, de cada família ocupar e construir sua moradia, determinou a configuração espacial resultante: ruas estreitas, quadras pequenas e densas (e também quadras grandes e pouco habitadas), habitação precária, inexistência de pavimentação, etc.

Por outro lado, o crescimento populacional da área tem sido cada vez mais constante; em 2001, a SEMURB (Secretaria Especial de Meio Ambiente e Urbanismo) registrava a existência de aproximadamente 4.000 casas e 77 vias, configurando a parte do bairro que mais cresce. A população moradora, inicialmente, era composta de migrantes pobres e os filhos de moradores do próprio bairro. Atualmente, devido ao relativo aumento do preço do solo (relacionado com a escassez), na região, a área tem recebido moradores tanto da região metropolitana como de outros bairros da Zona Norte. Outro fator de atração é a possibilidade ventilada pelos políticos locais de se conseguir infra-estrutura e equipamentos urbanos em um prazo relativamente curto.

O que chama a atenção, em relação ao Jardim Progresso, não é apenas a velocidade da ocupação do solo, mas também a rapidez com que esta área foi tomada como prioritária para ações de regularização fundiária e urbanística, a ponto de se transformar em um “símbolo” atual, por parte da Prefeitura, de operações urbanas, visando a superar a desigualdade social. Em fevereiro de 2004, a Prefeitura assinou um convênio com a Caixa Econômica Federal para a construção de 100 casas populares, além de prever construção de creches e pavimentação de algumas ruas. Antes disso, pelo Decreto n.16.280/02 as terras da DATANORTE foram desapropriadas e passadas para o Governo do Estado, para facilitar o processo de regularização fundiária.

#### 4.1 A AEIS Jardim Progresso

Recentemente, em março de 2004, foi sancionada<sup>6</sup> a Lei 5.555 que “Dispõe sobre a criação da Área Especial de Interesse Social – AEIS -, localizada na comunidade denominada Jardim Progresso”. Em apenas 3 artigos, a citada lei define a 3ª AEIS de Natal sem, entretanto, regulamentar a forma de atuação legal e urbanística na área. O artigo 2º, apenas, remete ao Poder Executivo a autorização de, a partir da Lei, instituir um “Plano Urbanístico e regulamentar as intervenções necessárias à implantação e funcionamento da AEIS”.

Ao contrário do que ocorreu em Mãe Luiza e Passo da Pátria, não ocorreu em Jardim Progresso nenhum Movimento Social expressivo ou Projeto de Intervenção. De fato, os motivos que levaram à escolha desta área como uma AEIS parecem mais circunstanciais do que, efetivamente, justificados em um planejamento ou política urbana. Estas circunstâncias surgem, apenas, como hipótese, ao considerarmos Jardim Progresso uma área que cresce dia a dia, tanto em números habitacionais, como populacionais, além do fato de a terra ser pública, o que facilitará o processo de regularização.

### **Considerações Finais**

A trajetória das experiências de regularização de Áreas de Interesse Social em Natal revela muitos aspectos inerentes à transição de um modelo de intervenções que tem no Estatuto da Cidade um marco importante. Entretanto, a análise das três experiências não indica uma crescente valorização da participação popular ou a gestão democrática da cidade, que tanto está presente no Estatuto. Percebe-se uma aparente contradição, pelo fato de que, a experiência mais exitosa de regularização da informalidade, no caso a AEIS Mãe Luiza, ter ocorrido antes da promulgação do Estatuto e, ainda, tão próximo da promulgação de um Plano Diretor inovador. A demarcação de um espaço especial, onde as leis do mercado não tinham a influência preponderante, de fato representou, neste exemplo de Mãe Luiza, um exemplo que parecia indicar um histórico crescente de regularizações e delimitações de AEIS em Natal. Mas não foi o que aconteceu.

A segunda AEIS, Passo da Pátria, só seria demarcada quase oito anos depois e, mesmo assim, em condições de dependência de um organismo internacional (BID), que determinou as principais linhas de intervenção. Aliás, a proposta de intervenção urbanística antecedeu a

regularização do solo urbano e as obras chegaram em primeiro lugar. Tal projeto, como ressaltado em Borges (2003), envolveu a comunidade de modo mais *informativo* do que realmente *participativo*. A pouca força dessa comunidade, em fazer frente aos argumentos técnicos e ao cadastramento social, foi preponderante para a rápida implementação das obras físicas e definição de parâmetros técnicos.

Mais grave, ainda, é o caso da AEIS do Jardim Progresso, instituída em 2004, onde não ocorreu, para sua definição, nenhum debate amplo na sociedade, nem muito menos uma análise técnica sobre as justificativas e propósitos da delimitação. É evidente que a área é passível de regularização, entretanto, ressalta-se a pouca definição, por parte do poder público, de compromissos com a população local, referentes não apenas à concessão de possíveis títulos de propriedade, como também de obras de infra-estrutura, serviços, moradia, etc. Ao contrário do Passo da Pátria, nenhum organismo internacional irá engendrar qualquer obra ou projeto especial.

Mas, então, quais as diferenças e semelhanças básicas entre estas experiências de regularização via AEIS? Em primeiro lugar, tem-se uma “lição” primordial, relacionada com o fato de que a mera existência do instrumento urbanístico não pode garantir a prática do Direito à Moradia, sem que para isso ocorra uma *efetiva* participação da população e a ativação dos Conselhos Municipais de Planejamento. A norma de maneira isolada não tem força de impor as mudanças. As três experiências são uma prova de que, ao serem modificados os contextos sociais e políticos, os resultados podem ser bem diferentes.

Como contradição fundamental, temos que o Estatuto da Cidade (discutido por mais de uma década) encontrou um contexto municipal à mercê dos Projetos Estratégicos que pontuam a cidade e fragmentam as intervenções sociais, no âmbito da moradia. Esta fragmentação, no espaço, reflete uma perda no poder decisório local e um enfraquecimento dos movimentos sociais. Nesse sentido, é importante colocar que tanto o PDN, quanto o Estatuto da Cidade devem ser postos, não apenas como um instrumento legal, mas também como uma forma de fomentar uma consciência do Direito à Moradia, de maneira mais ampla. Tal consciência pode vir a transformar estas experiências em um aprendizado de como estabelecer, a partir de agora, uma gestão *realmente* democrática e sustentável.

---

<sup>6</sup> Publicada no Diário Oficial do Município em 26 de Março de 2004.

## Bibliografia

- BASTOS, Nelma Sueli Marinho de. **Aspectos urbanísticos de Natal**. In: Perfil da Cidade do Natal, 2003. Natal: Prefeitura Municipal do Natal, 2003.
- BORGES, Jennifer dos Santos; FERREIRA, Angela Lúcia de Araújo; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. **O desafio da Sustentabilidade urbana no município de Natal**: uma análise do projeto de intervenção urbanística no Passo da Pátria. Natal: 2003 (mimeo)
- BORGES, Jennifer dos Santos. **A sustentabilidade urbana nas políticas públicas desenvolvidas em Natal**: uma análise da proposta de intervenção urbanística da PMN para o Passo da Pátria. Natal: DARQ-UFRN (Relatório final à disciplina de PPUR 04), 2003.
- CASCUDO, Câmara. **História da Cidade do Natal**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- GORDILHO-SOUZA, Angela. **Legalidade e exclusão urbanística nas grandes cidades brasileiras**: um estudo de caso, Salvador –BA. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- NATAL, Prefeitura Municipal. **Lei 07/94** – Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal. Diário Oficial do Estado, 1994.
- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade**; para compreender...Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.
- SILVA, Maria Floresia Pessoa de Souza; BASTOS, Nelma Sueli Marinho de. **Avaliando um instrumento de vanguarda**: implementação do plano diretor de Natal. Natal, 2003, mimeo, texto apresentado no Congresso Brasileiro de Arquitetos.
- SOUZA, Itamar de. **Nova História de Natal**. Natal: Diário de Natal, 2001.