

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE TECNOLOGIA DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA
Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Curso de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo

**O descompasso de uma experiência:
avaliação do Programa Habitar Brasil na
comunidade África — Natal/RN**

Orientadora: Prof^ª.dr^ª. Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha

Aluna: Emmanuela Wanderly Campos Arimateia

Natal/ RN

Dezembro de 2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Emmanuela Wanderly Campos Arimateia

O descompasso de uma experiência: avaliação do Programa Habitar Brasil na comunidade África – Natal/RN

Dissertação apresentada à banca examinadora do Mestrado em Arquitetura e Urbanismo como exigência para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração: Forma Urbana e Habitação na linha de pesquisa Gestão e Políticas Físico - territoriais.

Natal/ RN

Dezembro de 2006

Dedico esta pesquisa aos anônimos que colaboraram com o levantamento de dados.

Aos que se mobilizaram de todas as maneiras para fomentar a pesquisa, fornecer dados e abrir as portas de bibliotecas, arquivo morto e documentos esquecidos.

Por fim, são esses colaboradores que não nos deixam parar!

AGRADECIMENTOS

Ao CNPq pela bolsa de apoio à pesquisa em 2003.

À prof.^a Dr.^a Dulce Bentes, orientadora deste trabalho, pela valorosa contribuição.

Aos atenciosos colaboradores, em particular, aos colegas de mestrado Tereza Cristina e Estevão Lúcio. Aos professores Marcelo Tinôco e Maria do Livramento Miranda Clementino que com tamanha gentileza dissiparam grandes dúvidas da pesquisa.

Às “meninas da África”, agentes de saúde, que me acolheram e me acompanharam na jornada de trabalho em campo, em especial Marisa.

Aos companheiros de mestrado, Larissa e Jairson, pela convivência e torcida para conclusão da minha dissertação.

À Carla atual secretária do PPGAU e aos secretários anteriores, pela presteza que me atenderam sempre que recorri à secretaria.

Aos queridos e grandes amigos: Gilmar, Danielle, João Carmo, Cybelle e Valério, que me acompanharam nesta conquista.

À minha mãe, minha irmã e meu irmão, pelo apoio e incentivo; e Márcio, pelo companheirismo nos momentos de conversa sobre a pesquisa e no levantamento fotográfico da África.

E, finalmente, obrigada meu Deus por colocar todas essas pessoas em meu caminho.

RESUMO

A presente pesquisa trata da avaliação do Programa do Governo Federal para Urbanização de Favelas – Habitar Brasil (1993) realizado na favela África - bairro Redinha em Natal. O estudo realizado no período 2005-2006 busca identificar os efeitos das ações propostas pelo Programa em 1993-1994 sobre a atual configuração urbanística da comunidade África. Analisa a eficácia do Programa, no que se refere à dimensão urbanística, considerando os objetivos propostos para: habitação, equipamentos comunitários, infra-estrutura e regularização fundiária. No processo avaliativo, toma como referência os trabalhos desenvolvidos por Aduino Cardoso (2004), Blaine Worthen (2004), Ronaldo Garcia (2001) e Rosângela Paz (2006). Sobre a Política Habitacional e sua relação com o Direito à Moradia, são referências principais as reflexões de Raquel Rolnik, Nabil Bonduki, Ermínia Maricato, Nelson Saule Júnior, Betânia de Moraes Alfonsin e Edésio Fernandes. Visando aferir a consecução dos objetivos propostos pelo Habitar Brasil em 1993, busca nos dados documentais da época e nas informações obtidas em entrevistas com técnicos que participaram do Programa, referências sobre o que foi proposto, o que foi executado e o processo da intervenção do Habitar Brasil na comunidade África. Na fase atual, considera o levantamento urbanístico realizado entre 2005 e 2006. Situa o contexto da Política Habitacional Brasileira em que o Programa Habitar Brasil foi lançado, explicitando os princípios norteadores do Programa. Do ponto de vista local, destaca os fatores político-administrativos que contribuíram para que o município de Natal tenha sido pioneiro na captação dos recursos do Habitar Brasil (1993). Considerando o Habitar Brasil na África, o trabalho apresenta e discute o diagnóstico e a proposta de intervenção desenvolvidos pelo Programa em 1993 evidenciando a problemática local da época. Em seguida, faz uma leitura atual da área, identificando em 2006 elementos representativos do Habitar Brasil (1993-1994) para a comunidade África. Como conclusão identifica avanços significativos na constituição do aparato institucional do sistema de planejamento de Habitação de Interesse Social para o município de Natal e aponta as fragilidades na implementação das ações de infra-estrutura urbana e, sobretudo na consecução dos objetivos da regularização fundiária.

Palavras - chave: Política Habitacional, Avaliação de Política Pública, Programa Habitar Brasil.

ABSTRACT

This research deals with the evaluation of the *Programa do Governo Federal para Urbanização de Favelas—Habitar Brasil*(1993) carried out in the *Africa* slum - Redinha neighbourhood in Natal-Rn. This study carried out in period from 2005 to 2006 searches to identify the effects of the actions proposed by Program in 1993-1994 about the current urbanistic configuration of the *Africa* community. It analyzes the effectiveness in the process of achievement of the considered objectives to habitation, community equipments, infrastructure and agrarian regularization. On the evaluation process, it has been as reference the works developed by Aduino Cardoso (2004), Blaine Worthen (2004), Ronaldo Garcia (2001) and Rosângela Paz (2006). About the Habitational Policy with approach to the Urbanistic Right and the right to the housing, the reflections by Raquel Rolnik, Nabil Bonduki, Ermínia Maricato, Saule Júnior, Betânia de Moraes Alfonsin and Edésio Fernandes are main references. To gauge the execution of the objectives proposed by Habitar Brasil in 1993, it has searched in the documentary data of the time and in information gotten in interviews with technicians that had participated of the program, consistent references on what was considered, what was executed and the process of the intervention of Habitar Brasil in the *Africa* community. The area analysis in 2005-2006 has developed on the base of the urbanistic survey of the current situation from the four performance lines of the Program: habitation, infrastructure, community equipments and agrarian regularization, with a current urbanistic evaluation of *Africa* considering the intervention carried out in 1993 and 1994. The study points out the context of Brazilian Habitational Policy where the Programa Habitar Brasil was launched, explaining the main principles of the Program. In terms of local, it empahsazes the administrative-political factors that had contributed so that Natal-Rn city has been pioneering in the resources captation of Habitar Brazil (1993). Considering Habitar Brazil in *Africa*, the work argues and presents the intervention diagnosis and the proposal, developed by Program in 1993 evidencing the local problem of the time. After that, it makes a current reading of the area, identifying in 2006 representative elements of Habitar Brasil (1993-1994) for the *Africa* community. It identifies significant advances in the constitution of the institucional apparatus of the plaining system of Habitation of Social Interest for the city of Natal and points the fragilities in the implementation of the urban infrastructure actions and above all in the achievement of the objectives of the agrarian regularization.

Key-Words: Habitational Policy, Evaluation of Public Policy, Programa Habitar Brasil.

SUMÁRIO

LISTA DE ANEXOS.....	8
LISTA DAS FOTOGRAFIAS.....	8
LISTA DOS GRÁFICOS.....	10
LISTA DAS ILUSTRAÇÕES.....	10
LISTA DOS QUADROS.....	11
INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I	
Terra urbana: conflitos e alternativas na política habitacional brasileira.....	28
1.1 Propriedade da terra no Brasil e políticas de Regularização Fundiária.....	29
1.2 Habitar Brasil no contexto da política habitacional (1980/ 90).....	34
CAPÍTULO II	
Programa Habitar Brasil: a iniciativa federal e as ações em Natal.....	39
2.1 A proposta do Governo Federal.....	40
2.2 O Habitar Brasil em Natal (1993-1994) – organização da base operacional.....	44
2.2.1 A escolha da favela África e o Plano de Ação (1993/96).....	47
2.2.2 A declaração da área como de utilidade pública para fins de desapropriação.....	50
2.2.3 A criação do Conselho e do Fundo Municipal de Habitação.....	51
2.2.4 A aprovação do convênio.....	53
CAPÍTULO III	
O Programa Habitar Brasil na favela África - Natal (1993): diagnóstico e proposta de intervenção.....	57
3.1 Infra-estrutura.....	58
3.2 Habitação.....	62
3.3 Equipamentos comunitários.....	65

3.4 Legalização fundiária	69
3.5 Metodologia para implementação do projeto	69
CAPÍTULO IV	
Avaliação do Programa Habitar Brasil em Natal – comunidade África	74
4.1 Leitura atual da África	78
4.1.1 Ocupação da área e infra-estrutura.....	79
4.1.2 O ambiente construído e a predominância habitacional	92
4.1.3 A questão fundiária	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	121
ANEXOS.....	129

LISTA DE ANEXOS

Anexo A – Roteiro da entrevista.....	128
Anexo B – Plano de Ação Quadro 11: Favelas áreas prioritárias de intervenção.....	129
Anexo C – Áreas Prioritárias para urbanização (Plano de Ação).....	130
Anexo D – Quadro 02 do Plano de Ação: Favelas situação fundiária e renda familiar..	131
Anexo E – Decreto 4985 (Diário Oficial de 24.05.93).....	132
Anexo F – Constituição do Conselho e do Fundo de Habitação (Diário Oficial de 28.06.96).....	133
Anexo G – Convênio n° 03/SH/93.....	136
Anexo H – Ofício n° 270/93 - GP (encaminhamento da proposta para África)	147
Anexo I – Projeto Habitar Brasil. Subsídios para uma proposta metodológica de uma municipal integrada.....	148
Anexo J – Relatório sobre a contrapartida do convênio n° 103 - SH/93 Habitar Brasil	149
Anexo K – Relatório de “atingimento” dos objetivos.....	152
Anexo L – Quadro 2 do relatório Informações Básicas de Natal.....	155
Anexo M – Cartilha do Habitar Brasil África.....	156
Anexo N – Despacho da avaliação do terreno.....	159

LISTA DAS FOTOGRAFIAS

Foto 01: Travessa Pe. José – acesso restrito.....	81
Foto 02: Rua São Francisco – alagamento.....	82
Foto 03: Rua Beberibe – calçamento parcial.....	82
Foto 04: Rua Manoel Caetano – área alagada.....	84
Foto 05: Rua Manoel Caetano – terreno arenoso.....	84
Foto 06: Rua São Francisco – trecho mais alagado.....	84
Foto 07: Rua Conselheiro Tristão – largura da calha.....	84
Foto 08: Rua São Francisco – endereço pintado.....	85

Foto 09: Endereço pintado.....	85
Foto 10: Travessa sem nome – água servida.....	85
Foto 11: Rua Gameleira – largo alagado.....	85
Foto 12: Travessa sem nome na ZPA – postes.....	86
Foto 13: Rua Manoel Caetano – medidor em residência precária.....	87
Foto 14: Rua São Francisco – coleta de lixo.....	87
Foto 15: Rua São Luiz – Terreno desocupado.....	87
Foto 16: Rua Beberibe – telefone público.....	88
Foto 17: Rua São Luiz – telefone público.....	88
Foto 18: Expansão da favela África.....	91
Foto 19: Rua Beberibe – alto padrão de acabamento.....	93
Foto 20: Rua Beberibe – casa de palha de coqueiro.....	93
Foto 21: Rua São Luiz – casa sendo reformada.....	93
Foto 22: Rua Manoel Caetano – casa do dono do comércio.....	95
Foto 23: Rua Conselheiro Tristão – casa de taipa.....	95
Foto 24: Rua Beberibe – mercearia.....	95
Foto 25: Rua Manoel Caetano – mercearia.....	95
Foto 26: Rua São Francisco – igreja.....	96
Foto 27: Rua São Francisco – biblioteca alagada.....	96
Foto 28: Rua Pe. Cícero – creche.....	96
Foto 29: Avenida João Medeiros Filho – Distrito Policial.....	96
Foto 30: Avenida João Medeiros Filho – posto de saúde.....	97
Foto 31: Rua Conselheiro Tristão – PAIF.....	97
Foto 32: Rua Manoel Caetano – terreno livre murado.....	97
Foto 33: Rio Doce.....	97
Foto 34: Casa do Habitar Brasil – iniciando reforma.....	105
Foto 35: Casas do Habitar Brasil conjugadas.....	105
Foto 36: Reforma mais comum – grades.....	105
Foto 37: Casas Habitar Brasil – modificadas.....	106
Foto 38: Casa Habitar Brasil – cozinha original.....	106
Foto 39: Rua Pe. Cícero – vende-se casa.....	108
Foto 40: Rua Pe Cícero – vende-se esta casa.....	108

Foto 41: Salão de múltiplas atividades.....	109
---	-----

LISTA DOS GRÁFICOS

Gráfico 01 – Beneficiários de casas na África	103
Gráfico 02 – Faixa etária dos beneficiários encontrados na África	104
Gráfico 03 – Beneficiários que fizeram melhorias.....	104
Gráfico 04 – Densidade nas habitações.....	106
Gráfico 05 – Faixa etária de quem fez melhorias na casa.....	107
Gráfico 06 – Tempo de moradia na África.....	107

LISTA DAS ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Localização: Natal.....	15
Figura 2 – Bairro Redinha.....	15
Figura 3 – Comunidade África 1993.....	59
Figura 4 – Comunidade África Proposta Urbanística (1993).....	62
Figura 5 – Projeto Casa padrão.....	63
Figura 6 – Projeto Equipamento Comunitário.....	66
Figura 7 – Projeto Equipamento Comunitário (prancha 2).....	67
Figura 8 – África em destaque (2005).....	78
Figura 9 – Comunidade África foto aérea (2005).....	80
Figura 10 – Comunidade África (2006) estrutura viária.....	83
Figura 11 – Comunidade África (2006) ambiente construído.....	92
Figura 12 – Comunidade África (2006) tipologia de uso.....	94

LISTA DOS QUADROS

Quadro 01 – Resumo dos objetivos do Habitar Brasil África	72
Quadro 02 – Síntese do plano de avaliação.....	76
Quadro 03 – Imóveis residenciais da favela África	81
Quadro 04 – Abastecimento de água.....	86
Quadro 05 –Uso do hidrômetro.....	86
Quadro 06 – Esgotamento sanitário.....	87
Quadro 07 – Existência de telefone.....	88
Quadro 08 – Existência de telefone na rua.....	88
Quadro 09 – Beneficiários localizados por rua.....	109

Introdução

Esta pesquisa trata de uma análise do Programa do Governo Federal para Urbanização de Favelas – Habitar Brasil, desenvolvido entre 1993 e 1994 na favela África situada no bairro Redinha em Natal. O Habitar Brasil teve sua estrutura definida a partir de dois eixos: o urbanístico e as ações sociais de apoio, contudo, avalia-se neste estudo, o eixo urbanístico, buscando identificar a eficácia do Programa, significa dizer, a verificação quanto à consecução dos objetivos, considerando o processo de implementação das propostas para habitação, infra-estrutura, equipamentos comunitários e regularização fundiária. O estudo realizado no período 2005-2006 busca principalmente identificar os efeitos das ações propostas pelo Programa em 1993-1994 na atual configuração urbanística da comunidade África.

A avaliação da Política Habitacional Brasileira, ou mesmo de Programas específicos, como o caso do Habitar Brasil, ainda se traduz em um campo de pesquisa, em grande medida, pouco explorado pela literatura. Em seus estudos sobre as Políticas Nacionais de Habitação no Brasil de 1964-1998, Santos (1999) evidencia o consenso na literatura de que as Políticas de Habitação deveriam atuar especificamente nas camadas de baixa renda do país. Para o autor, “trata-se, portanto de uma área na qual saber onde atuar é uma questão muito menos complexa do que saber como atuar¹” (SANTOS, 1999, p. 9). A importância em avaliar programas e projetos sociais é evidenciada como momentos importantes do ciclo do planejamento e da intervenção pública. Paz (2006) pontua que as avaliações significam oportunidades de reflexão crítica sobre os resultados e impactos da ação realizada e sobre os rumos dos projetos, programas e da própria política. E destaca: “As avaliações não têm um valor em si mesmas, são produtos históricos, inserem-se em determinados contextos e relações sociais. São palcos de disputas, negociação e adesão dos diferentes atores sociais, Estado, mercado e sociedade civil organizada”. (PAZ, 2006, p.5)

No município de Natal essa questão é recorrente. Visando contribuir com a análise de Políticas Habitacionais em nível local, toma-se como universo de estudo, o Programa Habitar Brasil 1993-1994 desenvolvido na então favela África. Essa favela, hoje denominada por grande parte de seus moradores como “comunidade África” ocupa parte do complexo de lagoas e dunas situado ao longo do Rio Doce, cuja área é considerada Zona de Proteção Ambiental (ZPA) pelo Plano Diretor de Natal². Tais contornos ambientais sinalizam os

¹ Grifos originais

² Lei nº 007/ 94 Plano Diretor de Natal

componentes de uma ocupação que se configura como um dos assentamentos mais críticos de Natal (figura 1 e 2). Sua origem data da década de 1950 com um crescimento aleatório, marcado pela presença de pequenas habitações de material precário como palha e papelão, por exemplo. Os primeiros moradores da África foram membros de uma família de cor negra e de sobrenome Nascimento que se instalou na faixa mais baixa dos morros e que vivia da agricultura e da pesca. A pesca sempre teve destaque na área, até mesmo para os veranistas que visitavam a África à procura da pescaria no Rio Doce³. Nas proximidades desse Rio, onde hoje está implantado o 13º Distrito Policial, a comunidade desenvolvia agricultura de subsistência (roças). A primeira rua a receber denominação foi a Rua das Gameleiras, já nos anos de 1980 surge a Rua Alto da Gameleira uma extensão da ocupação inicial, que passa a ser chamada Rua Morro da Conceição. Ressalta-se que atualmente, nomes como “favela ou comunidade África” são interpretados por alguns moradores como pejorativos, sendo comum afirmarem que moram na Nova Redinha, “a África não existe mais”⁴. O nome África se originou segundo relatos, pela concentração de moradores negros na área, em sua maioria, trabalhadores domésticos dos veranistas do bairro. Este dado histórico é corrente nas conversas com os moradores antigos que não reconhecem a área como Nova Redinha – “preconceito dos mais novos”. Das primeiras ocupações até sua expansão às áreas mais elevadas, a favela África conta atualmente⁵ com 1090 edificações além das 110 moradias localizadas na área de dunas (que extrapola os limites da África e do município de Natal).

O bairro Redinha, onde a África está localizada, possui componentes ambientais expressivos como o estuário do Rio Potengi, o oceano Atlântico e o manguezal⁶. Portanto, o processo de ocupação da Redinha evidencia as peculiaridades de um assentamento que se expandiu sobre terras contíguas ao rio e ao mar e que abrigam extensas áreas de dunas e mangues. Tal localização em muito contribuiu para característica de “bairro segregado”, visto que o rio Potengi historicamente se constituiu como uma barreira física entre a Redinha e os bairros situados “do outro lado do rio” onde se encontra o núcleo original da cidade e os

³ Em relato dos moradores mais antigos: Senhor Sales, Dona Maria dos Anjos e Maria das Neves.

⁴ Em conversas informais vários moradores afirmam que não existe a África, embora sejam perguntados sobre o nome do local em frente ao “POSTO DE SAÚDE DA ÁFRICA” – nome pintado na fachada do prédio.

⁵ Em contagem realizada *in loco* pela VBA Consultores em 16 de novembro de 2004. A empresa foi contratada pela Prefeitura Municipal de Natal para realizar o levantamento da área e uma proposta de intervenção para implantar novamente o Programa Habitar Brasil África.

⁶ Estuário do Rio Potengi (subzona de Preservação); Manguezal (subzona de Conservação) – Lei complementar n.º 7 de 05 de agosto de 1994 (Plano Diretor de Natal).

bairros com predominância da população de alta renda. Atualmente, confirma-se como bairro predominantemente residencial, mas com tendência ao crescimento do setor de serviços, uma

FIGURA 1 e 2

vez que está inserido no eixo dinâmico do turismo de sol e mar desenvolvido no litoral potiguar (figura 1 e 2).

Nas áreas adjacentes à comunidade África, a partir de 2000, verificaram-se intervenções públicas que de alguma forma tiveram efeitos sobre essa comunidade. Na faixa litorânea da Redinha, área de relevância turística em processo de expansão, o projeto de urbanização “Orla da Redinha” realizado entre 2003 e 2004 pela Prefeitura Municipal de Natal, executou a construção de quiosques e de um calçadão acompanhando a faixa de areia às margens do rio Potengi e seguindo a mesma tipologia implantada na Orla de Ponta Negra (zona Sul da cidade). A urbanização da orla retirou a ocupação irregular existente na faixa de areia, considerada área de uso comum do povo⁷. A insatisfação dos moradores e comerciantes que ocupavam a área com instalações precárias (de uso misto) como também dos pescadores do local, surge como consequência e, aliada com a precoce deterioração do calçadão pelas águas do rio, dá os contornos dos conflitos verificados na área.

Uma outra intervenção pública que se destaca na Redinha é a construção (em andamento), da nova ponte sobre o rio Potengi cujo acesso se fará nas proximidades do Forte dos Reis Magos e chegará ao bairro nas imediações da comunidade África. O novo acesso à Redinha é um elemento que provavelmente irá acelerar a dinâmica de ocupação da área, com impactos significativos, visto que, a ponte margeia toda a face sudoeste do bairro no sentido longitudinal. A construção da ponte Forte-Redinha evidencia também, um forte impacto na estrutura urbana e social do bairro, que se constitui por uma população cuja maioria auferia renda de 1 a 3 salários mínimos (68,64%⁸) e mais especificamente, na África, o percentual de 1 até 2 salários⁹ de renda familiar, compreende 77% da comunidade.

Na comunidade África a primeira intervenção ocorreu entre 1993 e 1994, quando o município instituiu o decreto nº. 4685/93, delimitando a área passível de desapropriação para efeito de urbanização. O decreto foi definido visando a implantação do Programa Habitar Brasil na África que contou com o financiamento internacional do Banco Interamericano de Desenvolvimento, foi coordenado pelo Governo Federal e implementado pelo município. O Programa teve como prioridade, áreas degradadas, de ocupação irregular, nas quais a

⁷ Lei 9.636/98 que dispõe sobre o Patrimônio da União.

⁸ Dados levantados pela VBA CONSULTORES (2005, p.48).

⁹ Nos dados apresentados pelo relatório da VBA consultores, sobre a renda na África, tem-se as categorias: de 1 salário mínimo, 1 a 2 salários e 2 a 4 salários.

comunidade já se encontrava assentada. Teve como objetivos: a construção de moradias em regime de mutirão, a implantação de infra-estrutura, principalmente, drenagem pluvial e terraplenagem e equipamentos comunitários, contemplando ainda, a regularização fundiária e ações sociais de apoio à comunidade.

Contudo, em 2003, através de estudos acadêmicos¹⁰ identificou-se que a favela África apresentava problemas urbanísticos já trabalhados pelo Habitar Brasil em 1993-1994. Primeiramente, constatou-se uma ocupação consolidada, com habitações construídas pelo Habitar Brasil, em meio a uma estrutura precária, com ruas e lotes alagados e áreas inacessíveis. Observou-se ainda, a expansão da comunidade sobre as dunas, na Zona de Proteção Ambiental extrapolando os limites do município de Natal.

Observou-se assim, que embora a comunidade África tenha sido contemplada com uma intervenção ampla com propostas de melhorias habitacionais e de infra-estrutura (entre outras), ainda apresentava problemas relacionados às ações que o Programa Habitar Brasil se propôs a enfrentar. Neste sentido, firmou-se o interesse de estudo sobre os desdobramentos efetivos do Programa na comunidade África, indagando-se quais foram as ações implementadas e quais as fragilidades desse processo no campo da habitação, da infra-estrutura, dos equipamentos comunitários e da regularização fundiária. E ainda, quais os efeitos dessas ações para a configuração urbanística da área em 2005-2006? Admite-se a hipótese que o Programa Nacional Habitar Brasil concebeu conceitos e metodologias adequadas ao tratamento dos problemas da habitação de interesse social, dentro dos princípios de efetivação do Direito à Moradia (AGENDA¹¹ habitat, 1999). Contudo, no caso da comunidade África, não atingiu os objetivos propostos na fase de implementação. Nessa linha, buscou-se analisar a relação entre os objetivos propostos pelo Programa Habitar Brasil na África - linhas de atuação: habitação, infra-estrutura, equipamentos comunitários e regularização fundiária (1993 e 1994) e as ações verificadas na atual configuração urbanística da área.

¹⁰ Na realização do Trabalho Final de Graduação “A Redinha e o redesenho de sua orla” (ARIMATEIA, 2001.1) tivemos o primeiro contato com a comunidade África. Em 2003, com o início dos estudos no ingresso no Programa de Pós Graduação os estudos foram retomados especificamente na África.

¹¹ A Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II definiu a Agenda Habitat na qual de acordo com as definições de dignidade e cidadania, uma moradia digna deve: estar ligada às redes de infra-estrutura (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, telefone e pavimentação); localizar em áreas com equipamentos sociais básicos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer; possuir instalações sanitárias adequadas e ter as garantias mínimas de conforto ambiental e habitabilidade (SAULE JR, 1999).

Deste modo, o objetivo principal da pesquisa é avaliar o Programa Habitar Brasil, implantado na comunidade África em Natal, considerando a eficácia de seus objetivos na dimensão urbanística das quatro linhas de atuação: habitação, infra-estrutura, equipamentos comunitários e regularização fundiária, visando identificar os avanços e as fragilidades no processo de implementação do Programa e seus efeitos na configuração urbanística da África em 2005-2006. Em termos específicos buscou-se: a) Analisar o Programa Habitar Brasil no contexto da Política Habitacional Brasileira (1993); b) Analisar o Programa Habitar Brasil proposto para Natal (1993); c) Analisar o Programa em Natal, quanto ao diagnóstico e a proposta de intervenção em 1993; d) Analisar a comunidade África na atualidade, buscando identificar os efeitos das ações propostas pelo Programa (1993-1994) na configuração urbanística da área; e e) Avaliar avanços e fragilidades no processo de implementação dos objetivos propostos pelo Programa.

Quanto aos procedimentos metodológicos para avaliação do Programa, delimitou-se duas fases: Primeiramente, tomou-se como referência o período de 1993 e 1994 no qual, a partir da base documental e entrevistas, observou-se os aspectos da concepção do Programa, o diagnóstico da África e os objetivos propostos pelo Habitar Brasil para habitação, infra-estrutura, equipamentos comunitários e regularização fundiária. No segundo momento procedeu-se à análise da comunidade África no período de 2005-2006, buscando identificar os efeitos das ações propostas pelo Programa em 1993-1994 sobre a atual configuração urbanística da comunidade África. Observou-se, portanto, o processo de execução do Habitar Brasil entre 1993 e 1994 e o rebatimentos das ações na configuração urbanística da área para as quatro linhas de atuação do Programa – habitação, equipamentos comunitários, infra-estrutura e regularização fundiária.

Os procedimentos metodológicos adotados para a viabilização desses objetivos partiram da definição do processo avaliativo que norteou a escolha das técnicas da pesquisa. Para a coleta dos dados documentais as fontes foram as secretarias municipais (SEMOV, Semurb, SEMTAS¹²) e arquivos pessoais de técnicos que participaram do Habitar Brasil em 1993/1994. Face à ausência de registros sistematizados sobre o Programa, todos os documentos identificados foram considerados pertinentes à pesquisa, como ofícios, relatórios, filmes, notas ou escritos manuais, minutas de decreto, atas de reuniões e pranchas de projeto.

¹² SEMOV – Secretaria Municipal de Obras e Viação/ Semurb - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo/ SEMTAS - Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social.

Ressalta-se que, em função da época em que o Programa foi implementado na África, não havia nenhum documento digitalizado, fato que dificultou a coleta de dados. Considerando também a atuação setorial das várias secretarias envolvidas na ação em 1993, foi necessário um levantamento de dados detalhado e criterioso para reunir os documentos que estavam distribuídos sem muita sistematização nas diversas secretarias. Por outro lado, a Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS), disponibilizou dados atuais desenvolvidos pela VBA consultores¹³. Foram mapas digitalizados, fotografia aérea e dados quantitativos dos anos 2004 e 2005 da comunidade África. O segundo momento de levantamento de dados se caracterizou pelo trabalho em campo que teve como objetivos identificar na África o que foi executado da proposta elaborada pelo Habitar Brasil em 1993/1994; e localizar os beneficiários do Programa que receberam as casas considerando os documentos encontrados com o nome e endereço de cada beneficiário. As visitas em campo possibilitaram ainda, a atualização cartográfica, o levantamento fotográfico da África e a coleta de informações básicas sobre a história da ocupação da comunidade. Por fim, com vistas a elucidar as lacunas evidenciadas na análise da base documental e buscando uma apreensão do processo de implementação do Programa na África, foram realizadas as entrevistas com os técnicos envolvidos no Programa. Os técnicos entrevistados foram identificados previamente com base no critério de participação no Programa, priorizando-se a abordagem daqueles que tiveram participação em etapas, nas quais os documentos levantados evidenciaram lacunas.

Através da revisão bibliográfica, identificou-se e tomou-se como referência trabalhos desenvolvidos por Aduino Cardoso (2004), Blaine Worthen (2004), Ronaldo Garcia (2001) e Rosângela Paz (2006). Estes nortearam o processo de elaboração do plano de avaliação. Worthen (2004) apresenta uma visão ampla e conceitual sobre avaliação, discutindo exemplos significativos para elaborar um plano de ação, no seu trabalho o enfoque educacional é o mais debatido. Garcia (2001), com um enfoque mais específico, analisa as ações governamentais. Nessa linha se inserem ainda os trabalhos desenvolvidos por Aduino Cardoso, que discute a avaliação de Políticas Habitacionais, seguidos pelos trabalhos recentes coordenados por Rosângela Paz, que tratam de matrizes avaliativas específicas para a pós-ocupação do Programa Habitar Brasil, desenvolvidos no âmbito do Ministério das Cidades, sendo definidas como avaliações de resultados e de primeiros impactos.

¹³ A VBA consultores é a empresa responsável pelo levantamento e elaboração do projeto para implantar novamente o Habitar Brasil na África, com obras iniciadas em 2006.

Do ponto de vista conceitual, o termo avaliação recebe conotações diferenciadas em função do propósito a que se destina. Considerando a avaliação de programas, na sua dimensão mais ampla, isto é, qualquer tipo de programa – toma-se como ponto de partida que o objetivo da avaliação é: “fazer julgamentos do valor de um programa” (WORTHEN, 2004, p.40). Visando mais concretamente a avaliação de ações governamentais, assinala-se a seguinte definição: “Avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo, previamente definidos [...]” (GARCIA, 2001, p. 27)

Retomando a sistemática de avaliação de programas governamentais, constata-se que na década de 1990 ela se tornou mais evidente através de diversas tentativas que visavam organizar sistemas de avaliações. Garcia (2001) ressalta que muitos desses sistemas¹⁴ não funcionaram e nenhum deles foi capaz de constituir-se como base apropriada à organização de processo de avaliação enquanto instrumento de gestão (GARCIA, 2001,p.16). Contudo, as iniciativas concorreram para edição de várias medidas provisórias que culminaram na Lei n° 9.625 de 7 de abril de 1998, que em seu artigo 24 diz:

Aos ocupantes de cargos efetivos de Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA compete o exercício de atividades de gestão governamental nos aspectos relativos ao planejamento, à realização de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação das ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas. (GARCIA, 2001, p.5)

Tomando a questão na sua dimensão exequível Garcia (2001) é incisivo ao afirmar: “o que se segue é uma modesta tentativa de contribuir para a construção de um processo sistemático e apropriado de avaliações das ações de governo”. Por outro lado, enfatiza que a importância da Legislação está em reconhecer que a avaliação é necessária à gestão governamental e à formalização da idéia do ciclo de gestão. E pondera: “não há, [entretanto] uma cultura de avaliação, com conceitos estabelecidos, procedimentos conhecidos, métodos e técnicas consagrados” (GARCIA, 2001, p.24). Do mesmo modo, Worthen (2004) afirma que a avaliação não é apenas valiosa, mas também essencial para qualquer sistema ou sociedade eficiente. E alerta que muitos avaliadores podem ter sido limitados pela tendência infeliz de ver a avaliação como uma série de estudos separados em si em vez de considerá-la um

¹⁴ Garcia (2001) destaca os programas: Programa de Acompanhamento das Ações Orçamentárias, o Sistema de Acompanhamento do PPA, o Sistema de Acompanhamento do Brasil em Ação, entre outros.

sistema contínuo de auto-renovação. Seguindo esta linha, Cardoso (2004) ressalva: “É importante, todavia, que essa avaliação tenha como princípio básico, mais do que conferir ‘notas’, a identificação dos processos que levaram aos ‘sucessos’ ou ‘fracassos’ identificados”. (CARDOSO, 2004, p.11)

Considerando o enfoque particular que é inerente a cada avaliação, assinala-se a importância de estabelecer inicialmente os critérios e parâmetros que se constituem como balizadores no processo de avaliação apresentados neste estudo. A avaliação aqui delineada tem uma abordagem centrada em objetivos, ou seja, nos objetivos que a própria política – o Programa Habitar Brasil estabeleceu para a favela África. Neste caso, a avaliação concentra-se na medida em que esses propósitos foram alcançados, visando identificar a eficácia das ações, ou seja, “se os objetivos foram alcançados” (CARDOSO, 2004, p.11). Worthen destaca a abordagem centrada em objetivos como: “O traço distintivo de uma abordagem centrada em objetivos¹⁵ é o fato de que os propósitos de uma atividade são especificados e, neste caso, a avaliação concentra-se na medida em que esses propósitos foram alcançados.” (WORTHEN, 2004, p.129)

O aspecto do alcance dos objetivos é o traço principal para avaliações de políticas públicas nos países periféricos e em desenvolvimento como o Brasil. Ao analisar esta questão, Cardoso (2000) destaca que o problema central seria a incapacidade do Estado em cumprir com os objetivos de ampliar o bem-estar geral da população.

Os governos desses países, principalmente da América Latina, são vistos como incapazes de desenvolver políticas sociais de amplo espectro. As questões da eficácia e da eficiência, entre nós estarão marcadas por este debate, cabendo à avaliação de políticas um papel bastante crítico, em que se busca mostrar os limites da ação do poder público na provisão de bem-estar. (CARDOSO, 2000, p.2)

No curso conceitual sobre a finalidade da avaliação de políticas, pode-se distinguir se ela visa identificar: a eficiência, a eficácia ou a efetividade do programa (ou política). A eficiência é definida como a relação entre os recursos utilizados e os produtos (menor utilização de recursos para uma mesma quantidade de produtos ou maior quantidade/ qualidade de produtos para um mesmo volume de recursos). A

¹⁵ Grifo original

eficácia é definida como a relação dos produtos e das metas previamente estabelecidas e a efetividade diz respeito à relação entre os resultados alcançados e os objetivos propostos, se constitui em entender as mudanças significativas na vida das pessoas, vai além de detectar os efeitos imediatos do projeto (CARDOSO, 2002; PAZ, 2006). Quanto à efetividade, Cardoso (2002) considera ainda, que é bastante complexa, na medida em que é preciso analisar o nível de melhoria de vida da população e se isso se deve à política implantada. Para este estudo, como evidenciado anteriormente, tomou-se a definição de **eficácia**, cujo conceito melhor se aplica à avaliação centrada nos objetivos.

Sobre o tipo de avaliação - centrada em objetivos - decorre ainda, uma variedade de interpretações e limitações. A dificuldade de acesso às informações precisas é destacada por Cardoso (2000) como uma limitação recorrente, visto que é necessário para efetivar a avaliação, dados sobre todas as etapas do programa, da formulação aos resultados apresentados pelos órgãos executores do programa. “A avaliação da eficácia necessita que se tenham definidos com clareza, e com suficiente detalhamento, os objetivos e metas a serem alcançados.” (CARDOSO, 2000, p.4)

Seguindo este ponto de vista Worthen (2004) pontua que embora seja importante saber se um órgão está alcançando os objetivos que se propôs atingir, nem sempre esse é o caso, há questões que se desprendem da eficácia objetiva sugerida nesse tipo de avaliação, dentre elas:

Muito depende de saber se as metas propostas são metas que vale a pena tentar alcançar [...] Outro desafio é tentar determinar as metas ou objetivos de muitas atividades da assistência social. [...] [E] de modo mais generalizado, existe o fato de muitos diretores de programas não articularem objetivos para seus programas passíveis de interpretação. (WORTHEN, 2004, p.144)

A partir dessa análise Worthen (2004) discute e apresenta a “avaliação livre de metas” e defende que “neste tipo de avaliação as metas não devem ser consideradas como ponto pacífico, como tudo o mais, devem ser avaliadas”. (WORTHEN, 2004, p.145). Na defesa da avaliação livre de metas o autor considera ainda, que quando ela é centrada nos objetivos, o avaliador pode ficar limitado em suas percepções e acaba não visualizando resultados importantes que não estejam relacionados diretamente com essas metas. Somando-se a isto, Worthen (2004)

observa: “a avaliação centrada em objetivos e a avaliação livre de metas não são mutuamente exclusivas. Na verdade, complementam-se” (WORTHEN, 2004, p.146).

Diante da propensa limitação da avaliação centrada em objetivos, tomou-se como critério a análise baseada no processo de consecução dos objetivos, que pondera as várias interpretações na definição da eficácia do Programa Habitar Brasil para os objetivos propostos na dimensão urbanística da comunidade África.

A abordagem à temática da Política Habitacional brasileira abrange a vertente do urbanismo, com enfoque ao Direito Urbanístico e direito à moradia. Para tanto, toma-se como referência de estudo, autores que debatem a questão, nessa perspectiva destaca-se Saule Júnior, Betânia de Moraes Alfonsin e Edésio Fernandes. Integrantes da Rede Brasileira sobre regularização fundiária, juntamente com outros autores, colaboram para o debate nacional e apresentam os processos de ilegalidade e informalidades urbanas como tema vinculado não apenas ao aspecto jurídico, mas também às intervenções urbanas, ambientais e sociais.

As arquitetas e urbanistas Raquel Rolnik e Ermínia Maricato trazem em seus estudos, referências sobre a política de urbanização brasileira, a crise urbana e conflitos de terra. As autoras discutem os instrumentos urbanísticos em seus limites e avanços, em face da necessidade de enfrentamento do problema da ocupação de terras como solução para o problema da moradia. Ainda dentro da temática urbana, a publicação de Castritota (2003) *Urbanização brasileira: redescobertas*, apresenta e discute o quadro contemporâneo da urbanização brasileira, a partir de uma coletânea de artigos de pesquisadores da área de estudos urbanos. Questões de políticas de proteção ao patrimônio público, como elemento do planejamento urbano e regional, segregação espacial, cidade dual e apropriação de terras públicas são os temas tratados. Outra publicação que segue esta linha é a de Pedro Abramo (2003) no livro *A cidade da informalidade*, os textos reúnem pesquisadores latino-americanos e procuram dar uma visão abrangente dos problemas da informalidade urbana vinculados ao acesso a terra nas grandes cidades latino-americanas, ressalta-se o relato e a análise de experiências de regularização fundiária. Nabil Bonduki (1998) aborda o tema habitacional produzindo uma investigação sobre a produção da habitação popular no Brasil e define, por exemplo, elementos da expansão da periferia em São Paulo e a formação das favelas. De maneira mais específica Ângela Gordilho Souza (2000) trata da questão habitacional e da configuração da ocupação urbana brasileira e faz uma análise para a cidade de Salvador. Os trabalhos de Adauto Cardoso centrados na política habitacional brasileira trazem um suporte

maior a esta pesquisa quando o autor trata de uma análise direcionada à municipalização das ações habitacionais dando subsídios importantes para uma definição da abordagem metodológica da pesquisa.

Entre outros autores, a pesquisa contou ainda, como o estudo da Legislação Municipal, Estadual e Federal, à luz de publicações dos autores comentados bem como, de dissertações e teses que enfocam a Habitação de Interesse Social em Natal. Nesse sentido, são referências principais os trabalhos de Habitação de Interesse social nos planos diretores de Natal- 1984-1994 (Ataide, 1997); Patrimônio Público, Gestão do Território e Direito ao Meio Ambiente (Bentes Sobrinha, 2001); Arquitetura em disputa – o lugar do projeto urbano na ocupação da cidade (Tinôco, 2001).

A revisão bibliográfica sobre o tema possibilitou ainda, a delimitação do marco conceitual que norteou a pesquisa. Sobre a Política Habitacional, é indispensável considerá-la de maneira mais ampla. De acordo com Cardoso (2004):

[as] ações de melhoria do habitat popular, com investimentos em infra-estrutura e serviços urbanos, ações de regularização fundiária e urbanística, ações de implantação de áreas de lazer, esportes e serviços sociais também compõem o leque diversificado dessa noção ampliada de **Política Habitacional**¹⁶. (CARDOSO, 2004, p.10)

No que se refere à atuação estatal para promoção de habitação, vê-se um histórico amplamente discutido e criticado, moldado em meio a crises econômicas e referências mundiais. O BNH (Banco Nacional de Habitação) implantou uma política responsável pelo maior marco institucional e na concepção de Política Habitacional de 1967 até 1986 (CARDOSO, 2001b). Com a sua extinção, em 1986, a Política Habitacional brasileira passou por um processo de desarticulação com o Governo Federal e fragmentação institucional, marcando a primeira metade dos anos 1990 com a tendência neoliberal, sem intermediação da administração pública para implantação de infra-estrutura (SOUZA, 2000). Tal fato sinalizou a tendência de municipalização da política pública de habitação, unindo vontade política e práticas inovadoras com presença de ONGs (Organizações Não Governamentais). Contudo, através da Caixa Econômica Federal, o sistema de financiamento do Governo Federal foi retomado nos fins dos anos de 1990, com linhas de crédito para o consumidor, como o

¹⁶ Grifo nosso.

Programa Carta de Crédito, e, para as famílias com renda até 3 SM, foram implantados os Programas Pró-Moradia e Habitar Brasil (SOUZA, 2000).

Do ponto de vista das ocupações ou assentamentos irregulares são definidos como uma das muitas formas de irregularidade fundiária existentes no Brasil. Dentre elas, encontram-se ainda: as favelas e os cortiços. Todas podem ocorrer em áreas loteadas e ainda não ocupadas, áreas alagadas, áreas de preservação ambiental e áreas de risco. As especificidades de cada uma se referem às formas de aquisição da posse ou da propriedade e aos distintos processos de consolidação dos assentamentos, freqüentemente espontâneos e informais (ALFONSIN, 2002). Alfonsin (2002) explica ainda, a dificuldade conceitual para definir o que é assentamento irregular e esclarece que devem ser admitidos três aspectos para análise e posterior definição mais específica, sendo: 1) as condições reais do assentamento (toma a renda como parâmetro); 2) legislação urbanística e ambiental; e 3) a posse e o registro do terreno.

Com base nesses parâmetros, a definição de favela é vista aqui de acordo com o Plano Diretor de Natal: “XIII - Favela: comunidade com situação fundiária total ou parcialmente ilegal, infra-estrutura básica precária e com tempo de existência igual ou superior a 2 (dois) anos” (Plano Diretor de Natal, 1994, Art. 6, p.4). Neste sentido a África, também tratada ao longo do trabalho como comunidade África, teve seu conceito definido dentro dos parâmetros do Plano Diretor de Natal (1994) e, considerando suas especificidades, se constitui como uma ocupação ou assentamento irregular definido como favela.

A questão remete a uma discussão mais ampla, considerando que os assentamentos irregulares são recorrentes nas cidades brasileiras, sejam elas de grande, médio, ou pequeno porte. Maricato (2000) analisa o processo da urbanização brasileira e o caracteriza pela proliferação de práticas informais de acesso a terra e de alternativas habitacionais. A autora enfatiza que, em meio século, a dinâmica do desenvolvimento das cidades acabou por delinear um quadro de assentamentos informais, no qual a apropriação da terra urbana se constituiu como solução dos mais pobres para o acesso à moradia. E ressalta que a periferia, encosta de morros, áreas de preservação, terrenos vazios públicos ou privados, são os alvos recorrentes da apropriação informal de terra urbana. (MARICATO, 2000)

A dimensão fundiária inserida na política habitacional se constituiu como uma inovação e, portanto, se apresentava por vezes com dois sentidos diferentes nas definições:

legalização fundiária e regularização fundiária. A legalização fundiária tem como objetivo o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes da terra e o termo **regularização fundiária** combina duas dimensões: a jurídica e a urbanística, ou seja, a intervenção baseada nesses moldes deve objetivar a urbanização e melhorias nas condições de habitabilidade, associadas ao reconhecimento da posse da terra (ALFONSIN, 2002). Do ponto de vista deste trabalho, considerou-se a definição da regularização fundiária, entretanto, cumpre notar, que no contexto da elaboração do Programa Habitar Brasil para África (em 1993), tais contornos conceituais ainda se apresentavam precariamente, portanto, quando se tratou especificamente do que foi proposto como objetivo do Programa, definido na documentação oficial pesquisada, se fez referência ao termo legalização fundiária.

A implementação do Programa Habitar Brasil na comunidade África em Natal, entre os anos 1993 e 1994, foi pioneira no país e se definiu pela aplicação de inovações conceituais destinadas à uma intervenção de favela, como a dimensão da questão fundiária e os aspectos de infra-estrutura vinculados ao âmbito habitacional. A partir daí, a prática de implantação de programas em áreas consolidadas passou a ser considerada sob este novo prisma, contudo, observando o caráter local das práticas propostas, a generalização dos seus resultados é inviável. Deste modo é necessária a avaliação das Políticas de habitação a partir de experiências específicas, implantadas dentro deste perfil. “Discutir as reais possibilidades e limites desses programas em curso é uma tarefa urgente para os que pensam e fazem a cidade [...]. Apontando-se para uma nova política habitacional para o Brasil [...]” (SOUZA, 2000, p.62)

Tais contornos conceituais e metodológicos concorreram para a definição da estrutura do trabalho, que se constituiu em quatro capítulos. Sendo assim, o capítulo I: Terra urbana: conflitos e alternativas na política habitacional brasileira – analisa a conjuntura de enfrentamento dos conflitos da ocupação urbana e as posturas da Política Habitacional nos anos 1980-1990, que se refletiram na concepção do Programa Habitar Brasil. No capítulo II: Habitar Brasil a iniciativa federal e as ações em Natal – apresenta o Programa Habitar Brasil e a sua concepção pelo Governo Federal e analisa o processo de estruturação local para a inserção do município na implementação do Programa. O capítulo III – O Programa Habitar Brasil na favela África/ Natal (1993-94) – diagnóstico e proposta de intervenção – discute e apresenta a proposta de intervenção para favela África, lançando as bases para a análise avaliativa do processo de implementação do Habitar Brasil. No capítulo IV – Avaliação do Programa Habitar Brasil na África/ Natal (1993-94) – se tem a leitura atual da comunidade e a

análise dos dados, considerando os objetivos alcançados e sua representatividade para a África em 2006 com vistas nas quatro linhas de atuação propostas pelo do Habitar Brasil 1993/1994. Por fim, nas considerações finais, são analisadas as interpretações identificando avanços e fragilidade no processo de consecução dos objetivos do Programa na comunidade África.

Capítulo I

Terra urbana:

conflitos e alternativas na política habitacional brasileira

1.1 Propriedade da terra no Brasil e políticas de Regularização Fundiária

A questão fundiária se inscreve historicamente na problemática urbana do Brasil. Ribeiro (1997) argumenta que a intervenção do Estado é necessária para enfrentar os impasses do desenvolvimento urbano brasileiro e promover a justiça social. Rolnik (1999) pontua que a terra como mercadoria, objeto de especulação, disputa e poder, desvinculada da sua efetiva ocupação, é um legado que remonta da Lei de Terras de 1850. “A história dos usos da terra urbana é em parte a história da apropriação do espaço através tanto da ocupação real, quanto da propriedade legal”. (ROLNIK, 1999, p. 22)

Nesse sentido, Bentes (2001b) a partir de trabalhos que enfocam a propriedade da terra na formação do território brasileiro, assinala dois momentos principais de análise: a) do início da colonização (1500) até a Lei de Terras de 1850, período em que as terras brasileiras são propriedades da Coroa Portuguesa; e b) a partir de 1850, quando se institui a propriedade privada da terra no País. (PORTO, 1981; LIMA, 1988; SMITH, 1990 apud BENTES, 2001b)

No primeiro momento, Bentes (2001b) evidencia que o direito de propriedade no Brasil surgiu como decorrência do direito de conquista. Na historiografia da questão fundiária no Brasil, é comum o entendimento de que o regime de sesmarias, como foi implantado no País (no início da colonização), respondeu amplamente pela formação de uma estrutura fundiária centrada no latifúndio e na posse de terras¹⁷. Com a revogação do sistema de sesmarias (resolução de 17 de julho de 1822) foi instituído o processo de transição para o sistema de compra e venda de terras, no Brasil. Um dos marcos principais da consolidação desse processo ocorreu com a edição da Lei de Terras de 18 de setembro de 1850. Com a Lei de Terras, os bens de interesse comum, embora ampliados em suas especificações, colocaram-se dentro das mesmas tensões que marcaram a fase anterior, quanto à definição das relações público-privado. Isso, considerando-se que as transformações do regime de concessão de terras para o de compra e venda apoiaram-se igualmente no sistema patrimonial, baseado, principalmente, nos grandes proprietários de terras. (BENTES, 2001b)

¹⁷ Ver mais a respeito nos trabalhos de: PORTO, Costa. O Sistema Sesmarial no Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981; LIMA, Ruy Cirne. Pequena História Territorial do Brasil. Sesmarias e Terras Devolutas. Brasília: ESAF, 1988; SMITH, Roberto. Propriedade da Terra & Transição. Estudo da Formação da Propriedade Privada da Terra e Transição Para o Capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990.

Na fase contemporânea, a propriedade urbana recebeu um novo tratamento através da Constituição Federal de 1988¹⁸, que se constituiu como um marco legal para as cidades. No capítulo sobre a Política Urbana, a Constituição ampliou as possibilidades de utilização de instrumentos de intervenção urbana direcionados para a função social da propriedade urbana. O princípio constitucional se traduziu como um instrumento de planejamento e gestão urbana para os municípios (ALFONSIN, 1999).

No âmbito conceitual o direito à cidade se traduz como direito ao mercado formal e legal de moradia e o Direito à Moradia se constitui por sua vez, como um direito humano¹⁹. Na conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II em 1996, a garantia deste Direito foi reconhecida como obrigação dos Governos (SAULE JÚNIOR, 1999b). Reconhecido pelo tratado internacional, ao qual o Brasil é parte integrante, os direitos humanos e tratados internacionais são reafirmados pela Constituição Federal brasileira²⁰. A Política Habitacional também é tratada no seu artigo 23, que define a obrigação do Estado²¹ de promover programas de construção de moradias e melhorias nas condições habitacionais. Portanto, o acesso à terra urbana representa a consolidação do direito à moradia sendo caracterizado, contudo, como uma barreira social em grande parte das cidades brasileiras onde os direitos humanos fundamentais da população de baixa renda são desrespeitados.

Esse processo de ocupação da terra urbana pode ser definido em função da informalidade e ilegalidade urbanas. A informalidade urbana diz respeito ao que se encontra fora dos padrões de uso e ocupação do solo e a ilegalidade urbana tange a questão da propriedade, do título legal de posse de áreas e lotes ocupados informalmente. Em seus estudos Fernandes (2003) afirma que a ilegalidade urbana deve ser compreendida não apenas no contexto de políticas públicas ou mercados de terras, mas também em função da ordem jurídica em vigor. Neste sentido, se revelam os direitos de propriedade e as leis urbanísticas. “A ordem jurídica, ou seja, o conjunto de leis que define os padrões de legalidade possui também um papel na produção e reprodução da informalidade urbana” (FERNANDES in ALFONSIN, 2002, p.12).

Fernandes (2003) verifica a visão individualista e excludente dos direitos de propriedade imobiliária que vigoram no país. E atesta que antes da promulgação da

¹⁸ Em seu artigo 182 e 183 – Da Política Urbana. 1

¹⁹ Previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)

²⁰ em seu artigo 4 e 5.

²¹ O termo Estado usado aqui engloba a União, Estados e Municípios.

Constituição de 1988, as condições jurídicas e políticas garantiam a defesa incondicional dos proprietários de terra. Para materializar a função social da terra, tem sido preciso historicamente, enfrentar a resistência do Poder Judiciário. Saule Júnior (1999) aborda o aspecto jurídico associado ao perfil dos operadores do direito. Para ele, é fundamental não apenas a qualificação, mas a formação cultural do profissional para promover a justiça social na solução de conflitos urbanos. Em relação à legislação urbanística, que regula a produção do espaço da cidade, Rolnik (1997) comenta sua ação como marco delimitador de fronteiras de poder. “A legislação urbanística define a forma da ocupação urbana e [...] ao estabelecer formas permitidas e proibidas, acaba por definir territórios dentro e fora da lei” (ROLNIK, 1997, p.13).

Para Saule Júnior (1999) os padrões urbanísticos são elitistas e atendem a parcela da população que possui maior renda na cidade. Damásio (2003) define a “sobre-regulação” do uso do solo, como uma das origens para a irregularidade urbana. As exigências de regras para a ocupação do solo são determinantes para torná-lo inalcançável para os setores de baixa renda. Essa noção de sobre-regulação do uso do solo é considerada por Smolka (2003) como um passo adiante, na medida em divide com a política urbana local, parte da responsabilidade pela informalidade. “A ilegalidade é sub-produto da regulação tradicional e do não cumprimento da função social da propriedade”. (DAMÁSIO, 2003, p.304)

A falta de produção e oferta de moradia acessível para a população de baixa renda somada às legislações urbanas e ambientais exigentes e complexas criam padrões de uso e ocupação do solo que inviabilizam o acesso a terra e à moradia para as camadas populares. (MARTINS in ALFONSIN, 2002, p.125)

As áreas ocupadas pelos assentamentos irregulares são justamente as partes da cidade ignoradas pelo mercado legal de terras, áreas de risco, ambientalmente frágeis, terrenos vazios públicos ou privados. Martins (2002) discute o caso de assentamentos irregulares em áreas de proteção ambiental. Essas áreas são amparadas pela legislação ambiental, dificultando sua absorção pelo mercado legal de terras. Em sua maioria, constituem terrenos de alta declividade, áreas de risco ou de alagamentos, o que determina sua exclusão do interesse da parcela da população que integra a cidade legal.

Souza (2000) reforça a necessidade de estudos específicos em cada cidade, analisando os dados do município, o processo histórico de parcelamento e ocupação do espaço, suas

diferenças e especificidades para o avanço das políticas públicas de melhoria da moradia na atualidade brasileira. Martins (2002) complementa a constatação de Souza (2000), quando menciona que a ocupação irregular em áreas de proteção ambiental põe em confronto a ordem jurídica e ambiental. Como Souza (2000), Martins (2002) defende que um estudo rigoroso na legislação da área, como também, um detalhamento técnico das especificidades do assentamento, possibilitam conciliar os objetivos e garantir a função social da propriedade. Nessa mesma direção Fernandes (2003- b) analisando a ocupação das terras públicas do Brasil revela que a ocupação dessas áreas define um processo de privatização intenso e ilegal, que determina a estrutura fundiária do país. Fernandes trata ainda, do reconhecimento dos problemas de gestão e controle do Patrimônio da União. O estudo ressalta que a função sócio-ambiental da propriedade também se aplica à propriedade pública e propõe a mudança conceitual na qual “patrimônio da União” deve ser compreendido como “patrimônio da Federação”. Neste sentido, é sugerida uma articulação do Governo Federal com o município para reconhecer o direito social de moradia, vinculado à manutenção da propriedade pública. Para tanto, Fernandes (2003- b) defende uma reflexão a respeito das áreas públicas numa perspectiva de qualificação das especificidades de cada área.

Associados a política fundiária, os programas de regularização procuram enfrentar o problema do desenvolvimento urbano informal, responsável pelo cenário de massificação das ocupações de terra. Maricato (2001) evidencia que o enfrentamento da questão fundiária, no processo de urbanização do Brasil foi ignorado. Para a autora, as políticas públicas para habitação como o Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro de Habitação (BNH/SFH) definiram uma fase na qual o financiamento e as intervenções urbanas do Brasil foram realizados sem vínculo com reformas fundiárias. Os demais programas habitacionais, como urbanização de favelas e o Programa de Arrendamento Familiar (Caixa Econômica Federal) não abordaram de fato a questão fundiária.

Alfonsin (1999) associa o cenário urbano da década de 1990 à falência prolongada das políticas do Governo para solucionar os problemas habitacionais, fato que reafirma as propostas do Movimento de Reforma Urbana no sentido de organizar intervenções públicas destinadas a proceder a regularização fundiária desses assentamentos. Nesses termos, Fernandes (2002) confirma que a inexistência de uma política nacional desde meados da década de 1980, revelou dificuldades dos municípios para enfrentar o problema do desenvolvimento urbano informal. No entanto, como afirma Maricato (2001), a intervenção

nos assentamentos irregulares é inevitável para garantir a melhoria das condições de vida para grande parte da população urbana.

Desse modo, Fernandes (2002) defende que um dos caminhos, a curto e médio prazo, visível para recuperação e redução do processo de degradação do ambiente urbano é a regularização e urbanização controlada dessas áreas. A questão até então baseada em valores humanitários e político-sociais, ganha um suporte de Direito, através do Estatuto da Cidade (2001), “onde a ordem jurídica finalmente reconheceu o direito social dos ocupantes de assentamentos informais”. (FERNANDES in ALFONSIN, 2002, p.15). A aprovação do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória nº. 2220 de 2001²², garante o suporte jurídico ao município e consolida o espaço da competência jurídica e da ação política municipal, aberto na constituição de 1988, refletindo diretamente na questão da regularização fundiária. Alfonsin (2002) define o momento atual, após o Estatuto da Cidade, como privilegiado para os municípios brasileiros. A grande inovação é trazida pelo Estatuto, no qual a lei deixa de ser um obstáculo para a regularização fundiária e sinaliza com instrumentos que possibilitam uma aplicação eficaz da lei, em função do princípio social da propriedade.

Maricato (2002) em uma análise ao Estatuto, confirma que a nova lei cria condições para mudar o rumo do crescimento das cidades marcadas pela desigualdade social. Entretanto, como Gazola (2003), Maricato destaca que para os instrumentos previstos na lei não venham alimentar ainda mais a dinâmica do mercado excludente, há muito o que fazer. Fernandes (2003 -b) pontua que as estratégias de gestão urbana propostas pelo Estatuto da Cidade exigem a criação de um novo equilíbrio entre mecanismos de representação democrática e a efetiva participação popular nos processos decisórios.

Na atualidade, a “Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável”, segundo Rolnik e Fernandes (2003), revela o que o Governo Federal está propondo para favorecer a regularização dos assentamentos já consolidados. Formulada pelo Ministério das Cidades, em conjunto com os Ministérios da Justiça, do Meio Ambiente, a secretaria do Patrimônio da União (ministério do Planejamento) e a defensoria pública, a Política Nacional tem o objetivo básico de apoiar e complementar a ação dos governos municipais, reservando à União uma intervenção mais direta apenas nos casos em que os assentamentos a regularizar estejam situados em terras de propriedade da União. Os autores revelam ainda, que o

²² A medida provisória 2220 de 4 de setembro de 2001 dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição e cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento urbano - CNDU e dá outras providências.

“Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável”, baseado na política nacional, estrutura-se em torno de quatro estratégias: de apoio jurídico, financeiro, urbanístico e administrativo/ institucional. O programa direciona o diálogo entre todos os agentes envolvidos. Rolnik e Fernandes (2003) explicam que somente a intensa mobilização e participação podem garantir a efetiva implementação do programa.

1.2 Habitar Brasil no contexto da política habitacional (1980/ 90)

No início da década de 1990 verificam-se iniciativas no âmbito do Governo Federal no sentido de uma retomada da Política Habitacional. Em 1991, o Ministério da Ação Social e da Secretaria Nacional de Habitação, do então presidente Fernando Collor de Melo, traçou duas linhas de atuação, sendo uma de caráter emergencial – retomada de produção de moradias – e outra, com atuação a longo prazo, que seria baseada na análise do histórico da atuação governamental buscando as inovações necessárias (BRASIL, 1991). Esse histórico da política habitacional brasileira evidenciou como principal falha a incapacidade de atender a população com renda até 3 salários mínimos – herança do extinto BNH (Banco Nacional de Habitação) – o que concorreu para a consolidação e a expansão das ocupações irregulares, sendo a favelização e o crescimento das periferias as soluções de moradia encontradas por grande parte da população.

Maricato (1995) discute essa questão pontuando que, embora o SFH (Sistema Financeiro de Habitação) tenha financiado aproximadamente 4,8 milhões de moradias – 25% do incremento do número de habitações construídas no Brasil entre 1964 e 1986, a quantidade de moradores de favela cresceu acentuadamente no período. E conclui que o SFH e o BNH – criados pelo regime Militar - foram absolutamente fundamentais para a estruturação e consolidação do mercado imobiliário capitalista. Neste mesmo sentido, Santos (1999) considera o SFH o mais ambicioso Programa governamental para o setor habitacional jamais feito no Brasil, situando, entretanto, o financiamento de mais de seis milhões de novas habitações em mais de trinta anos de existência do SFH. Com efeito, é praticamente consensual na literatura a visão de que o SFH apresentou desempenho bastante significativo ao longo do regime militar, com uma ampla produção de moradias e de conjuntos habitacionais (em que pese os custos e os métodos da sua implantação), promovida pelo

Governo Federal, que foi responsável pelo acesso à casa própria para muitos brasileiros da classe média. Entretanto, a crítica é recorrente quando se trata do “público alvo” dessa política habitacional “supostamente destinada a moradores com renda menor que cinco salários mínimos e que acaba por excluí-los totalmente do acesso à moradia”. (MARICATO, 1995, p.278)

Considerando ainda a herança do SFH, moldado tradicionalmente em um modelo institucional com forte grau de centralização e uniformização das soluções adotadas, a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH, em 1986²³, criaram um hiato em relação à política habitacional do País (BRASIL, 2004). Cardoso (2001a) é enfático ao se referir ao período como o “da orfandade da moradia popular”, na qual vários órgãos se sucederam – a responsabilidade passou por Ministérios, Secretarias e Departamentos, sem que apresentassem um resultado efetivo. Por consequência, a falência do SFH promoveu o recuo dos investimentos na área de habitação e saneamento básico nos anos 1980 e no mercado imobiliário privado houve uma retração neste mesmo período. Maricato (2005) analisa a recessão que se seguiu nos anos 1980 e 1990 no Brasil, que apresentava taxas de crescimento demográfico superiores às do crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), fazendo com que a evolução do PIB per capita fosse negativa na década de 1980 e usa a expressão “décadas perdidas” para evidenciar criticamente o período: “[...] a concentração da pobreza é urbana. Pela primeira vez em sua história o Brasil tem multidões concentradas em vastas regiões – morros, alagados, várzeas ou mesmo planícies marcadas pela pobreza homogênea”. (MARICATO, 2005, p.22)

Do mesmo modo, Souza (2000) considera notório o retraimento do papel do Estado na produção de habitações e identifica no período um intenso processo de privatização dos serviços públicos relacionados à infra-estrutura urbana, tais como energia, saneamento e transporte. Considera ainda, que tais mudanças estejam correlacionadas com o contexto das crises econômicas em nível mundial, “tendo ocorrido redefinições na ação estatal e nos sistemas de produção e consumo, evidentemente com impactos diferenciados em cada país”. (SOUZA, 2000, p.58)

A situação da habitação brasileira, no período dos anos 1980 e 1990, é bastante analisada na literatura sobre o tema, que também ressalta o agravamento das condições de

²³ Extinto em agosto de 1986, o BNH teve suas atribuições transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF).

vida nas cidades brasileiras. Moysés (2002) discute e identifica as razões desse agravamento que podem ser enumeradas sumariamente, em: 1) a ausência de políticas públicas consistentes e eficazes para o enfrentamento dos problemas decorrentes do processo intensivo de urbanização e 2) a “quase ausência” do aparato institucional da Política Urbana.

Por outro lado, cumpre notar que, no campo da Política Urbana ocorreram mudanças significativas com a promulgação da Constituição Federal em 1988, que redefiniu as competências e a distribuição dos recursos públicos entre os vários níveis de poder. Segundo Fernandes (2003) foi a partir da nova Legislação que os preceitos jurídicos gerais sobre Política Urbana e os Direitos de Propriedade foram alterados e consideravelmente aprimorados:

É competência comum da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

(Constituição Federal do Brasil 1988. Art.23, IX e X)

A nova constituição sinalizou um processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais, contudo, Fernandes (2003) alerta as controvérsias entre os juristas a respeito da possibilidade de sua plena aplicação, evidenciando a necessidade da regulamentação por Lei Federal²⁴.

Analisando este aspecto Cardoso (2001a) vislumbrava a criação de um novo padrão de política pública com alto grau de inovação, centrada no município, que considerou se firmar como uma alternativa válida e desejável. O autor acredita que, no caso do Brasil, o fato do direcionamento da política habitacional estar voltado para urbanização nos anos de 1980 e não para a remoção de favelas, pode ser justificado pela resistência ao processo de remoção através da mobilização de moradores, lideranças e setores técnicos. Nesse mesmo sentido Cardoso (2001a) pontua a autoconstrução em favelas: “passou a ser vista não mais como um ‘problema’, mas como a solução para os problemas habitacionais da população”. Maricato (2003) acrescenta que o abandono ao discurso de remoção pelo da urbanização de favelas tem como

²⁴ A regulamentação demorou aproximadamente 12 anos – Estatuto da Cidade Lei 10.257 de julho de 2001.

uma das causas a econômica. A autora pondera que o problema principal não era mais a unidade habitacional que fora solucionado, embora precariamente (em muitos casos) pela autoconstrução. A deficiência se encontrava, portanto, na infra-estrutura da área e na ilegalidade da relação do morador com a terra. Nesses termos, a questão fundiária passou a se firmar como um outro aspecto relevante ligado à provisão de moradias.

Ressalta-se ainda, o avanço no processo de organização nacional dos movimentos de luta e dos Fóruns de Participação Social, como o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR) que atua no Brasil desde 1987 e tem como objetivos a implementação da reforma urbana no Brasil, com vistas ao cumprimento das funções sociais da propriedade urbana da cidade; à efetivação da gestão e planejamento participativos; ao reconhecimento e integração dos assentamentos informais de baixa renda à cidade; entre outros.²⁵

Foi nesse contexto que surgiu o Programa Habitar Brasil em 1993, como proposta para atender à população com renda de até 3 salários mínimos com ações integradas de habitação, saneamento básico e apoio ao desenvolvimento comunitário. Neste sentido, a atuação do município se colocou como um aspecto fundamental devido às circunstâncias locais da intervenção. Souza (2000) avalia as novas iniciativas como:

[embora] não sejam suficientemente consistentes para afirmar-se sobre o surgimento de uma nova Política Habitacional no Brasil, entendida como ação pública contínua e ampla para o enfrentamento dos problemas de moradia na atualidade, certamente trazem novos conteúdos a serem considerados diante do quadro habitacional. (SOUZA, 2000, p.59)

Avaliando essas novas iniciativas do quadro da Política Habitacional brasileira, Smolka²⁶ (2003) analisa a questão situando o ponto de vista das agências internacionais de promoção dos Programas de intervenção em assentamentos urbanos no Brasil. Denominados programas de *up-grading*, a intervenção em assentamentos urbanos que propõe melhorias na qualidade de vida local é

²⁵ O Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR) é uma coalizão da sociedade civil onde atuam movimentos sociais, organizações não-governamentais, cooperativas habitacionais, associações profissionais, professores, pesquisadores nos temas relativos à cidade, habitação, transporte urbano, saneamento, gestão e participação popular. Dois dos principais movimentos de luta por moradia no Brasil integram a coordenação do FNUR: O MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia e a UNMP – União Nacional por Moradia Popular. (ver a respeito no site: <http://www.forumreformaurbana.org.br>)

²⁶ SMOLKA (2003) desenvolve uma análise crítica baseada nos diagnósticos de agências, como o programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e outras.

considerada, pelos agentes externos (como o Banco Interamericano de Desenvolvimento), como ingredientes essenciais de uma política de mitigação da pobreza urbana. Embora Smolka (2003) reconheça as iniciativas como um avanço, considera as ações parciais e limitadas. O autor avalia a regularização de favelas como uma política curativa focalizada em projetos específicos e salienta que seus efeitos são consideráveis em relação ao processo responsável pelos problemas pré-existentes. E considera: “o desafio apresenta-se em como regularizar sem alimentar o círculo vicioso da irregularidade, assegurando um conteúdo preventivo a tais políticas e programas”. (SMOLKA, 2003, p.134)

Consideradas aqui, como “uma resposta às demandas locais”, as propostas para o enfrentamento do problema da habitação do Brasil originadas nos anos 1980-90 são eminentemente conseqüências do agravamento das condições de moradia. Em síntese, a avaliação deste contexto pelos autores mencionados, aponta a ineficiência e a ausência do Estado (na esfera do governo Federal) no tratamento da questão habitacional, decorrentes de um período de fragmentação institucional e desarranjo da Política Habitacional.

Conclui-se que a tendência ao tratamento das questões habitacionais é definida, a partir de então, com uma nova concepção que difere da habitual provisão de moradias promovida pelo BNH, na medida em que se define em uma dimensão municipal com metas específicas, visando a melhoria das condições de vida da comunidade local e tomando as questões fundiárias e de infra-estrutura como elementos de suporte para implementação do programa associado à dimensão habitacional. Destaca-se ainda, que a concepção do Programa Habitar Brasil, que será desenvolvido no próximo capítulo, absorveu os ideais discutidos no contexto dos anos 1980-1990, contudo se definiu como um Programa desarticulado de um novo arranjo da Política Habitacional Brasileira.

Capítulo II

Programa Habitar Brasil: a iniciativa federal e as ações em Natal

2.1 A proposta do Governo Federal

No conturbado governo do presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992), o Brasil presenciou o agravamento do quadro das políticas públicas na área de habitação. A principal proposta do governo – Plano de Ação Imediata para Habitação – que previa a construção de moradias de caráter emergencial, não cumpriu as metas estabelecidas e pautou-se pelo regime clientelista que direcionava a aplicação dos recursos. (SANTOS, 1999)

Com a posse do presidente Itamar Franco em 1992, a gestão das políticas públicas na área de habitação passou por consideráveis modificações sob a coordenação do Ministério do Bem-Estar Social. Os programas para habitação popular foram reformulados e passaram a exigir a participação dos conselhos comunitários, dos governos locais e uma contrapartida financeira desses, para os investimentos da União. Santos (1999) analisa positivamente a questão: “tais mudanças aumentaram significativamente o controle social e a transparência da gestão dos programas em questão, e constituíram-se em ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área de habitação popular.” (SANTOS, 1999, p. 21). Dentre os programas para habitação, Santos (1999) evidencia o Habitar Brasil destacando que foi o único mantido na gestão posterior.

O Programa Habitar Brasil foi lançado em março de 1993, pelo Ministério da Habitação e do Bem-Estar-Social (MBES), órgão responsável pela gestão da política habitacional do Governo Federal (gestão do presidente Itamar Franco). O Programa tinha como objetivo o enfrentamento dos problemas de moradia das famílias de baixa renda das cidades com população superior a 50mil habitantes. A renda mensal foi tomada como critério de classificação, na medida em que foi estipulado, pelo Habitar Brasil, o atendimento às famílias com renda até três salários mínimos que não haviam sido atendidas por outro programa habitacional e que possuíam apenas um imóvel. Os agentes diretos do programa foram: o Ministério do Bem-Estar Social; os Governos Estaduais; Governos Municipais; o Conselho Estadual ou Municipal de Bem Estar Social e a Comunidade Local, por meio de Organizações não governamentais.

O programa foi constituído com uma abordagem integrada estabelecendo as seguintes modalidades de atuação: **1) produção de moradias** – construção de novas moradias, obras de infra-estrutura (água, esgoto, drenagem, pavimentação e energia elétrica) e equipamentos

sociais básicos (creches, escolas, centros multifuncionais e outros); **2) urbanização de favelas** – parcelamento do solo e regularização fundiária, incluindo obras de infra-estrutura (água, esgoto, drenagem, pavimentação e energia elétrica), remanejamento de habitações, construção ou melhorias habitacionais e equipamentos sociais básicos (creches, escolas, centros multifuncionais e outros); **3) lotes urbanizados** – parcelamento do solo com execução de obras de infra-estrutura (água, esgoto, drenagem, pavimentação e energia elétrica) e equipamentos sociais básicos (creches, escolas, centros multifuncionais e outros) e **4) melhorias habitacionais** – construção de banheiros, fossas sépticas e reparos nas unidades habitacionais por razões de segurança ou de condições sanitárias adequadas.

Em suma, o programa disponibilizou quatro modalidades de atuação sendo cada uma delas decomposta em atividades complementares. Para todas as modalidades foram previstas ações de promoção humana – as ações de apoio, relativas ao desenvolvimento da comunidade e à capacitação profissional. Foram propostos ainda, os regimes de trabalho de ajuda mútua ou auto-ajuda – no caso das modalidades de construção de moradias ou melhorias habitacionais e ajuda mútua, administração direta ou empreitada – no caso de execução de obras de infra-estrutura e de construção de equipamentos comunitários.

Com efeito, a proposta do Programa baseada no “enfrentamento dos problemas de moradia” revelou uma característica que se desprende das formas como haviam sido conduzidas as construções de moradias. O que pressupõe um reconhecimento da realidade das condições de moradia da população alvo do programa – renda até 3 salários-mínimos. Cardoso (2001b) considera que programas de intervenção que incluem uma “cesta variada” de ações, tendem a uma maior eficácia. A descentralização das políticas habitacionais e a municipalização das intervenções permitem a focalização em determinada modalidade do programa, um avanço considerável nos moldes de implementação das ações.

O Governo Federal através de diretrizes estabeleceu as condições de participação do programa, sendo elas:

- a. As solicitações devem ser feitas pelo Estado ou Município;
- b. O solicitante deve estar em situação regular junto à União, ao INSS e ao FGTS;
- c. A contrapartida deve estar claramente definida;
- d. A criação de um conselho Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social;

- e. A instituição de um Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, gerido pelo Conselho para onde os recursos financeiros do programa deverão ser canalizados;
- f. O projeto deve ser feito em parceria com organizações comunitárias locais;
- g. Os terrenos devem estar na propriedade ou posse dos solicitantes ou dos beneficiários do programa. (BRASIL, 1993, p.7)

O manual de orientação do Habitar Brasil fez ainda, a seguinte observação:

No caso de urbanização de favelas quando o terreno não se enquadrar na última condição, mas a sua ocupação estiver consolidada, será aceita, excepcionalmente, a apresentação de proposta de regularização fundiária acompanhada do Decreto de Desapropriação para fins de interesse social. (BRASIL, 1993, p. 7)

O Ministério do Bem Estar Social lançou, contudo, alguns critérios que determinavam a prioridade dos projetos apresentados. A renda, definida previamente como critério de classificação do público alvo, foi vinculada neste contexto, com as características físicas do assentamento em que as famílias de baixa renda se encontravam: áreas de risco e previsão de medidas voltadas para a recuperação ou preservação ambiental. Os critérios técnicos para o desenvolvimento do projeto definiram a adoção de um padrão de tecnologia construtiva adaptado às condições da região e a destinação de áreas para atividades de lazer e construção futura de equipamentos comunitários. Neste sentido, não foram destacados limites de área mínima para moradia, assim, a tipologia dos projetos partiria das definições projetuais elaboradas pelo Município. Os critérios sociais foram considerados em propostas que previam o uso de mão-de-obra local e capacitação profissional integrando ações paralelas de geração de emprego e renda permanente. Os efeitos sociais diretos das ações e a participação da comunidade em todas as etapas do programas foram observados também, como critérios de avaliação para definir a prioridade do projeto.

No que diz respeito ao cálculo do investimento para cada projeto do Programa, foram considerados os itens de projeto, obras de infra-estrutura, equipamentos comunitários, materiais de construção e assistência técnica. No item “assistência técnica” foram inseridas as ações de apoio (promoção humana) e foi definida a preferência ao quadro de técnicos servidores do solicitante (município ou estado). Para custear a assistência técnica, o manual ponderou que seriam consideradas todas as fontes de recursos previstos pelo projeto. Entretanto, a União limitou-se a custear 5% do valor de investimento e se excluiu dos custos

relativos ao terreno e sua legalização, à pavimentação das ruas e à energia elétrica – de responsabilidade total do solicitante (mas deveria constar no quadro de composição de custos na proposta do projeto).

A parceria da comunidade foi tratada pelo Programa, como item relevante na descrição dos custos do projeto proposto, sendo considerado: 1) o valor da mão-de-obra dos mutirantes ou auto-construtores; 2) o valor do terreno, quando de propriedade dos beneficiários ou organização comunitária e 3) recursos de outras fontes, nacionais ou internacionais, repassados ao projeto por intermédio da organização comunitária participante do Programa. No âmbito da parceria da comunidade, seriam englobados também, os recursos destinados às ações que beneficiam a propriedade privada que seriam pagos pelos beneficiários, sendo os critérios e condições de pagamento definidos pelo Conselho Estadual ou Municipal do Bem-Estar Social.

Decerto, as diretrizes que foram estabelecidas pelo Programa convergiram, juntamente com a parceria com a comunidade, em ações que restringiam o uso e garantiam a posse ao beneficiário. Na medida em que o Programa considerou que, embora a administração e a transferência das casas e lotes urbanizados fossem responsabilidade do Conselho Estadual ou Municipal do Bem-Estar Social, seria estabelecida uma carência mínima de cinco anos. Sendo assim, os imóveis permaneceriam como patrimônio do Fundo Estadual ou Municipal e a ocupação dos beneficiários seria regulamentada por contrato de concessão de uso – sendo proibido o aluguel ou cessão do imóvel a qualquer título.

O Habitar Brasil sinalizou, portanto, um novo padrão de política habitacional descentralizado e com forte participação do município. Os critérios para o acesso aos seus benefícios foram claramente definidos no escopo do programa e, na medida em que estabeleceu as quatro diferentes modalidades de atuação, oferecidas como possibilidades de atuação para o município, revelou um importante aspecto que define a especificidade do programa de acordo com as necessidades de cada localidade.

Em termos de inovação, pode-se considerar relevante a relação entre governo e comunidade. O Estado se coloca claramente como conhecedor do problema nacional de ineficiência das ações para população com renda até 3 salários mínimos e exige que o município, como critério de implementação do programa, estabeleça a parceria com a comunidade local com participação em todas as etapas do programa. Nesses termos, a

comunidade foi tratada pelo programa como parceira – pessoas que visam o interesse comum – o que difere da participação popular, situando a comunidade de maneira mais ampla e atuante, na implementação do programa em nível local.

Ademais, o Programa assinalou a necessidade de controle das ações e considerou a parceria com organizações comunitárias como instrumento para tal feito. Nesse sentido, definiu a criação de um Conselho estadual ou municipal que teria o objetivo de garantir a participação da comunidade na implementação de programas habitacionais e seria um dos agentes diretos do programa. Em certa medida, a análise do Programa Habitar Brasil – proposta do Governo Federal, revela um caráter de urgência para efetivar as ações. Diante disto, considera-se que o contexto de discussão da “política habitacional” dos anos 1980 e 1990, concorreram para a necessidade de uma resposta imediata em busca do enfrentamento dos problemas de moradia da população, em especial aquela com renda até 3 salários mínimos.

2.2 O Habitar Brasil em Natal (1993-1994) – organização da base operacional

A inserção do município de Natal no Programa Nacional Habitar Brasil se constituiu por um processo complexo, que ocorreu, contudo, em um curto período de tempo, definindo Natal como a cidade pioneira no país a implantar o “novo” Programa.

Com vistas a abordar as questões relevantes que contribuíram para inserção do município no Habitar Brasil, se fez uso da análise de dados documentais, tais como: Habitação Popular em Natal: plano de ação 1993/96; Informações básicas de Natal: estudos para elaboração do Plano Diretor; Decreto lei nº 4.985 de 02 de abril de 1993 e a Lei nº 4.448 de 28 de junho de 1993, além das entrevistas com os técnicos participantes do Programa. As entrevistas foram realizadas individualmente e em formato de uma discussão aberta sobre o que foi o Habitar Brasil em Natal e como foi a participação de cada entrevistado no Programa. Nesse sentido, buscou-se em cada entrevista, abordar algumas perguntas²⁷ elaboradas anteriormente com vistas a elucidar dúvidas evidenciadas nas análises da documentação. Os entrevistados foram: Estevão Lúcio, arquiteto e urbanista, presidente do extinto Instituto de

²⁷ Ver anexo A: Roteiro para entrevista

Planejamento Urbano de Natal (IPLANAT); Marcelo Tinôco – arquiteto e urbanista presidente do IPLANAT na gestão posterior a de Estevão Lúcio (1995/96); Aldo da Fonseca Tinôco Filho – engenheiro sanitaria e prefeito de Natal entre 1992- 1996; Silvana F. Mameri – arquiteta e urbanista, coordenadora de desenvolvimento comunitário na favela África; Damião Pita – secretário da extinta Superintendência Municipal de Obras e Viação (SUMOV) atual Secretaria Municipal de Obras e Viação (SEMOV) e Rosa de Fátima Soares – arquiteta e urbanista, coordenadora do Programa Habitar Brasil na África (1993-1994).

A década de 1990 sinalizava um período de grandes possibilidades para o poder público municipal, decorrentes da reestruturação política de forte apelo local associada às novas tendências no tratamento das questões habitacionais. Natal, como tantas cidades brasileiras – palco da larga construção de moradias da política do extinto Banco Nacional de Habitação, apresentava-se permeada de ações desconexas e que se mostraram ineficientes em vários aspectos no que diz respeito à solução e melhoria das condições de moradia da população de baixa renda. Diante deste quadro da moradia popular, o governo municipal na década de 1990 buscava uma sintonia com as mudanças constitucionais ocorridas no país, os vários avanços culminaram com o novo Plano Diretor de Natal em 1994. (ATAÍDE, 1997)

No âmbito nacional a proposta do Habitar Brasil estava se configurando e tinha à frente o Secretário Nacional de Habitação Adolfo Marinho, engenheiro sanitaria, que segundo o ex-prefeito de Natal o engenheiro sanitaria Aldo da Fonseca Tinôco Filho, em muito contribuiu para o consórcio com o Município de Natal. Neste sentido, o ex-prefeito ressalta ainda o momento propício na esfera local, que tinha nas discussões da reformulação do Plano Diretor, delineado um quadro de interação com a sociedade. Essa interação deu suporte para uma explicitação do “mosaico” das condições de moradia da cidade, as vilas, favelas, áreas de risco e de proteção ambiental, base para uma discussão maior que seria a questão das Áreas Especiais de Interesse Social, instituídas no Plano Diretor de 1994.

Do mesmo modo, o arquiteto Marcelo Tinôco analisa o momento municipal como “um contexto favorável para inserção de Natal no Habitar Brasil”, acrescentando que a reformulação do Plano Diretor naquele momento (1993) pautava-se pelos princípios da Reforma Urbana, explicitando instrumentos urbanísticos inovadores no tratamento da questão habitacional brasileira. Neste sentido, Ataíde (1997) observa:

Os instrumentos de gestão constituem um outro fator que diferencia o novo Plano Diretor [1994] do precedente [1984]. Através desses instrumentos, as intenções do texto na Lei extrapolam os limites do urbanístico para o financeiro e o tributário. No caso da habitação de interesse social e dos caminhos a se perseguir no âmbito da legislação de uso e ocupação do solo a fim de melhorar as alternativas de acesso à moradia para os excluídos, os instrumentos denominados Outorga Onerosa, Fundo de Urbanização, Consórcio Imobiliário, Imposto Territorial progressivo e Parcelamento/ Edificação compulsórias surgem como sinalizadores desse processo. (ATAÍDE, 1997, p.181)

Marcelo Tinôco destacou ainda, que os instrumentos introduzidos no “novo” Plano Diretor foram anteriores aos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, “o nosso Plano já trazia vários desses instrumentos, ou seja, ele foi uma experiência quase pioneira no país”. O arquiteto pontua que a consultoria de Raquel Rolnik e Nabil Bonduki nos estudos da reformulação do novo Plano, foi determinante para inserção da legislação Municipal nos ideais da Reforma Urbana.

Ainda considerando o momento que antecedeu a elaboração do novo Plano Diretor de Natal, pode-se destacar o aspecto da participação popular, destacado por Ataíde (1997) como um dos momentos mais ricos já ocorridos no município em termos de participação dos cidadãos nas ações governamentais. A autora revela que:

Ainda que tenham sido grandes as dificuldades, seja para garantir a ampla participação da sociedade civil, seja pela pouca experiência do poder público em administrar interesses diferentes, o processo resultou vitorioso e envolveu duas fases: uma primeira de divulgação e consulta aos bairros para definição do marco teórico, e a segunda, a mais significativa, de discussão propriamente dita. Nesta última o Conselho de Planejamento Urbano e Meio Ambiente assume o papel de principal espaço de discussão [...].

(ATAÍDE, 1997, p.173)

Do que foi visto, percebe-se que Natal se apresentava com um contexto propício para a implantação do Programa Habitar Brasil, considerando que existia no município uma mobilização decorrente da reformulação do Plano Diretor garantindo o conhecimento das carências habitacionais do município, um direcionamento na postura da participação popular e uma apreensão de novos conceitos e instrumentos no foco dos debates do novo Plano. Paralelamente a isto, como afirmou o ex-prefeito Aldo Tinôco, o Governo Federal demonstrava o interesse em implantar o novo Programa em uma cidade na qual fosse possível uma notoriedade nacional, preferencialmente uma capital. Um aspecto importante destacado pela coordenadora do programa Rosa de Fátima, foi a articulação política entre o Governo

Federal e o município de Natal, que foi evidenciado na visita do Ministro do Bem Estar Social, Dr. Jutahy de Almeida à Natal, que realizou na ocasião, um protocolo de intenções para o pioneirismo de Natal no Programa Habitar Brasil. Para a arquiteta, esta foi a primeira etapa do processo que culminaria com a celebração do convênio entre Natal e o Governo Federal.

Contudo, algumas ações institucionais do município foram necessárias para celebrar o convênio com o Governo Federal, dentre elas destacam-se a definição da favela África como prioritária para intervenção, a declaração da África como área de utilidade pública para fins de desapropriação e a criação do Conselho e do Fundo Municipal de Habitação. Tais ações convergiram para uma adequação local às exigências do Programa Nacional.

2.2.1 A escolha da favela África e o Plano de Ação (1993/96)

A partir da Lei Orgânica do Município, aprovada em 1990²⁸, desencadeia-se o processo de elaboração do novo Plano Diretor que determina uma etapa importante na construção de uma análise sobre a realidade da ocupação da cidade. O município de Natal, em função da elaboração do novo Plano Diretor (1994), contou com uma expressiva base de estudos em termos urbanísticos e habitacionais. O relatório sobre as “Informações básicas de Natal: estudos para elaboração do Plano Diretor” foi anterior à elaboração do Plano de Ação e dentre outras considerações, fez um levantamento sobre as favelas de Natal. Neste sentido, seus dados foram retomados e na formulação do Plano de Ação 1993/1996, realizado em 1994, o diagnóstico da situação habitacional foi apresentado com maiores detalhes.

O Plano de Ação (1993-1996) tinha como principal objetivo estabelecer programas habitacionais destinados a atender a população de baixa renda moradora em habitações precárias e definir mecanismos que estimulassem a iniciativa privada a produzir habitações de interesse social. A concepção do Plano de Ação se apresentou *a priori* como um momento de reflexão e análise crítica sobre as ações no setor da habitação de interesse social no nível

²⁸ O texto constitucional da Lei Orgânica do Município apontou para a elaboração de uma nova política urbana assentada em princípios mais democráticos e distributivos. Os setores da sociedade [...] desencadearam um movimento que teve como principal reivindicação a elaboração do novo Plano Diretor da cidade. (ATAÍDE, 1997, p. 171)

municipal baseado no levantamento do quadro das condições de moradia da população de baixa renda de Natal na década de 1990.

Do ponto de vista conceitual, o Plano de Ação definiu: “favelas são as comunidades que possuem situação fundiária total ou parcialmente ilegal, infra-estrutura básica precária e tempo de existência igual ou superior a dois anos.” (PMN, 1994, p.10). Com relação as favelas de Natal, o Plano apresentou uma ampla análise com dados relativos à localização, situação fundiária, infra-estrutura, renda e dados da população. Em relação à localização, observou-se que as favelas estavam distribuídas em todas as zonas administrativas de Natal, sendo a maior concentração, na Zona Oeste seguida da Zona Norte ocupando 2.152 domicílios em 27 favelas nas duas Zonas. A renda mensal das famílias estava entre 1 e 2 salários mínimos sendo aproximadamente 74% com renda de até 1 e 26% até 2 salários mínimos. Os dados sobre a propriedade da terra contabilizaram 39,3% das favelas em terrenos de propriedade pública municipal e 32,1% em terrenos de propriedade privada, com tempo inferior a 5 anos de assentamento. As demais se localizavam em áreas de propriedade estadual e federal (PMN, 1994).

O Plano de Ação ressaltou ainda, que de forma predominante, as favelas estavam implantadas em áreas de preservação como dunas, mangues e encostas. Como também em áreas de risco “aquelas que por suas características físicas naturais ou por se localizarem próximas a equipamentos de risco, ameaçam a segurança da população e/ ou trazem prejuízo à saúde da mesma” (PMN, 1994, p.12). E evidenciou que, no início da década de 1990, existia em toda Natal cerca de 70 favelas, localizadas nessas áreas.

Sobre a África os dados apresentados registraram que a favela ocupava uma área pública da Prefeitura Municipal, infra-estrutura inexistente, população de 235 pessoas, 53 habitações e 59 famílias, com renda de $\frac{1}{2}$ a 2 salários mínimos²⁹. Dentre os critérios para intervenção definidos pelo Plano, a favela África foi apontada como **prioridade 1**:

Assentamentos situados em áreas públicas Municipais, Estaduais ou da União; áreas de propriedade privada com o tempo de assentamento igual ou superior a 5 anos, que não tenham acesso a nenhum tipo de serviço de infra-estrutura ou possuam no máximo energia ou água e que estejam localizados em áreas caracterizadas como áreas de risco e ou possuidoras de alto índice de insalubridade. (PMN, 1994, p.54)

²⁹ Ver Anexo B – Quadro 11 do Plano de Ação.

Dentre as três categorias prioritárias o Plano apresentou vários programas habitacionais que seriam aplicados de acordo com a especificidade de cada área, sendo eles: 1) Programa de Urbanização de Favelas, 2) Programa de Urbanização e Conservação Ambiental; 3) Programa de Melhorias em Vilas; 4) Programa de Regularização de Loteamentos e 5) Programa de Assistência Técnica e Moradia Popular.

A África foi considerada área prioritária para urbanização e regulamentação fundiária, entendida como:

São aquelas [áreas] que dispõem de condições mínimas propícias à consolidação do assentamento. Tais condições referem-se às características físicas do terreno onde o assentamento está implantado, ou seja, áreas que **não**³⁰ se caracterizam como de risco ou de preservação e que viabilizam intervenções urbanas e habitacionais. (PMN, 1994, p. 58)³¹.

A análise dos dados apresentados pelo Plano de Ação, apoiados em estudos anteriores sobre a situação da moradia em Natal, aponta incoerências na apresentação dos dados quantitativos e qualitativos das favelas de Natal. No caso da favela África, por exemplo, embora o Plano de Ação **não** a caracterize como área de risco ou de preservação, as entrevistas com os técnicos apontam o caminho inverso quando perguntados sobre o que era a África nos anos 1990. Para o arquiteto Estevão Lúcio, “a África se destacava pela ocupação nas dunas, um grave problema ambiental. Era uma comunidade fechada, não existia uma integração com o bairro [Redinha] ela ocupava desde as margens do Rio Doce até a área das dunas”. O ex-presidente do IPLANAT, Marcelo Tinôco, também considerou a ocupação como: “uma favela sobre uma duna, era uma questão ambiental, que atualmente certamente passaria por dificuldades para o processo de regularização fundiária”.

Outro dado relevante é que o Plano de Ação foi concluído em 1994, ano em que a intervenção na África pelo Habitar Brasil, já estava em andamento. Com relação à propriedade do terreno da África, o Plano evidencia esta questão quando define a área como: “patrimônio Municipal por desapropriação³²”. Ou seja, embora o Plano de Ação tenha

³⁰ Grifo nosso.

³¹ Ver anexo C – Áreas Prioritárias para urbanização

³² Ver anexo D – Quadro 02 do Plano de Ação: Favelas – situação fundiária e renda familiar

definido a África como área prioritária para intervenção, observa-se que não foi o Plano que direcionou a escolha da África para intervenção do Habitar Brasil.

Neste sentido, a coordenadora do Programa Habitar Brasil na África, a arquiteta Rosa de Fátima, esclareceu que concomitantemente aos estudos para elaboração do novo Plano Diretor de Natal, o então prefeito Aldo da Fonseca Tinôco Filho, solicitou um levantamento das dez favelas mais precárias de Natal, com o objetivo de selecioná-las para realizar uma proposta de intervenção. Deste modo, a arquiteta destaca que a África estava entre as dez favelas e foi escolhida não apenas em função da precariedade, que existia também nas demais, mas, sobretudo, em vista dos fatores associados à localização na Zona Norte de Natal, uma área que recebia pouco investimento público. Além disso, foi considerada a tipologia da ocupação em área de dunas e a vocação turística do bairro Redinha vinculada ainda, com a pretensão da construção de uma nova ponte que ligasse a zona norte aos bairros centrais da cidade.

2.2.2 A declaração da área como de utilidade pública para fins de desapropriação

Em 02 de abril de 1993 foi publicado o decreto 4.985³³, que se constituiu como uma iniciativa do município para garantir a conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo manual do programa Habitar Brasil: “os terrenos devem estar na propriedade ou posse dos solicitantes ou dos beneficiários do programa.” (BRASIL, 1993, p.7) O manual foi ainda mais específico quando observou:

Nas ações de urbanização de favelas, quando o terreno não se enquadrar na última condição, [citação anterior] mas a sua ocupação estiver consolidada, será aceita, excepcionalmente, a apresentação de proposta de regularização fundiária, acompanhada do Decreto de Desapropriação para fins de interesse social. (BRASIL, 1993, p.7)

Nesse sentido, o decreto 4.985 declarou de utilidade pública para fins de desapropriação a área da favela África que foi delimitada por uma poligonal definindo o

³³ Ver anexo E – Decreto 4985

perímetro de abrangência do Projeto de Urbanização da Favela África, no bairro Redinha e declarou a desapropriação de urgência para efeito de imissão de posse.

O município de Natal garantiu, a partir da publicação do Decreto, o direito de intervir na área e a intenção, com caráter de urgência, de prosseguir a ação até garantir o título de propriedade para os moradores da área. Com esta ação o município sinalizou, portanto, a possibilidade da concessão de direito real do uso do solo aos moradores na medida em que a criação do decreto se constituiu como uma primeira etapa para se efetivar a ação de legalização fundiária e mais especificamente a propriedade do terreno – exigência do Programa. Nessa linha, o referido Decreto foi a primeira iniciativa concreta e específica do município para implementação do Habitar Brasil em Natal, na favela África.

Considera-se, portanto, que a partir deste momento, o município passou a se estruturar para se enquadrar nas exigências do Governo Federal, visto que a definição da favela África como prioridade de intervenção foi proveniente de um contexto pré-existente, contudo favorável, ao Programa Habitar Brasil em função de um objetivo mais amplo que foram os estudos para a reformulação do Plano Diretor de Natal de 1994.

2.2.3 A criação do Conselho e do Fundo Municipal de Habitação

Em junho de 1993 foram criados o Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social de Natal – CONHABIN e o Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social de Natal – FUNHABIN³⁴. O CONHABIN teve “o objetivo de garantir a participação da comunidade na formulação e implementação de programas habitacionais, saneamento básico e outros de promoção social vinculados à empreendimentos habitacionais”. O FUNHABIN foi:

[...] destinado a dar suporte e apoio financeiro à implementação de programas habitacionais, de saneamento básico e outros de promoção social vinculados a empreendimentos habitacionais voltados ao atendimento à população de baixa renda, moradora em habitações precárias. (NATAL, 1993b)

³⁴ Ver anexo F – Constituição do Conselho e do Fundo de Habitação (Diário Oficial de 28.06.96).

Ou seja, o Conselho teve a atribuição de gerir os recursos provenientes do Fundo Municipal de Habitação, e a criação de ambos seguiam as exigências do manual de orientação para que o município pudesse participar do programa Habitar Brasil: “A criação de um Conselho Estadual ou Municipal de Bem Estar Social; a instituição de um Fundo Estadual ou Municipal do Bem Estar Social, gerido pelo conselho, para onde os recursos financeiros do programa deverão ser canalizados” (BRASIL, 1993, p. 7).

A necessidade de criação do Fundo, e do Conselho, reflete a importância de um instrumento para garantir uma gestão democrática com uma receita para aplicação restrita:

Em sua origem, os Fundos foram vistos como um canal seguro, como uma espécie de garantia de que os recursos chegarão ao fim esperado e não se perderão no caldeirão geral do orçamento [...] É um espaço agregador porque abre a possibilidade da junção de recursos provenientes de diferentes fontes: da iniciativa privada (por meio de doações, pagamento de multas, etc.) e de outras instâncias de governo. (ROSSETTO, 2003, p.14)

No caso específico do Habitar Brasil, o Fundo foi criado designadamente para atender ao Programa, entretanto, sua atuação no município não foi vinculada a este único programa, visto que, associado ao Conselho, o Fundo possui um amplo potencial para atuação na área habitacional e social. O arquiteto Marcelo Tinôco analisa essa questão afirmando que “o Conselho era quem discutia as ações do Município, monitorava as ações do Habitar Brasil e captava a demanda da comunidade para transformá-las em ações”. Para o ex-prefeito Aldo da Fonseca Tinôco Filho, “o CONHABIN facilitava a atuação administrativa na medida em que se constituía como respaldo para todas as decisões de aplicação de recursos na área habitacional”.

Em termos operacionais, o município de Natal buscou estabelecer as bases de uma organização adequada para inserir o Habitar Brasil. Contudo, não lançou nenhuma reformulação institucional que se responsabilizasse pelo Programa e das demais questões habitacionais do município. Nesses termos, o arquiteto Marcelo Tinôco ressalta: “o próprio CONHABIN começou a exigir do poder municipal uma organização gerencial para poder funcionar plenamente”. Observa-se ainda, que o Conselho, que tinha como presidente Maria do Livramento Miranda Clementino, secretária municipal de Administração Geral e Planejamento (SEMAP), estava vinculado ao órgão de planejamento do município (IPLANAT).

2.2.4 A aprovação do convênio

A celebração do convênio³⁵ entre o Governo Federal, através do Ministério do Bem-Estar Social e o Município de Natal, com a interveniência da SUMOV³⁶ ocorreu em julho de 1993, com o objetivo de executar o programa Habitar Brasil. A documentação oficial foi composta pela descrição do convênio com detalhadas dezoito cláusulas, destaca-se a cláusula primeira DO OBJETO:

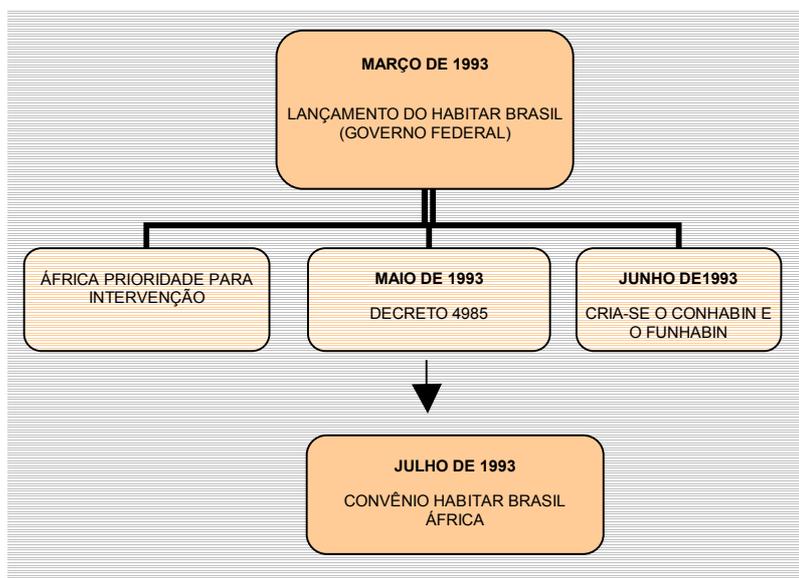
Constitui-se objeto deste convênio, a urbanização da favela da África no bairro da Redinha, **com construção de 350 unidades habitacionais; execução de melhorias habitacionais em 640 unidades**, compreendendo: reparo de piso, alvenaria, cobertura, reboco, esquadrias, pintura, equipamentos hidro-sanitários, sendo que em 60 destas também serão construídos módulos sanitários. **Execução de infraestrutura urbana** compreendendo: esgotamento sanitário (interligação domiciliar em 990 unidades, 5940m de ramal condominial, 1720m de rede básica, 1 unidade de tratamento), ampliação da rede de água (ligação domiciliar em 990 unidades, 2170m de implantação adutora, 4228m de rede de distribuição), drenagem pluvial (2176m de tubo de concreto, 147 poços de visita), 17320m² pavimentação paralelepípedo, 5.649m² de terraplanagem, 12.400m de meio-fio, substituição de transformadores com extensão secundária e luminárias em 100% da rede de energia elétrica. **Construção de salão de múltiplas atividades com 150m²** e ações de apoio, conforme o Plano de Trabalho aprovado, que passa a fazer parte integrante do presente instrumento, independentemente de transcrição. (convênio nº103/SH/93 – arquivo interno da SUMOV)³⁷

³⁵ Ver anexo G – Convênio nº 03/SH/93

³⁶ Superintendência Municipal de Obras e Viação

³⁷ Grifo nosso.

O processo entre o lançamento do programa Habitar Brasil na esfera Federal, as ações municipais para atender às exigências do manual e a celebração do convênio para implantação do Programa em Natal, pode ser resumido em cinco momentos: 1) março de 1993 – lançamento do Programa Habitar Brasil em nível



federal; 2) abril de 1993 – o município de Natal encaminhou para análise³⁸ o projeto Habitar Brasil para a favela África; 3) maio de 1993 – desapropriação da área da favela África; 4) junho de 1993 – criação do CONHABIN E FUNHABIN; e 5) julho de 1993 – convênio entre o Governo Federal e Municipal para executar o programa Habitar Brasil na África.

O organograma apresenta esquematicamente as etapas do lançamento do Programa, pelo Governo Federal, até a celebração do convênio para dar início à fase de execução das obras do Habitar Brasil (1993/94). Para o processo de implementação do Programa, o município contou com uma ação integrada³⁹ envolvendo: o Gabinete Civil, a Secretaria Municipal de Administração Geral e Planejamento (SEMAP), a Superintendência Municipal de Obras e Viação (SUMOV), o Instituto de Planejamento de Natal (IPLANAT), a Secretaria Municipal de Promoção Social (SEMPS/ ATIVA), a Secretaria Municipal de Saúde, a Procuradoria, a Guarda Municipal, além de órgãos de desenvolvimento de atividades culturais e esportivas do município.

³⁸ Ver anexo H – Ofício nº 270/93 - GP (encaminhamento da proposta para África)

³⁹ Ver anexo I – Projeto Habitar Brasil. Subsídios para uma proposta metodológica de uma ação municipal integrada

Analisando a questão temporal com o grau de complexidade de organização institucional, retoma-se aqui, a noção da precariedade da “máquina” municipal para gerir tamanha proposta. Com efeito, o pioneirismo se reafirma como um fator significativo na dificuldade de operacionalização, seguido da então habitual metodologia de trabalho direcionada à Política Habitacional nos moldes do BNH. É inegável ainda, que a estrutura organizacional foi criada para “receber” o Habitar Brasil, contudo Marcelo Tinôco observa: “ao assumir o IPLANAT pude perceber que mesmo com Plano Diretor [de 1994], o Conselho e o Fundo de habitação recebendo os recursos do Governo Federal, existia uma dificuldade estrutural dentro da Prefeitura”. Portanto, não era suficiente apenas criar um modelo operacional seguindo a cartilha exigida pelo Habitar Brasil, era preciso formular mecanismos de interface entre tantos parceiros dentro e fora da Prefeitura. O pouco tempo demandado para a adequação municipal é para Marcelo Tinôco “uma questão política, talvez fosse o tempo que o município dispunha para viabilizar o Habitar Brasil”.

Nessa perspectiva Garcia (2001) é incisivo ao descrever “a lógica dos fatos políticos” que é pertinente à questão quando se trata da agilidade das decisões onde a necessidade de assegurar recursos para um novo programa se faz urgente. O autor se refere criticamente aos pesquisadores e avaliadores que ignoram essa “lógica” e define que: “a lógica do trabalho acadêmico é bastante diferenciada daquela que orienta as ações de outros sistemas que conduzem à atividade de planejamento – o de decisão e de implementação” (GARCIA, 2001, p.10). Como visto anteriormente, a capacidade do município articular ações que aconteciam no nível local com o lançamento do Programa Habitar Brasil, se constituiu como uma iniciativa válida, que, contudo, exigiu uma rapidez para lançar as bases operacionais de acordo com a proposta do Governo Federal.

Cumprido notar que para implementação de um Programa com características inovadoras, como a parceria popular em todas as etapas e com abordagens diversas a serem escolhidas de acordo com a necessidade e realidade local, o tempo entre a elaboração da proposta e a celebração do convênio para execução das obras, deve ser considerado como um fator que contribuiu para as dificuldades que se impuseram, ao longo do processo de implementação da proposta na África. O fator temporal pode ser relevante quando se observam, por exemplo, fragilidades na elaboração dos projetos, na parceria da comunidade

da concepção à execução das obras, e principalmente, na articulação entre as diversas dimensões municipais envolvidas no processo.

Ademais, seguindo os critérios exigidos pelo Programa Habitar Brasil e firmado o convênio, o município de Natal encaminhou ao Ministério do Bem-Estar Social o Projeto de Intervenção na Favela África. O projeto, elaborado em abril de 1993, contou com uma apresentação detalhada da proposta de intervenção antecedida das considerações acerca do município de Natal e do diagnóstico da favela África. Ressalta-se ainda, que o convênio firmado com o Governo Federal teve a vigência de 275 (duzentos e setenta e cinco) dias, aproximadamente nove meses contados a partir do recebimento, pelo Município, da primeira parcela dos recursos.

Capítulo III

**O Programa Habitar Brasil na favela África - Natal (1993):
diagnóstico e proposta de intervenção**

A documentação técnica do projeto de intervenção em favelas - Programa Habitar Brasil (1993), apresentou os aspectos gerais e específicos concernentes à intervenção na favela África. Dentre os quais, o relatório percorreu nas considerações sobre o município, os elementos geo-históricos, a economia, o saneamento e a limpeza urbana, chegando por fim, aos aspectos que tratavam da habitação no município de Natal.

Situando a favela África como: “um assentamento com características locais que propiciam a implementação do Programa”, o relatório apresentou o diagnóstico da África, o detalhamento da proposta, a metodologia para implementação do projeto e as ações de apoio ao projeto. Considerando a dimensão de análise deste estudo, foram extraídos do texto do diagnóstico e do detalhamento da proposta, os aspectos relacionados com infra-estrutura, habitação, equipamentos comunitários e legalização fundiária. Nessa perspectiva, para efeito de construção de uma base para análise, o diagnóstico da área é apresentado neste capítulo, seguido imediatamente da proposta de intervenção, ambos elaborados em 1993 e presentes na documentação técnica do Programa Habitar Brasil - favela África (PMN, 1993b). Nessa medida, este capítulo procura, sobretudo, compreender o que era a favela África antes da intervenção municipal e conhecer as propostas para as quatro linhas de atuação do Programa. Com isto, as bases são lançadas sobre o que foi proposto em 1993, para uma posterior análise sobre o que foi executado e como está a África nos dias atuais.

3.1 Infra-estrutura

A ocupação do terreno que constitui a favela África foi caracterizada no relatório (1993) como uma “ocupação esparsa” com um assentamento sobre o compartimento de relevo do tipo terraço fluvial, como também, parcialmente, sobre os vales do Rio Doce. Esta tipologia de ocupação conferiu ao local características heterogêneas, o que levou a análise da área sob dois aspectos: 1) áreas que possuíam pontos sujeitos às inundações sazonais e ao afloramento do lençol subterrâneo, pela proximidade do rio Doce, e 2) em outros pontos que, por serem mais elevados, não sofriam influência das águas fluviais, contudo, apresentavam um lençol aquífero sub-superficial, por se localizarem em área de dunas. Neste sentido, a topografia característica de dunas (com declividades variadas) provocava as dificuldades de acesso às áreas mais íngremes. A especificidade do sítio da favela África foi ainda

evidenciada em função da sua importância para hidrografia da região: “o vale do Rio Doce faz parte da bacia Hidrográfica do rio Potengi, limitando os municípios de Natal e Extremoz, as formações dunares originam lagoas que constituem corpos de água permanentes e temporários” (PMN, 1993b).

Partindo das considerações do sítio, a África foi caracterizada como uma formação espontânea de traçado aleatório, características consideradas comuns às favelas de Natal. O assentamento da área era composto por adensamentos nos locais mais planos do terreno onde havia uma linearidade no perfil das ocupações e do arruamento. E, de maneira inversa, havia uma ocupação esparsa nas áreas mais elevadas, cuja topografia irregular e solo arenoso dificultavam o acesso.

Com relação à abrangência da favela, foram caracterizados como favela África 25 hectares⁴⁰ de terreno, ocupados por 990 moradias com aproximadamente 4950 habitantes, o que constituía uma baixa densidade ocupacional. A área, definida pela poligonal traçada no Decreto nº 4985, não faz referência aos dados sobre a favela apresentados no relatório das “Informações Básicas de Natal: estudos para elaboração do Plano Diretor”, ou seja, não há uma definição clara quanto os limites da África em nenhum documento anterior ao diagnóstico elaborado para o Habitar Brasil. Na ocupação dos lotes, foram detectadas discrepâncias nas dimensões que variavam de 50 a 400m² com habitações com área construída de 10 a 30m². Considerando a ocupação esparsa e a amplitude da área em sua totalidade (cumpre notar: áreas alagadas e dunas), o relatório visualizou, como área disponível para relocação de barracos e implantação de equipamentos comunitários, 60% dos 25 hectares. (figura 3)

⁴⁰ Área delimitada pela poligonal traçada no Decreto nº4985 para fins de desapropriação.

(FIGURA 3)

Outro importante aspecto diz respeito às condições sanitárias que foram consideradas como “as mais precárias”, visto que, não existia na África o acesso à rede convencional de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. O abastecimento de água se constituía pela coleta em uma cacimba de propriedade particular localizada nas imediações da favela, como também, os moradores utilizavam a água das casas dos veranistas do bairro. Em certa medida o acesso à rede elétrica era mais consistente, com ligação existente em algumas casas da África, contudo, o relatório do diagnóstico ressalta que havia uma previsão da Companhia de eletricidade local para ampliação da rede visando atender toda a comunidade.

É interessante assinalar, que ao final da explanação acerca da morfologia do assentamento, foi apresentada a seguinte afirmação: “Essas distorções serão corrigidas a partir da urbanização da área e da concessão legal dos lotes a cada morador, uma vez que os terrenos são de posse” (PMN, 1993b). Decerto, a afirmação leva a crer em uma proposta ampla que envolveria a dimensão urbanística e jurídica da intervenção.

Para o projeto de intervenção a infra-estrutura foi considerada sob o prisma de: “dotar a área com a infra-estrutura mínima necessária”. Neste sentido, a proposta foi baseada em abastecimento de água, com ligação individual para cada unidade habitacional, ampliação da rede elétrica do bairro Redinha para a favela África com ligação direta para cada habitação e esgotamento sanitário com ligação para todas as unidades, no sistema condominial com lagoa de estabilização: “solução proposta em função do baixo custo operacional”. No que concerne à drenagem, o relatório se deteve em mencionar que seria feita com tubos de concreto e interligada à drenagem do bairro Redinha, cujas obras se encontravam na fase de execução. A estrutura viária e as vias de acessos foram mencionadas numa proposta de serviços de terraplanagem e piçarramento, vinculadas, contudo, à regularização dos acessos. Neste sentido, o projeto de “proposta viária” foi considerado imprescindível como facilitador para uma futura inserção da África na rota dos transportes públicos.

A proposta de abertura de vias, demarcação de lotes novos e delimitação dos locais destinados aos equipamentos comunitários pode ser verificada na apresentação da proposta urbanística. Destaca-se no projeto a criação de várias ruas que, visando a melhoria dos acessos, foram propostas aberturas que dividissem os extensos quarteirões característicos da formação original do assentamento. Os loteamentos propostos totalizavam 246 lotes que seriam implantados na rua Padre Cícero, Manoel Caetano, Gameleira e São Francisco e para

os equipamentos comunitários, foram reservados lotes na rua Gameleira e São Luiz. (figura 4). Constata-se que, situando o diagnóstico apresentado no mesmo relatório, a proposta se constituiu sem a especificidade detectada na apresentação do sítio da África. Os aspectos relacionados às dimensões do lote e à ocupação existente nas áreas mais elevadas em terreno de dunas, por exemplo, não foram mencionados ou articulados com as ações de intervenção. Tal fato evidencia uma discrepância com a expectativa lançada pelo diagnóstico que sinalizou um potencial de mudanças não confirmadas pelo detalhamento do projeto apresentado.

3.2 Habitação

No âmbito da habitação o diagnóstico se referiu inicialmente à tipologia dos materiais empregados na construção das casas existentes na África. Em suma, a maioria das habitações era construída de taipa, havia ainda, “mocambos” de palha de coqueiro e em alvenaria de tijolo, sendo estes últimos, cobertos com telha cerâmica. O uso de materiais alternativos foi mencionado, como por exemplo, pisos feitos de metralha. Contudo, havia no local a predominância de pisos de barro e casas em condições precárias que necessitavam de uma completa reconstrução.

Com efeito, a precariedade das moradias foi determinante para que a proposta de intervenção recebesse o caráter de “intervenção imediata” destinada à construção e melhoria habitacional. Foi proposta a construção de 350 unidades habitacionais com 25,67m² de área construída, dotadas de instalações elétricas e hidro-sanitárias (figura 5). As novas unidades pretendiam: atender à demanda devido ao alto nível de adensamento familiar detectado em algumas habitações; substituir aquelas que se encontravam em situação precária, como também, atender às famílias relocadas devido à localização de risco nas áreas mais elevadas. A melhoria habitacional foi prevista para 640 unidades, beneficiando as famílias com a recuperação das condições físicas das habitações, entre elas: cobertura, piso, esquadrias e ampliações em alvenaria de tijolo como, por exemplo, a construção de unidades sanitárias.

No que se refere ao projeto habitacional, foi definida a “casa padrão” com casas geminadas que tinham cinco cômodos: terraço, sala, quarto, cozinha e banheiro. A tipologia da edificação foi definida no âmbito municipal, visto que o Programa em nível nacional não fez referência tipológica, ou delimitação da área das novas moradias.

FIGURA 4

FIGURA 5

3.3 Equipamentos comunitários

Tratando-se da análise realizada sobre a existência dos equipamentos comunitários na África, o diagnóstico colocou a questão no mesmo patamar das condições de moradia, ou seja, predominavam a precariedade e as soluções improvisadas. A oferta de serviços públicos como o transporte coletivo era inexistente, assim como os equipamentos comunitários de suporte para a implantação dos serviços. A carência era total: não havia na área posto de saúde, escola, creche, dentre outros, a população recorria aos equipamentos, também precários, da Redinha. O destino do lixo produzido na comunidade representava mais um dos problemas de prestação dos serviços públicos, visto que, a coleta periódica, realizada pelo carro coletor estava vinculada à possibilidade de acesso. Sendo assim, apenas nos trechos das ruas mais baixas era possível realizar a coleta, nos pontos mais elevados o lixo era acumulado a céu aberto, propiciando a proliferação de insetos e roedores, responsáveis pela disseminação de vários tipos de doenças.

À exemplo do que foi evidenciado ao fim do diagnóstico nos aspectos de infraestrutura, o relatório enfatizou: “Os problemas relacionados à saúde pública serão equacionados a partir da implantação da infra-estrutura básica e do desenvolvimento paralelo do Programa de Humanização de Favela” (PMN, 1993b). A afirmação, embora apresentada no âmbito do diagnóstico da área, denota uma antecipação do que seria proposto para sanar ou mesmo amenizar a carência de equipamentos comunitários na África.

Contudo, pode-se dizer que o prenúncio da afirmação final do diagnóstico teve pouco ou nenhum rebatimento com a proposta apresentada. Considerando que o projeto propôs a construção de dois equipamentos comunitários: uma creche escola com três salas de aula e um salão de múltiplas atividades. A importância do salão foi evidenciada devido à necessidade de um local para o desenvolvimento das atividades que foram elaboradas para os projetos de apoio à comunidade (figura 6 e 7).

Por outro lado, embora tenha havido toda a descrição da edificação e especificação dos materiais usados para a construção da creche, não há qualquer registro do projeto arquitetônico da creche na documentação pesquisada. Ressalta-se, entretanto, que a creche estava prevista na apresentação da proposta encaminhada para o Governo Federal juntamente com os demais projetos para habitação e infra-estrutura, por exemplo, mas foi suprimida do

Convênio. Neste sentido, cabe ainda lembrar, que a cláusula do Objeto do convênio evidenciou que o Plano de Trabalho aprovado previamente era parte integrante do instrumento do convênio “independentemente da transcrição”. Com isso, ao ignorar a construção da creche como objetivo do Habitar Brasil na África o município ignorou trechos do convênio firmado com o Governo Federal.

FIGURA 6

FIGURA 7

3.4 Legalização fundiária

Do ponto de vista da legalização fundiária, nem o diagnóstico, nem mesmo o detalhamento da proposta, apresentou uma análise mais concreta da situação fundiária do assentamento. Contudo, é certo que houve, no relato sobre a ocupação do assentamento, (apresentado neste capítulo no item de infra-estrutura) uma menção sobre a ilegalidade do assentamento: “[...] uma vez que os terrenos são de posse”. Mais adiante, na metodologia para implantação do projeto, que foi apresentado no mesmo relatório, o assunto foi retomado:

Com relação aos aspectos jurídicos da terra, a legalização fundiária consiste na elaboração de Concessão de Direito Real de Uso do solo aos moradores. A área será desapropriada através de decreto para utilização específica de interesse social. (PMN, 1993b).

Ainda que tenha ocorrido uma delimitação clara do que foi proposto para fins de legalização fundiária, o descompasso na estruturação do diagnóstico submeteu a questão fundiária a um fator secundário, demonstrando, mesmo que previamente, o tratamento dispensando ao problema. Observa-se ainda, que a questão fundiária se constituiu em um fator de destaque na pretensão do Programa Nacional Habitar Brasil em intervir em áreas com ocupação já consolidada que, contudo, não obteve o mesmo enfoque no âmbito municipal.

3.5 Metodologia para implementação do projeto

A metodologia do projeto de intervenção na África, apresentada na documentação técnica do projeto de intervenção, seguiu pontualmente as exigências do Governo Federal. Dentre elas, propôs adotar medidas que garantiriam a participação da comunidade e definiu que na fase executiva, contaria com o aproveitamento da mão-de-obra excedente em sistema de mutirão, nos processos de ajuda mútua ou autoconstrução. Para tal atuação o município garantiu o apoio técnico e o gerenciamento, como também se responsabilizou pela contratação de toda mão-de-obra especializada.

No âmbito institucional ficou estabelecido que a gestão do programa seria responsabilidade do Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social de Natal (CONHABIN) e do Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social de Natal (FUNHABIN). Os objetivos eram, respectivamente, garantir a participação da comunidade em programas vinculados a empreendimentos habitacionais e promover suporte financeiro para a implementação de programas voltados ao atendimento às populações de baixa renda.

A dimensão fundiária foi enfim destacada no item “metodologia de implementação do programa” da documentação técnica. Contudo, ela surgiu com o caráter de resposta às exigências do Governo Federal, confirmando a relação acanhada entre a proposta de intervenção, na sua dimensão urbanística, e a questão jurídica da posse de terra. Deste modo, a posse de terra, como exigiu o Programa no âmbito do Governo Federal, deveria ser dos solicitantes - o município, ou dos beneficiários - os moradores da África. Visualizando esta questão, o projeto propôs a desapropriação da área através de decreto para utilização específica de interesse social e a legalização fundiária determinada com a concessão de direito real de uso do solo aos moradores – como indicou as diretrizes do Programa.

A documentação técnica, elaborada pelo município de Natal para o programa Habitar Brasil – África contou ainda, com a definição das ações de apoio ao projeto, sendo elas: a) desenvolvimento de comunidade – que foi definido em linhas gerais pelo processo de discussão com a população e organizações comunitárias da área, o que determinou, segundo o documento, a definição da proposta de trabalho para a intervenção na África. A importância da participação popular foi defendida em todos os procedimentos metodológicos da ação, bem como, nas etapas de planejamento, execução e avaliação pertinentes ao processo de intervenção. A participação da comunidade foi prevista também, na construção e melhorias habitacionais através do sistema de ajuda mútua ou auto-ajuda; b) capacitação profissional – foi prevista basicamente para aperfeiçoar e/ou treinar alguns moradores selecionados para participarem do processo de construção e melhorias nas habitações. Propôs-se a princípio a construção da casa piloto possibilitando aferir os custos de execução, detalhes como cronograma e a criação de grupos de trabalho, sendo importante também, como parâmetro para o treinamento da mão de obra. A proposta teve como objetivo estimular a mão de obra disponível para se engajar no mercado de trabalho e para isto, foi prevista a promoção de oficinas de trabalho capacitando a população da área para outras atividades; e c) educação sanitária – complementando a ação junto à favela da África, pretendia desenvolver o

programa de humanização de favelas. A proposta se baseava na articulação de um Agente Comunitário, representante da população da área, com as instituições governamentais.

O projeto ressaltou por fim, que o alcance social da intervenção tinha como pretensão extrapolar as ações de melhorias (físicas) implantadas, expondo assim, o caráter abrangente da ação de resgate da cidadania. Para tanto, como foi visto anteriormente, a proposta de intervenção na África foi definida baseada em uma ação municipal integrada que envolveu vários órgãos para implementação do Programa. O **Gabinete Civil** foi considerado indispensável na participação da implementação do Programa na África pelos seguintes aspectos: 1) se tratava de um projeto especial com comprometimento político de cunho social e 2) era um projeto que não tinha vínculo direto com uma pasta específica, como por exemplo, uma secretaria de habitação. A principal atribuição do Gabinete era viabilizar as ações do Habitar Brasil apoiando sua operacionalização (PMN, 1993c).

A **Superintendência Municipal de Obras e Viação** (SUMOV) tinha como atribuições: treinar a equipe técnica; dividir a comunidade em núcleos simultâneos de execução; dividir a equipe técnica por núcleos de acompanhamento à ação; dispensar um acompanhamento técnico individual aos mutirantes, para assegurar a qualificação do trabalho realizado; distribuir, controlar e fiscalizar o material; participar às outras equipes os procedimentos metodológicos que serão utilizados para tratamento e execução da obra; participar das reuniões de planejamento e avaliação; e executar outras ações pertinentes. Ao **Instituto de Planejamento Urbano de Natal** (IPLANAT) cabia: dispor da planta de locação das casas da África; dispor do partido urbanístico e identificar áreas que seriam utilizadas; notificar os moradores para comparecerem a Procuradoria ou no IPLANAT, acompanhar e fiscalizar a ocupação das dunas; definir lote mínimo e elaborar os croquis dos lotes para efeito de documentação sobre o direito real de uso e disponibilizar um arquiteto para compor a equipe de execução.

À **Secretaria Municipal de Promoção Social** (SEMPS/ ATIVA) foi atribuído: elaborar o diagnóstico socioeconômico e realizar cadastro da comunidade a ser beneficiada; estabelecer critérios de atendimento, com a elaboração de um regulamento interno juntamente com a comunidade; formar grupos de mutirantes e compor a equipe de execução para acompanhamento efetivo; formar o comitê comunitário, distribuir cestas básicas e fazer relatórios sobre o trabalho realizado. Para a **Procuradoria** as atribuições foram: notificar a comunidade sobre o efeito legal do Decreto de Desapropriação; elaborar documento

individual (direito real de uso) conforme exigência do programa; assessorar juridicamente a equipe social com atendimento à comunidade na área de família; e participar das reuniões. Participou também do Programa na África, a **Guarda Municipal** para realizar a segurança e guarda dos materiais e canteiro de obras – patrimônio da prefeitura, a **SECTUR** (Secretaria de Cultura e Turismo) para desenvolver atividades culturais na área, a **Secretaria de Saúde** para realizar campanhas educativas visando a prevenção e o controle de doenças; e a **FENAT** (Federação Esportiva de Natal) para fomentar a prática de atividades desportivas; e realizar atividades que desenvolvam o lazer na comunidade.

Observa-se de maneira geral, que a organização do trabalho distribuído entre tantas secretarias exigiu do município uma capacidade extrema de operacionalização, cuja incumbência foi atribuída ao Gabinete Civil. Contudo, a coordenação do Programa Habitar Brasil na África ficou sob os cuidados da arquiteta urbanista e assistente social Rosa de Fátima Soares, funcionária do então IPLANAT. Neste sentido, como afirmou a arquiteta, procurou-se efetivar uma coordenação que aliasse a dimensão urbanística às ações sociais de promoção humana, ou seja, que contemplasse as duas dimensões do Habitar Brasil. A arquiteta ressaltou que embora fosse coordenadora do Programa, o seu vínculo com o Instituto de Planejamento (IPLANAT) colaborava para o distanciamento das resoluções internas das outras secretarias envolvidas no Habitar Brasil.

Visualizando o cerne deste estudo, assinala-se a partir da proposta de intervenção apresentada pelo município de Natal, o quadro resumo das propostas que foram lançadas para: habitação, infra-estrutura, equipamentos comunitários e legalização fundiária.

Ressalta-se, contudo, que nos termos do Convênio firmado entre o Município e o Governo Federal (em anexo) a construção da creche não foi mencionada como “objeto do convênio”. As quatro linhas de atuação apresentadas no quadro 01 permitem a visualização da dimensão de análise físico-territorial e urbanística – que envolve os objetivos e as metas propostas para habitação, infra-estrutura, equipamentos comunitários e legalização fundiária.

QUADRO 01: Resumo dos objetivos do Habitar Brasil África

LINHA DE ATUAÇÃO	OBJETIVOS	METAS
1) Habitação	Atender à demanda (relocação, adensamento familiar)	Construção de 350 unidades
	Recuperação das condições físicas de moradia	Melhoria de 640 unidades
2) Infra-estrutura	Dotar a área com infra-estrutura mínima necessária	Abastecimento de água
		Ampliação da rede elétrica
		Esgotamento sanitário (para toda a comunidade)
		Drenagem
	Terraplanagem/ piçarramento (regularização de acessos)	
3) Equipamentos comunitários	Beneficiar a comunidade no atendimento à faixa etária apta ao ingresso no 1º grau	Construção de uma creche escola c/ 3 salas
	Possibilitar o atendimento à fatia da população a ser capacitada pelos projetos de apoio à comunidade	Construção de um salão de múltiplas atividades
4) Legalização fundiária	Restringir o uso e garantir a posse do terreno aos beneficiários do programa	Desapropriação da área
		Concessão de direito real de uso do solo aos moradores

ELABORADO POR: Emmanuela Arimateia, 2006.

Capítulo IV

Avaliação do Programa Habitar Brasil em Natal – comunidade África

Ao processo de avaliação do Programa Habitar Brasil na África precede a definição dos procedimentos para elaboração do plano de avaliação, com vistas a tratar o objeto de estudo desta pesquisa, ou seja, a relação entre os objetivos propostos pelo programa Habitar Brasil para África e as ações verificadas na atual configuração urbanística da área.

Como foi visto, o Programa Habitar Brasil na comunidade África, teve seu convênio firmado em julho de 1993 com o prazo de nove meses para execução das obras. Este prazo contou a partir do recebimento da primeira parcela dos recursos provenientes do Governo Federal determinando o período de setembro de 1993 a maio de 1994⁴¹, como o momento da execução das obras na África. Com isso, o processo do lançamento em nível nacional do Programa à finalização das obras do Habitar Brasil na comunidade, corresponde a maio de 1993 até maio de 1994.

A definição deste recorte temporal de 1993/1994 evidencia e justifica o período a ser avaliado, ou seja, o período de tempo em que se firmou o processo do Habitar Brasil na comunidade África. Propõe-se aqui, um plano de avaliação para guiar e garantir o registro das múltiplas interpretações contidas não apenas nos resultados, mas no processo inerente à execução dos objetivos propostos pelo Programa Habitar Brasil para a África. Nessa perspectiva, assinala-se o quadro 02: síntese do plano de avaliação, elaborado seguindo a metodologia proposta por Worthen (2004) e a partir dos objetivos propostos nas quatro linhas de atuação do Programa: habitação, infra-estrutura, equipamentos comunitários e legalização fundiária. Com efeito, as perguntas avaliatórias, apresentadas no quadro 02, se constituem como balizadores no processo avaliativo, visto que elas determinaram a abordagem ao objeto da pesquisa. O mecanismo de “resposta” a essas perguntas, baseado na coleta de informações, se propõe em responder “o que foi executado” sem ignorar os critérios de interpretação. Com esta medida, a avaliação se define dentro de um processo e, ainda que se concentre nos objetivos do Programa, pondera as ações situando-as no curso do processo em que ocorreu a implementação do Habitar Brasil na comunidade África (1993-1994). Como mecanismo de interpretação, buscou-se apresentar os dados sobre a execução do Programa juntamente com a análise atual da área. Neste sentido, foi estruturada uma análise capaz de aferir os efeitos das ações propostas pelo Programa em 1993-1994 sobre a atual configuração urbanística da comunidade África para as quatro linhas de atuação do Programa.

⁴¹ Ver o anexo J – Relatório sobre a contrapartida do convênio nº 103 - SH/93 Habitar Brasil com a data especificada.

Nessa perspectiva, as análises baseadas em documentos oficiais de órgãos da Prefeitura Municipal de Natal, entrevistas e arquivos pessoais dos técnicos participantes do Programa Habitar Brasil/ África, se constituíram como elementos fundamentais para interpretação do processo de formulação e implementação do Programa em Natal. Assim, buscou-se identificar as ações propostas e implementadas no local dentro do período especificado (1993/1994). Contudo, considerando o que foi proposto e realizado na África no processo do Habitar Brasil, partiu-se para um reconhecimento da área na atualidade (2005-2006). A partir daí, seguiu-se para coleta de dados na comunidade África. As visitas ao local se constituíram em três momentos distintos, sendo o primeiro o reconhecimento pessoal da área, contato inicial com moradores e percepção geral da área. O segundo momento se caracterizou pelo levantamento de informações técnicas com o objetivo de atualizar a cartografia existente, identificar os limites da comunidade, os equipamentos comunitários e dados sobre a infra-estrutura. Por fim, no terceiro momento, as visitas se concentraram na identificação dos beneficiários das casas construídas pelo Programa Habitar Brasil (1993-1994). Para localizar as casas na comunidade, partiu-se do cadastro nominal dos beneficiários do Programa (documentação oficial do município) que totalizavam 264 beneficiários. Objetivando a viabilidade do trabalho, deu-se preferência em localizar as casas construídas, não considerando neste caso os beneficiários de melhorias, que se caracterizavam (em sua maioria) pelo recebimento de materiais de construção doados pelo Programa. Para realizar o trabalho de identificação dos beneficiários em toda a comunidade África, foi imprescindível a colaboração das agentes de saúde que conhecem não apenas a área, mas grande parte dos moradores do local. Deste modo, o terceiro e último momento de levantamento em campo, demandou o maior tempo da pesquisa, visto que as visitas aos moradores foram acompanhadas pelas agentes e por isso, feitas somente pela manhã seguindo a rotina de trabalho dessas profissionais.

QUADRO 02: SÍNTESE DO PLANO DE AVALIAÇÃO

Linhas de Atuação	Objetivos/ metas do Programa HB	Perguntas avaliatórias	Método de coleta de informação	Procedimentos de análise	Procedimentos e critérios de interpretação	Dados levantados/ Identificados in loco
HABITAÇÃO	Construção de 350 un.	Quantas casas foram construídas/melhoradas?	# Documentos; # Visita ao local; # Entrevistas com técnicos.	Pesquisa em relatórios de resultados e cadastro dos beneficiários do Programa. Localização (recadastramento) na área das casas construídas em função dos nomes dos beneficiários.	# O que implicou como dificuldade, para construção do total de casas proposto? # O recadastramento evidencia a manutenção dos moradores na África? # Existe uma prática de manutenção pelos moradores das casas?	# Em relatórios 283 construções. # No cadastro dos beneficiários 264 construções. # Melhorias em 280 habitações # Recadastramento em 2006
	Melhoria de 640 un.					
INFRA-ESTRUTURA	Abastecimento de água	As propostas foram executadas?	# Documentos; # Pesquisa (quantitativa) VBA Consultores; # Entrevista com técnicos.	Relacionar dados quantitativos (levantamento da VBA) aos qualitativos levantados no local. Associar e completar com informações fornecidas pelos técnicos.	# O que de fato foi realizado na época do Programa? # Em termos qualitativos comparar a infra-estrutura antiga com a atual e evidenciar o peso das melhorias executadas pelo HB.	# Água e energia elétrica em todas as unidades. # 4 drenagem 1.638m tubos # o picuramento foi executado em 100% das vias (relatório)
	Ampliação da rede elétrica					
	Esgotamento Sanitário					
	Drenagem					
	Terraplanagem e Picuramento					
EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS	Creche	A creche e o Salão foram construídos?	# Documentos e projetos; # Localização das edificações na África. # Relatórios do município. # Entrevista com técnicos.	Relacionar as necessidades da área com o que foi feito. Ha demanda para creche? Onde as crianças estudam? Identificar na África o salão e explicitar quais as funções que exerce.	# O que foi construído e onde se encontra? # O salão cumpre com as funções previstas para ele? # Porque a creche foi "cortada" dos objetivos?	# A creche não tem projeto e está no Programa Habitar Brasil como objetivo, contudo, não consta no convênio e em nenhum documento posterior. # O salão foi construído, mas sabe-se que não cumpre a função especificada.
	Salão de Múltiplas atividades					
LEGALIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Desapropriação da área	A desapropriação e a concessão de uso foram concretizadas?	# Documentos; # Entrevista com técnicos. # Legislação;	Identificar dificuldades encontradas no processo descritas nos relatórios oficiais e relacionar com a legislação na época.	# Qual o avanço do decreto instituído? # Que limites se impuseram na efetivação da legalização da área? # Quais as possibilidades legais para a ação na época do HB?	# desapropriação prevista no decreto não foi efetivada; # Embora o município tenha feito a avaliação do terreno, a transação de compra e desapropriação não foi efetivada.
	Concessão de direito real de uso do solo					

4.1 Leitura atual da África

Considerando o término das obras do Habitar Brasil na África, em 1994, e a realização do levantamento em campo realizado por esta pesquisa, em 2006, observa-se que se passaram doze anos desde a intervenção municipal no local. Com a finalidade de identificar na África as ações propostas e implementadas pelo Programa Habitar Brasil (1993/94), toma-se “uma leitura atual da área” como parâmetro para aferir e evidenciar as ações executadas com a realidade em 2006 da comunidade África.

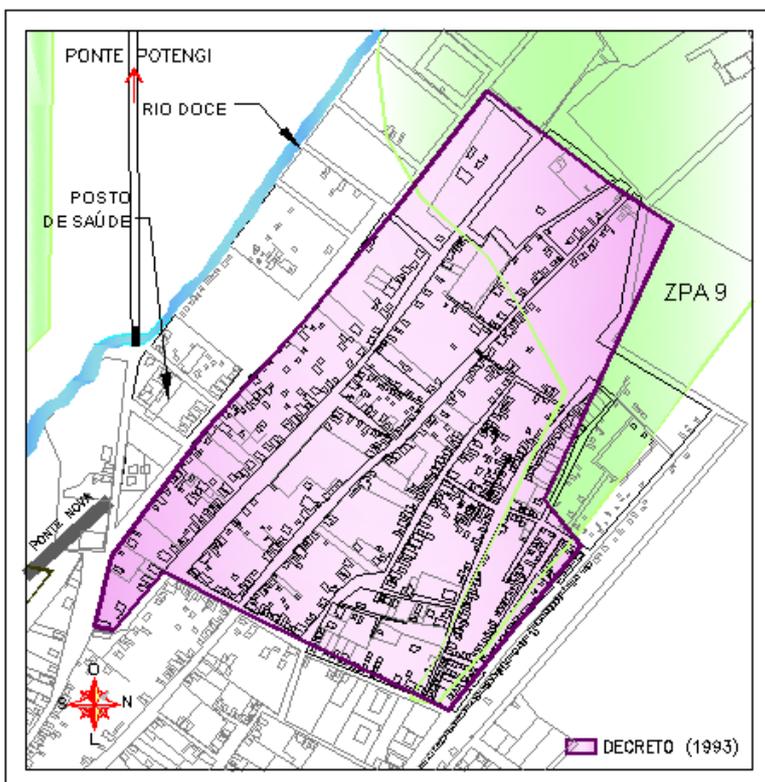
Primeiramente foi definida que a área da África alvo de atuação do Programa (tomando como referência a poligonal do decreto de desapropriação de 1993), seria considerada como o limite para análise da leitura atual da área. Embora a comunidade possua novos contornos na atualidade, seus limites foram considerados como base de referência sendo um mecanismo de controle das variáveis decorrentes do processo de ocupação e expansão da área (ao longo de doze anos). Somando-se a isto, a segunda delimitação consiste na análise das quatro linhas de atuação do Programa Habitar Brasil na África, ou seja, foram observados os aspectos de infra-estrutura, habitação, equipamentos comunitários e legalização fundiária, em 2006.

Em suma, procurou-se evidenciar características locais atualizadas e baseadas no que foi definido pelo processo de implementação do programa Habitar Brasil (1993/94). Seguindo esta ótica, apresenta-se uma análise urbanística da área tomando como fonte de dados as visitas na comunidade África e os dados disponibilizados pelo Município de Natal, da pesquisa realizada pela VBA Consultores⁴², que possibilitaram a junção de informações qualitativas e quantitativas para complementar a análise da comunidade África.

⁴² A VBA Consultores foi contratada pela Prefeitura Municipal de Natal para realizar o Relatório de Avaliação de Impacto Ambiental - RAIA na Comunidade África, e o projeto de intervenção da área, visando à implementação do Projeto de Saneamento Integrado – PSI, desenvolvido através do programa PAT PROSANEAR e seguindo exigências do Programa HBB – Habitar Brasil/BID para urbanização da comunidade com obras iniciadas em 2005/2006.

4.1.1 Ocupação da área e infra-estrutura

Passados doze anos desde a intervenção do Habitar Brasil (1993-1994), a favela África teve seus limites ampliados e atualmente conta com a seguinte configuração: **a) poligonal traçada a partir do Decreto (em 1993)**, composta



Fonte: VBA consultores/ Atualização: Emmanuela Campos

pelos moradores que o definem verbalmente. A ocupação principal se verifica na faixa lindeira às extensas quadras, uma vez que os *miolos de quadra* correspondentes aos trechos mais baixos, são áreas alagadas, onde a população convive com a proliferação de pragas de animais. Há também outras áreas com cotas de até dez metros, que são arenosas à medida que se aproxima da Zona de Proteção Ambiental (ZPA 9). **b)** o trecho ocupado na área da ZPA⁴³ (Zona de Proteção Ambiental) é formado por terreno arenoso com feições típicas de dunas, sendo a cobertura vegetal inexpressiva (ver figura 09 - foto aérea). As moradias se apresentam parte em alvenaria e outras de caráter provisório, sejam de papelão ou

essencialmente em alvenaria.

As moradias em alvenaria, algumas com acabamento bem definido, que são as mais antigas na área, e outras com a característica de constante reforma – demonstrando as tentativas de melhorias no acabamento das habitações, como piso, reboco e pinturas. Os lotes por sua vez não possuem uma definição clara quanto aos seus limites, entretanto, são facilmente identificados

⁴³ ZPA - 9: “Complexo de lagoas e dunas ao longo do Rio Doce Ambiente de potencial paisagístico e turístico, compreendendo o sistema de dunas e lagoas associadas ao vale do Rio Doce. Além das funções de perenização do Rio e de recarga dos aquíferos, este complexo é utilizado em atividades agrícolas” (PMN, 2004, p. 5). A Zona de Proteção Ambiental foi instituída pelo Plano Diretor de Natal (1994) e encontra-se sem regulamentação.

palhas de coqueiro. A diversidade tipológica das edificações se expressa também nas ruas, na medida em que existem ruas parcialmente pavimentadas em meio à paisagem tipicamente de dunas. Nesse trecho a cota máxima atinge o nível de vinte e cinco metros, inacessível para veículos; e c) Na área intermediária entre a área do Decreto (1993) e o rio Doce, registra-se a cota mais baixa nas proximidades do rio onde há poucas ocupações. É destaque nessa área edificações de uso institucional como a associação da polícia militar e o posto de saúde da comunidade África.

Os alagamentos e os diferentes níveis de cota caracterizam os problemas de acessibilidade e saúde (salubridade e pragas) como os mais críticos em todos os trechos, em períodos de chuva ou na fase da estiagem. A comunidade África revela, portanto, uma condição de problemas urbanos de maneira generalizada, especialmente no trecho (a) definido pela poligonal do Decreto (1993) alvo do Programa Habitar Brasil (1993/1994). (ver Figura 8)

Do que foi visto, pode-se evidenciar que no âmbito da estrutura fundiária, os lotes em sua maioria são estreitos com testada variando de 4 a 6 metros, os recuos existem com uma característica peculiar a área. Verifica-se que entre as habitações, com testadas nas medidas mencionadas, é comum existir um “recuo” que difere do recuo lateral da construção do lote por conceituação, já que existe de fato como acesso à casa construída na parte posterior da edificação principal. Esta segunda habitação, embora se encontre no mesmo lote, recebe contornos de unidade independente, totalmente isolada e com recuos em relação à casa principal, se mantendo comum apenas o acesso e conta ainda, com moradores da mesma família da casa principal. Em função dos extensos lotes esta situação se verifica praticamente em todos os quarteirões, podendo ser visualizada com mais clareza na foto aérea da África – figura 9. O fato levanta a questão do adensamento da ocupação que tende, neste caso, a ocupar o mesmo lote com duas edificações e diverge da costumeira convivência de várias famílias na mesma edificação – a coabitação familiar. Tal conceito foi inserido na noção de déficit habitacional pela Fundação João Pinheiro que sugere uma definição de necessidades habitacionais que inclua: o déficit, a demanda demográfica e a inadequação. Um dos elementos que compõe o déficit habitacional, segundo a definição da Fundação, é a coabitação familiar:

A coabitação familiar representa a insuficiência do estoque para atender à demanda habitacional, compreendendo a convivência de mais de uma família no

mesmo domicilio ou o aluguel de quartos ou cômodos para a moradia de outras famílias. (CARDOSO, 2001a, p. 7).

Figura 9

Por conseguinte, considerando a definição de coabitação familiar, percebe-se como prática recorrente na África a construção de mais de uma casa no mesmo lote e, portanto um número menor de imóveis coabitados por mais de uma família. Os dados do quadro 03 revelam que a maioria dos imóveis residenciais é habitada por apenas uma família o que representa 91% do total de imóveis.

QUADRO 03: Imóveis residenciais da favela África

IMÓVEIS RESIDENCIAIS	NÚMEROS DE PRÉDIOS
HABITADOS POR UMA FAMÍLIA	852
COABITADOS POR DUAS FAMÍLIAS	74
COABITADOS POR TRÊS FAMÍLIAS	8
TOTAL DE IMÓVEIS PESQUISADOS ⁴⁴	934

Fonte: VBA Consultores (2005)

Observando ainda a estrutura fundiária da África, percebe-se que os lotes possuem a configuração retangular alongada, com faces menores dispostas no sentido nordeste. Conseqüentemente, as quadras também são alongadas e predominantemente com a face maior voltada para nordeste. A estrutura da área reflete a característica de ocupação ribeirinha onde as ruas são paralelas às margens do Rio Doce. Os extensos quarteirões são “recortados” por acessos estreitos – as travessas que determinam os formatos irregulares da ocupação.



Foto 01: Travessa Pe. José - acesso restrito
Ago./ 2006

Percebe-se que o quarteirão mais extenso (com mais de 600 metros) é o mais próximo à Avenida João Medeiros Filho (acesso aos outros bairros) e o único que se manteve quase totalmente sem abertura – conta com apenas uma travessa. Os demais se apresentam cada vez mais recortados, alguns com “caminhos” traçados especificamente para o acesso ao “miolo” da quadra. À medida que se adentra no assentamento os quarteirões são menores. Comparando, por exemplo, a Rua Conselheiro Tristão, paralela à Avenida João Medeiros Filho, com as ruas da outra extremidade nota-se

⁴⁴ Total de Imóveis Residenciais pesquisados e entrevistados na comunidade África pela VBA Consultores em novembro de 2004.

que além das distâncias longitudinais, é preciso vencer diferentes cotas de altura, a dificuldade de acesso é portanto duplamente qualificada. As travessas, caminhos e recortes, traduzem a necessidade de acesso dos moradores não somente à suas casas, como também às vias principais que dão acesso à Avenida João Medeiros Filho, única dotada de transporte público. (figura 10)



Foto 02: Rua São Francisco – alagamento



Foto 03: Rua Beberibe – calçamento parcial

A estrutura viária da África é composta por nove ruas, aproximadamente dez travessas, vários “caminhos” sem saída e recortes de quadra. Nenhuma das ruas é totalmente pavimentada, o que existe é uma pavimentação parcial nas ruas: São Francisco, Manoel Caetano, Beberibe, Alto da Conceição e Travessa Beberibe, ação executada pela Prefeitura Municipal de Natal recentemente, em 2002. As ruas mais baixas são marcadas por alagamentos, buracos, inexistência de meio fio. Nas ruas mais altas, principalmente nas proximidades da Zona de Proteção Ambiental, as ruas são de areia fofa, característica da área de dunas.

Figura 10



Foto 04: Rua Manoel Caetano – área alagada
Ago./ 2006



Foto 05: Rua Manoel Caetano – terreno arenoso
Ago./ 2006

Em alguns trechos da África, encontram-se pontos críticos, seja de alagamentos ou de terreno arenoso, que representam barreiras para o acesso de veículos. Por se tratar de ruas extensas, como a Rua Manoel Caetano, por exemplo, há uma declividade de dez metros da cabeceira da rua ao final caracterizando a área por trechos alagados e arenosos.



Foto 06: Rua São Francisco – trecho mais alagado
Ago./ 2006

Com relação à calha das ruas, nota-se uma variedade de dimensões entre 6 e 21 metros (aproximadamente) o que confere ao local uma característica singular com ruas amplas embora, sem passeio ou qualquer marcação da parte carroçável. As travessas, por sua vez, possuem dimensões extremamente variadas e irregulares com tendência ao afunilamento, como por



Foto 07: Rua Conselheiro Tristão – largura da calha
Ago./ 2006



Foto 08: Rua São Francisco – endereço pintado
Ago./ 2006

exemplo, a Travessa do Cajueiro que tem na cabeceira 13 metros e chega ao fim com apenas 3 metros de largura. A nomenclatura de todas as vias é perfeitamente absorvida pelos moradores da comunidade e facilmente compreendida pelos visitantes, uma vez que, com exceção de duas travessas, todas têm placas ou algum tipo de marcação como nome da via.



Foto 09: Travessa do Cajueiro
Ago./ 2006



Foto 10: Travessa sem nome - água servida
Ago./ 2006



Foto 11: Rua Gameleira – largo alagado
Ago./ 2006

Quando se trata das condições físicas das travessas, as coincidências com o tratamento das ruas se mostram em todas as travessas da África. Com exceção da travessa Beberibe, (única inteiramente pavimentada) não há pavimentação nas demais sendo comuns áreas alagadas e arenosas, havendo ainda travessas com água servida a céu aberto.

Considerando a infra-estrutura da área, procura-se identificar os elementos básicos de abastecimento de água, de energia elétrica, de esgotamento sanitário e serviços como coleta de lixo e telefone públicos. Com relação ao abastecimento de água, a maioria (71,3%) das edificações da África conta com abastecimento realizado pela concessionária CAERN (Companhia de Água e Esgoto do Rio Grande do Norte). No quadro 04, observa-se que na segunda categoria de fonte de abastecimento – empréstimo/ no vizinho – estão os que obtêm água de maneira clandestina ou utilizando o poço ou reservatório do vizinho, representando uma total de 19% das edificações entrevistadas⁴⁵. O quadro 5 quantifica a situação dos que possuem abastecimento da CAERN e constata que a maioria (89,9%) dos usuários não possui hidrômetro, paga a taxa de utilização básica do serviço prestado.

QUADRO 04: Abastecimento de água

Fonte de Abastecimento	ABS	%
CAERN	765	71,3%
Empréstimo/ no vizinho	204	19%
Poço/ mina d'água	41	3,8%
Caminhão pipa	1	0,1%
Coleta em córrego	2	0,2%
Outro	36	3,4%
Não informou	24	2,2%
Total	1073	98%

Fonte: VBA Consultores (2005)

QUADRO 05: Uso do hidrômetro

Situação do hidrômetro	ABS	%
Individual	73	7,8%
Coletivo	18	1,9%
Não tem hidrômetro	840	89,9%
Não sabe	3	0,3%
Total	934	100%

Fonte: VBA Consultores (2005)



Foto 12: Travessa sem nome na ZPA – postes
Ago./ 2006

A África dispõe do serviço de energia elétrica em todas as edificações, como também, em todas as ruas. Poucas travessas não possuem iluminação embora suas casas tenham instalação elétrica. O acesso à energia elétrica, genericamente, indica a existência de infra-estrutura na área, no caso da África, o fato é intrigante: em meio à ruas alagadas, casas de palha, e, em plena Zona de Proteção Ambiental (ZPA 9), os postes e medidores estão presentes.

⁴⁵ As entrevistas foram aplicadas pela VBA Consultores (2005) em 1073 das 1090 edificações da África.



Foto 13: Rua Manoel Caetano - medidor em residência precária
Ago./ 2006

O esgotamento sanitário na comunidade é realizado basicamente por meio de fossas, havendo, entretanto, algumas edificações que são assistidas pela rede concessionária (CAERN), como demonstra o quadro 06.

QUADRO 06: Esgotamento sanitário

Tipo de esgotamento sanitário	ABS	%
Rede Concessionária	54	5,0%
Rede Construída pelos moradores	9	0,8%
Fossa	769	71,7%
Despeja na rua/ Córrego/ Encosta	117	10,9%
Não sabe/ não informou	124	11,6%
Total	1073	88%

Fonte: VBA Consultores (2005)

O sistema de coleta de lixo na África é variável de acordo com as condições de acessibilidade das ruas e travessas. O que se constata no local são basicamente três tipos de tratamento dispensado ao lixo: coletado pelo caminhão, coletado pelo trator com caçamba para lixo e jogado em terrenos livres.



Foto 14: Rua São Francisco – coleta de lixo
Ago./ 2006



Foto 15: Rua São Luiz – terreno desocupado
Ago./ 2006

A existência de telefone foi quantificada nas tabelas abaixo, sendo considerada também a existência de telefone público na rua ou travessa. *In loco* constata-se a presença de pelo menos um telefone público em todas as ruas, entretanto, considerando a grande extensão característica das ruas da comunidade, entende-se que ainda há demanda para uma maior distribuição de orelhões. Nas travessas da comunidade, em que pese a variedade de dimensões (desde as mais estreitas às mais largas) não existem telefones públicos. Deste modo, grande parte da população que não possui telefone em casa (76,6%) não tem acesso direto ao telefone público, já que se têm ruas com até 690 metros de extensão e com alta declividade.



Foto 16: Rua Beberibe - telefone público
Ago./ 2006



Foto 17: Rua São Luiz - telefone público
Ago./ 2006

QUADRO 07: Existência de telefone

Telefone Fixo	ABS	%
Tem telefone fixo	274	23,0%
Não tem telefone	822	76,6%
Não informou	4	0,4%
Total	1.073	100%

Fonte: VBA Consultores (2005)

QUADRO 08: Existência de telefone na rua

Telefone público	ABS	%
Tem telefone público	540	50,3%
Não tem telefone público	531	49,5%
Não informou	2	0,2%
Total	1073	100%

Fonte: VBA Consultores (2005)

Decerto, a análise da ocupação da área e seus aspectos de infra-estrutura na atualidade, põem em evidência alguns dos elementos tratados pelo programa Habitar Brasil (1993-1994). Considerando o âmbito da proposta do Programa para África em 1993, na linha de atuação voltada para “dotar a área da infra-estrutura básica”, pôde-se observar que a ampliação da rede de água e energia elétrica foi executada, contudo, os demais itens como a execução do

esgotamento sanitário, drenagem e piçarramento das vias ou foram executados parcialmente ou não foram executados. No que concerne ao fornecimento de energia elétrica, o município contou com uma ação estadual o programa “Projeto Clarear” que se destinou a implantar o posteamento e as ligações domiciliares na África⁴⁶. No caso específico da drenagem, por exemplo, foram executados 1.638 dos 2.176 metros de tubos de concreto que foram propostos no projeto. De acordo com esses dados, que constam no “Relatório de atingimento dos objetivos”, documento oficial⁴⁷ do Município de Natal, a obra, que contava ainda com 147 poços de visita e uma lagoa de estabilização - que não foram executados, satisfazia as necessidades da comunidade e esta quantidade de tubos foi considerada “suficiente para solucionar os problemas de piques pluviométricos”. Com base na situação atual da comunidade África em 2006 e confrontado com o diagnóstico da área apresentado pelo Município em 1993, observa-se não um agravamento, uma manutenção nas condições de alagamento das ruas na área. Neste sentido, as entrevistas com os técnicos elucidaram alguns dados desta questão. Para efetuar a drenagem da área se faria necessária a construção da lagoa de estabilização, que no projeto (ver figura 4) estava prevista inicialmente em um lote na Rua Conselheiro Tristão e posteriormente na Rua Padre Cícero. A dificuldade na execução foi considerada basicamente sob dois aspectos. Primeiramente, a localização da lagoa para captação das águas seria inviável do ponto de vista ambiental, visto que se tratava de “uma área de declive acentuado onde afloramento do lençol freático era iminente⁴⁸”. Logo, era necessário reformular o projeto e realizar novos estudos mais amplos que envolvessem principalmente a dimensão ambiental da proposta. Outro aspecto evidenciado pelo Secretário de obras Damião Pita, foi a escassez dos recursos, já que tal obra ultrapassava as despesas estipuladas previamente. Neste caso, o prefeito de Natal na época, Aldo da Fonseca Tinôco Filho, ressaltou ainda, a iniciativa do Município em assumir uma responsabilidade destinada à CAERN (Companhia de Água e Esgotos do Rio Grande do Norte): “a intervenção na favela tinha um caráter de ampla abrangência e o saneamento e a drenagem eram de fato, uma questão prioritária para nós”.

No que se trata da terraplanagem e piçarramento das vias foi previsto a pavimentação de 17.320m² e 5.649m² de terraplanagem e 12.400m de meio fio. Em suma, o objetivo era “a regularização, a melhoria e a criação de novos acessos”. No relatório

⁴⁶ Ver anexo J – Relatório sobre a contrapartida do convênio nº 103 - SH/93 Habitar Brasil.

⁴⁷ Documento no anexo K – Relatório de atingimento dos objetivos.

⁴⁸ De acordo com informações fornecidas em entrevista com o ex-prefeito Aldo da Fonseca Tinôco Filho e o engenheiro Damião Pita (secretário da Superintendência Municipal de Obras e Viação Natal - SUMOV atual SEMOV)

final do Município, constam referências ao piçarramento e terraplanagem das vias, que de acordo com tal documentação, as obras foram executadas em 100% das vias, assim como, a abertura de novas vias secundárias e o redimensionamento dos lotes. Por fim, o relatório justifica que a pavimentação das vias “será realizada com recursos próprios e ainda não foi executada devido à intensa chuva que vem castigando Natal há 4 meses”. Embora nenhum documento defina quais as vias que seriam pavimentadas, sabe-se que as únicas ruas pavimentadas na África são resultantes de uma obra recente e pontual que não confere créditos ao Programa Habitar Brasil (1993-94). Neste ponto, o Secretário Damião Pita em entrevista para esta pesquisa, atribuiu à mudança de administração municipal a descontinuidade das obras, “fato corriqueiro e desestimulante para qualquer intervenção deste nível”. A abertura das vias secundárias consiste em uma intervenção básica para melhoria de acesso e circulação na África. Contudo, em que pese a afirmação contida no relatório final do município, a área se apresenta atualmente com várias dificuldades de acesso o que confirma que as “vias secundárias”, propostas pelo Programa, não foram executadas em sua totalidade. Analisando a proposta urbanística que enfatizou a abertura de vias (figura 4) nota-se, por exemplo, que para o primeiro quarteirão entre as ruas Conselheiro Tristão e Padre Cícero, foram propostas pelo menos sete novas ruas. Na figura 10, na qual as ruas são destacadas, o primeiro quarteirão se constitui com apenas uma via secundária e representa uma grande barreira de acesso à principal avenida do bairro João Medeiros Filho. Evidentemente, a proposta do Habitar Brasil não foi executada. Esse fato se reproduz nos demais quarteirões que, embora possuam dimensões menores, são marcados por pequenos e estreitos acesso sem saída, o que difere absolutamente da proposta apresentada na figura 4.

4.1.2 O ambiente construído e a predominância habitacional

As construções da África, quando analisadas em conjunto – o ambiente construído, se configuram de maneira mais expressiva para que se possam elaborar algumas observações. Na figura 11, foram destacadas todas as edificações da comunidade inseridas no universo de atuação do Programa (poligonal do decreto de 1993). Ao analisar a figura, percebe-se com clareza outra característica dos quarteirões que são os espaços vazios – os miolos de quadra, que revelam *in loco* declives acentuados e áreas alagadas. No que concerne ao adensamento,

este se revela nas partes mais baixas, em contraponto, tem-se no trecho da Zona de Proteção Ambiental⁴⁹ (ZPA) uma ocupação expressiva, porém, menos concentrada. As elevadas altitudes nos pontos próximos à ZPA, embora não se constituam como impedimento se apresentam como barreira para um maior adensamento da área. Neste caso, os limites da natureza e a necessidade do homem entram em conflito intenso. Por sua configuração, a África encontra-se presa com limites rígidos para sua expansão, se por um lado, a leste, tem a parte mais consolidada do bairro Redinha, na outra extremidade encontra-se a Zona de Proteção Ambiental. Em que pese a ocupação existente na ZPA, percebe-se que a natureza por vezes impõe seu ritmo, já que à medida que se adentra na ZPA chega-se em cotas de até vinte e cinco metros de altura e com terreno cada vez mais arenoso, dando contornos de um meio ambiente implacável para os anseios de ocupação da área. Ressalta-se ainda, que na área não existe qualquer demarcação (como cerca, por exemplo) proibindo a ocupação. Caso haja um controle por parte do poder público para inibir a expansão desta área, não foi identificado nesta pesquisa. O que há de fato é o conhecimento da problemática da região, contudo, não existe uma prática de fiscalização recorrente⁵⁰.

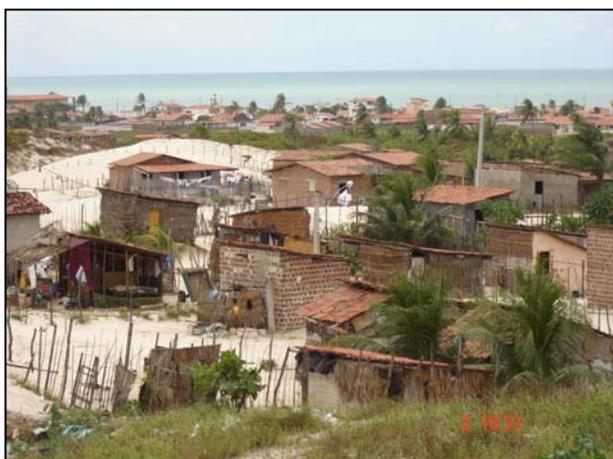


Foto 18: Expansão da favela
Ago./ 2006

Entretanto, ainda com terreno arenoso e com pontos em declive acentuado, a ocupação extrapola os limites do município de Natal e se configura numa área de plena expansão da comunidade com moradias precárias no município de Extremoz (a noroeste). O que enfatiza na comunidade África o adensamento nas quadras existentes, e, por conseguinte, o agravamento das questões de acessibilidade, de convivência, com alagamentos em miolos de quadra e com um crescimento continuamente aleatório e desordenado.

⁴⁹ A ZPA 9 foi delimitada no Plano Diretor de Natal (1994) encontra-se sem regulamentação.

⁵⁰ O arquiteto urbanista Estevão Lúcio, atualmente técnico do IDEMA (Instituto de desenvolvimento do meio ambiente do RN) comentou a questão em entrevista à pesquisa.

Figura 11



Foto 19: Rua Beberibe – alto padrão de acabamento
Ago./2006

institucional. De acordo com o levantamento da VBA consultores⁵¹, a África conta com 1.090 edificações, dentre elas o uso residencial é o mais freqüente totalizando cerca de 1.073 residências.

As residências encontradas na África se caracterizam pela variedade de acabamentos e manutenção. Numa mesma rua é possível encontrar desde casa de palha de coqueiro a casas com revestimento cerâmico. Há também, exemplares de casas de taipa, outras com garagem e várias com reformas sendo executadas. Toda essa variedade se mostra presente em uma área onde a necessidade de habitação é solucionada na medida do possível por cada cidadão e revela ainda, a iniciativa do morador em investir na habitação, sinalizando o anseio de permanência na área.



Foto 20: Rua Beberibe – casa de palha de coqueiro
Ago./2006



Foto 21: Rua São Luís – casa sendo reformada
Ago./2006

⁵¹ Em contagem realizada em novembro de 2004 para a Prefeitura Municipal de Natal.

Figura 12



Foto 22: Rua Manoel Caetano – casa do dono do comércio
Ago./ 2006



Foto 23: Rua Conselheiro Tristão – casa de taipa
Ago./2006



Foto 24: Rua Beberibe – mercearia
Ago./ 2006



Foto 25: Rua Manoel Caetano – mercearia
Ago./ 2006

O uso residencial, predominante na comunidade, é permeado por pequenos estabelecimentos comerciais ou de serviços (em laranja na figura 12).

O comércio característico de abastecimento local de pequeno porte, como mercearias, venda de gás, lojinhas de roupas, peixaria, está presente em todas as ruas.

O atendimento à demanda local é questionável já que se identifica uma repetição de várias mercearias sugerindo uma necessidade de abastecimento mais do que local, mas que fique o mais próximo possível das residências, o que é justificado pela dificuldade característica das vias de acesso.



Foto 26: Rua São Francisco – igreja
Ago./ 2006



Foto 27: Rua São Francisco – Biblioteca alagada
Ago./ 2006



Foto 28: Rua Padre Cícero – creche
Ago./2006



Foto 29: Av. João Medeiros Filho – Distrito Policial
Ago./ 2006

Para o uso institucional, foram consideradas igrejas, creche, delegacia, escola, posto de saúde e associações comunitárias. As igrejas totalizam cinco unidades de pequeno porte das mais variadas religiões. A associação de moradores da Redinha tem sede na Rua Gameleira, o Programa Municipal da Cozinha Escola na travessa Tarcísio e o Clube de mães na Rua Padre Cícero (com casa alugada). A creche municipal tem sede temporária na Rua Padre Cícero, visto que, sua sede passa por reforma e se localiza parte mais central do bairro (Redinha), portanto fora dos limites da comunidade África. A única escola existente na África é particular, assim como, a biblioteca, que foi criada por um morador da comunidade e é mantida por doações. Nas proximidades da Avenida João Medeiros Filho, se encontra o 13º Distrito Policial, o Posto de Saúde África e o Grêmio Recreativo dos Cabos e Soldados

(GRCS). A África conta ainda com uma sede do Programa de Assistência Integral à Família (PAIF), que se mostra atuante com intenso movimento e participação da comunidade.



Foto 30: Av. João Medeiros Filho – Posto de Saúde
Ago./ 2006



Foto 31: Rua Conselheiro Tristão – PAIF
Ago./ 2006

Os terrenos livres na África são caracterizados por áreas arborizadas, frequentemente com terreno alagadiço ou áreas de coqueiral, em alguns casos embora estejam desocupados e livres de edificação, se encontram cercados por muros, o que sugere a existência de propriedade do terreno. A visualização mais direta de tais áreas é possível na figura da vista aérea da comunidade.

Com relação às áreas de lazer de uso público, percebe-se que o rio Doce se caracteriza como a única área disponível e propícia para encontros e brincadeiras. Entretanto, em função da sua localização, a maior parte da comunidade não tem acesso fácil ao rio. Portanto, pode-se considerar que para os homens e rapazes os bares (sempre movimentados) se colocam como opção de lazer e entretenimento, para as mulheres e crianças as ruas fazem este papel. Neste sentido, o posto de saúde se apresenta com uma característica peculiar, pois é constantemente freqüentado por mulheres e crianças e de fato, em que pese a função da edificação, se confirma como um ponto de encontro para conversas. É neste local, onde se discute as vivências e os diversos problemas

Foto 32: Rua Manoel Caetano – terreno livre murado
Ago./ 2006

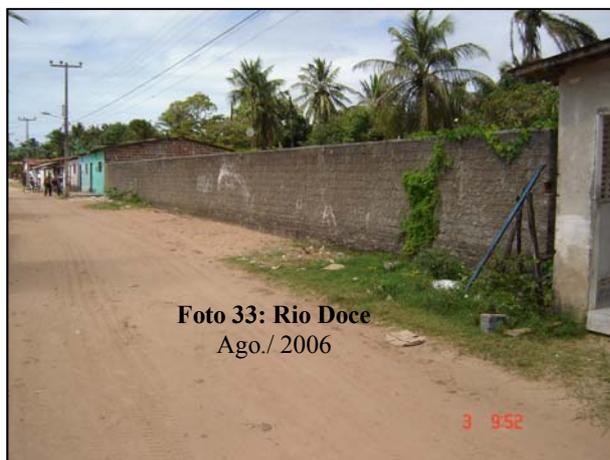


Foto 33: Rio Doce
Ago./ 2006

da comunidade, o Posto de Saúde se revela com expressiva representatividade comunitária para a África. Por fim, considera-se a faixa litorânea do bairro margeada pelo rio Potengi e pelo mar, como a grande área de lazer comum para toda a Redinha, sendo utilizada pelos moradores da África apenas nos fins de semana.

A análise da comunidade África considerando os aspectos do ambiente construído e a evidente predominância habitacional da área em 2006, levantou elementos que constavam nas linhas de atuação do Programa Habitar Brasil (1993/94), sendo eles a habitação e os equipamentos comunitários.

Com relação à Habitação, o Programa (em 1993) propôs a construção de 350 unidades e a melhoria em 640 moradias. Contudo, o “Relatório de Atingimento de Objetivos”, dá conta de 283 unidades construídas e 280 moradias que receberam melhorias diversas. Ou seja, o quantitativo que foi executado ficou muito aquém do objetivo proposto. Vários aspectos podem ser identificados para analisar esta questão, para tanto, tomou-se como princípio duas indagações: a) qual critério foi considerado para quantificar a necessidade de habitações a serem construídas e b) o que aconteceu na fase de execução.

Constatou-se inicialmente que os dados levantados sobre a África (1993) foram identificados anteriormente à elaboração da proposta do Habitar Brasil, no âmbito dos “Estudos para Elaboração do Plano Diretor⁵²” (de maneira consistente, todos os entrevistados confirmaram essa afirmativa). Tal documentação, que se constituiu como base para o Plano de Ação, definiu e especificou detalhes sobre as favelas de Natal com seus respectivos quantitativos sobre as moradias e os habitantes. Retomando o relato do diagnóstico do Programa Habitar Brasil para África observa-se: “A área de abrangência caracterizada como favela é de 25 ha. dos quais ainda estão disponíveis para relocação de barracos e implantação de equipamentos comunitários cerca de 60%. Constituída atualmente por **990 moradias**⁵³ o número de habitantes é de 4.950 pessoas [...]” (PMN, 1993b)

Como foi visto, a explanação do diagnóstico da África de 1993 apresentou um número de 990 moradias na comunidade, entretanto, a pesquisa em outros documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Natal revelou uma divergência nestes dados. No plano de Ação 1993-1996, o quadro de distribuição das favelas de Natal definiu que a África possuía uma

⁵² Anexo L – Informações básicas de Natal - estudos para elaboração do Plano Diretor (quadro 2 do documento)

⁵³ Grifo nosso.

população de 235 habitantes, 53 unidades habitacionais e 59 famílias residentes na área. Em um levantamento realizado pela Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social do município de Natal, no ano 2001 o Histórico da África – Nova Redinha levanta os problemas da comunidade e, em termos populacionais descreve: “[...] a comunidade era assim constituída no ano de 1998 sendo 550 habitações, 743 famílias, no total de 2023 pessoas e atualmente [2001] existem aproximadamente 1000 habitações devido ao grande número de invasões na área” (PMN, 2001)

A discrepância de dados quantitativos leva a crer em hipóteses como a precariedade funcional devido ao pouco tempo disponível para um levantamento criterioso da área, ou mesmo, na variação da delimitação do perímetro da África para cada levantamento.

Embora se admita a dificuldade de levantamento da área em termos de pessoal, tempo e disponibilidade, acredita-se que a natureza da intervenção local, determinaria uma apresentação com dados inquestionáveis. Em síntese, considerando a mesma delimitação da poligonal do Decreto de 1993, observa-se que atualmente a África conta com 1.090⁵⁴ edificações resultantes de um adensamento na área que é possivelmente verificado nos mapas apresentados. Cumpre notar o surgimento de um novo questionamento sobre o objetivo traçado para a habitação: seria este um objetivo realmente necessário e possível de ser atingido, ou seja, havia na ocasião (1993) uma demanda de 990 habitações?

Voltando para a segunda indagação levantada, procura-se compreender como foi realizada a execução das casas entre 1993 e 1994. A metodologia para implantação do projeto definiu: “A adoção de medidas para intervenção na favela África, conta com a participação da comunidade nas fases executivas; com o aproveitamento mão-de-obra excedente em sistema de mutirão, nos processos de ajuda mútua ou autoconstrução.” (PMN, 1993b)

A participação da comunidade tinha de fato um caráter diferenciado no Programa Habitar Brasil. Como foi visto, a proposta previu uma parceria com a comunidade local em todas as etapas do Programa. Em entrevista a coordenadora do desenvolvimento comunitário, Silvana Mameri⁵⁵, que atuou na comunidade África vinculada à Secretaria da Promoção Social, alguns pontos sobre a participação popular na fase

⁵⁴ Em contagem realizada em novembro de 2004 pela VBA consultores para a Prefeitura Municipal de Natal.

⁵⁵ A arquiteta Silvana Mameri assumiu o cargo na Secretaria de Promoção Social com o Habitar Brasil em andamento e tinha como experiência recente o trabalho na companhia de habitação em São Paulo, com projetos de urbanização de favelas.

de execução das obras foram elucidados. A arquiteta observou que os critérios básicos para escolha dos beneficiários do Programa eram: pessoas casadas (casamento civil ou união estável) e preferencialmente mulheres. Ou seja, tomou-se como mecanismo de controle, o cadastramento nos nomes das mulheres considerando-as como chefes de família.

A organização da comunidade contribuiu para o cadastramento das pessoas, a liderança entrava em contato com os profissionais e organizava as reuniões. Contudo, a arquiteta ressalta a falta de estrutura da secretaria municipal para organizar o cadastro das pessoas e considera ainda, que não havia uma metodologia de trabalho efetivamente estabelecida. Por outro lado, na dimensão do trabalho no canteiro de obras, a participação popular foi bastante precária.

Neste sentido, a arquiteta Rosa de Fátima Soares, coordenadora do Habitar Brasil na África, descreveu como era a rotina de trabalho em campo. Primeiramente foi construído o galpão de múltiplas atividades, para ser o ponto de apoio dos técnicos e depósito dos materiais. Em seguida, foi levantada a primeira casa – a casa piloto, que tinha como objetivo principal capacitar os moradores locais para a construção de suas próprias casas em regime de mutirão. Concomitantemente, foram distribuídas cartilhas educativas⁵⁶ explicando para a comunidade o que era o Programa Habitar Brasil e quais as benfeitorias que seriam realizadas na África. A cartilha traz elementos de incentivo e valorização do trabalho com mutirão, observa-se ainda, a tentativa de conscientizar o morador da idéia da participação: “você vai ter o prazer de dizer que ajudou a construir a própria casa [...]”. Contudo, vários outros elementos apresentados como melhorias do Habitar Brasil, como a pavimentação das vias, a construção de uma escola e de um posto de saúde, estavam distorcidos ou não eram objetivos do Programa. A partir da capacitação, as equipes foram constituídas – as brigadas, os beneficiários recebiam a planta da casa⁵⁷ e o material de construção no terreno destinado, além de informações e assessoria dos técnicos do Programa. Era um projeto de casa padrão geminada, como foi apresentado anteriormente, mas existia a possibilidade de se construir apenas uma casa e fazer modificações para adequar o projeto ao terreno. Vários problemas foram detectados, como por exemplo, a falta de organização e de atenção na execução do trabalho. Algumas atitudes foram tomadas para minimizar os problemas do canteiro de obras: os *kits* de material de construção, inicialmente doados integralmente, foram disponibilizados

⁵⁶ Anexo M – Cartilha do Habitar Brasil África

⁵⁷ Apresentada neste trabalho na figura 5

paulatinamente conforme a necessidade de cada obra; carroceiros foram contratados pelo Município para realizar o trabalho de distribuição do material, visto que o terreno não possibilitava o acesso dos caminhões; além de cursos e oficinas para fomentar a participação.

O trabalho com os mutirantes foi, portanto, prejudicado e determinou a contratação de profissionais especializados não apenas para ministrar cursos técnicos, mas para efetivar a construção das casas. Ainda assim, a participação foi estimulada com doação de cestas básicas, eleição de coordenadores da própria comunidade para fiscalizar os mutirantes, organização de grupos de mulheres para cozinhar e cuidar dos filhos dos participantes do mutirão. Enfim, buscou-se aplicar todos os mecanismos de apoio, controle e incentivo para inibir as faltas recorrentes e falta de compromisso com o trabalho pelos próprios beneficiários. Certamente, a absorção de uma atuação concreta por parte dos moradores, se constituía como uma inovação e, portanto, divergia do que era praticado até então na construção de moradias populares. Observa-se, no entanto, as limitações deste estudo que se concentra na dimensão urbanística do Programa Habitar Brasil e, portanto, não tem a pretensão de se aprofundar na análise das questões da dimensão social do Programa.

Em linhas gerais, a arquiteta Silvana Mameri considerou que “o mutirão na África tinha um caráter diferenciado do que era implantado em São Paulo, por exemplo. Aqui [na África] os mutirantes se limitaram em ajudar os pedreiros profissionais”. Sobre esse aspecto Damião Pita, então secretário da Superintendência Municipal de Obras e Viação de Natal, pontuou: “devido às dificuldades de colaboração no sistema de construção por mutirão, foi preciso contratar uma empresa para construir as casas. Acredito que a participação da comunidade se fez presente apenas nas melhorias habitacionais, já que o Programa disponibilizava caixa d’água, telhas, e outros materiais”⁵⁸. Tomando a questão sob o ponto de vista da dificuldade de execução das casas, seria inevitável considerá-las como empecilho para cumprir a meta estabelecida – a construção de 350 unidades e melhorias em 640 moradias. Contudo, constatou-se que houve a contratação de uma empreiteira para realizar as obras, ou seja, para efetivar a construção do quantitativo proposto. Assim, volta-se a levantar hipóteses: a) a falta de recursos, visto que a contratação de mão-de-obra nesse nível não estava prevista, e que a última parcela do convênio foi cancelada e b) sobre a real demanda habitacional da África, observando a discrepância dos dados quantitativos da área.

⁵⁸ Informações fornecidas pelo Senhor Damião Pita em entrevista realizada em 18 de outubro de 2006.

Um fator relevante que se seguiu na análise da ocupação da África, foi a localização das construções do Habitar Brasil (1993/94) em trechos da Zona de Proteção Ambiental e fora da poligonal traçada no âmbito da proposta. As casas localizadas na Rua Beberibe (hoje parcialmente pavimentada) se encontram à margem da poligonal de 1993 e no limite do município de Natal com Extremoz. Na Rua Beberibe (e travessas), foram construídas 87 casas que por se encontrarem exatamente no limite mais extremo da poligonal não era possível ignorar apenas uma lateral da rua, como comentou o engenheiro Damião Pita. Com relação às casas que estão na ZPA, se tem as casas construídas nas ruas São Francisco e São Luiz, esta última se encontra totalmente na ZPA. Cumpre notar que, na época da implantação do projeto Habitar Brasil para a África, as discussões da revisão do Plano Diretor estavam em pleno desenvolvimento e dentre os assuntos discutidos estava a definição das Zonas de Proteção Ambiental para Natal, contudo o Código do Meio Ambiente do Município de Natal (1992) já considerava a área da África como de preservação permanente. Neste caso a desarticulação entre as secretarias do Município fica ainda mais evidente, visto que se planejou construir casas em uma área que estava em pauta como ZPA, por desconhecimento da questão ambiental.

Ainda considerando as residências na África, se faz aqui um adendo a respeito das casas construídas pelo Programa Habitar Brasil (1993/1994). Partindo da listagem nominal existente dos beneficiários do programa (em 1993), foi elaborada uma ficha de cadastro com a finalidade de realizar um novo cadastramento dessas pessoas. O recadastramento se baseia em informações básicas: endereço, idade, tempo de moradia na África, número de moradores na casa e se a casa recebeu alguma benfeitoria desde a sua construção. Por questões de viabilidade técnica (e de abordagem) os beneficiários que receberam melhorias⁵⁹ em suas habitações não foram alvos do recadastramento. Procurou-se, portanto, identificar as habitações construídas pelo Programa Habitar Brasil na África com o objetivo de verificar, de maneira mais próxima, o perfil dos beneficiários do Programa e a manutenção deles na moradia.

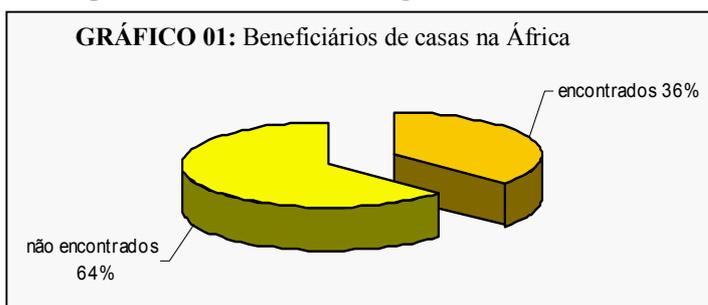
Seguindo a documentação municipal⁶⁰, a listagem dos beneficiários do Programa foi definida pelo nome da Rua e nome do beneficiário, constava ainda, se ele recebeu a

⁵⁹ As melhorias habitacionais eram destinadas aos moradores que possuíam casas com necessidades de “melhorias”, como banheiro, telhado, tanque de lavar roupas, entre outros.

⁶⁰ Tal documentação foi encontrada em pesquisa nos arquivos da antiga SUMOV (Superintendência Municipal de Obras e Viação de Natal) atual SEMOV.

construção da casa ou apenas melhorias habitacionais. A listagem deu conta de um total de 264 moradias construídas divergindo, portanto, do quantitativo apresentado no “Relatório de Atingimento de Objetivo” que se refere a 283 construções. Contudo, foi com base nesses 264 nomes de beneficiários que o trabalho em campo de “recadastramento” foi realizado.

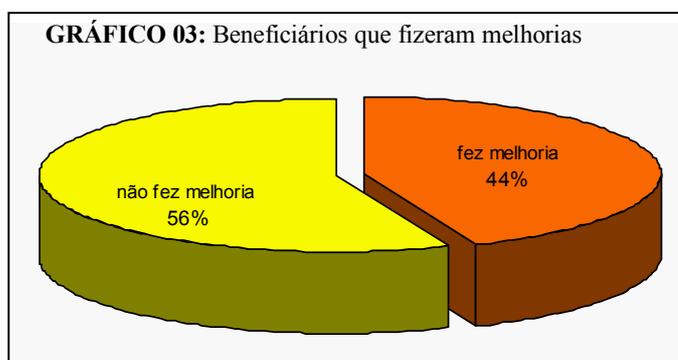
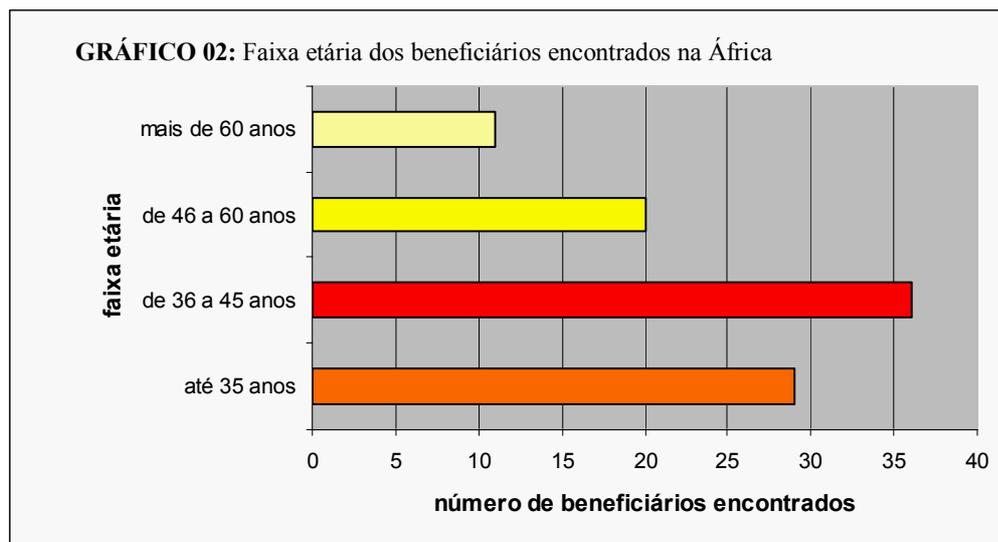
Dos 264 beneficiários que receberam a casa do Programa, foram localizados na África 96 que ainda moram na mesma edificação, o que representa 36% do total de beneficiários, como pode ser observado no gráfico 01. Considerando o critério escolhido para localizar os



beneficiários das casas, fica evidente a dificuldade em quantificar e qualificar os motivos de não serem encontradas as 168 pessoas nas ruas especificadas pela lista de beneficiários. Contudo, algumas

hipóteses puderam ser lançadas para justificar a quantidade de pessoas não encontradas. As informações de vizinhos, parentes e funcionários do Posto de Saúde da África, contribuíram para traçar tais explicações. É interessante assinalar que os dados demonstram um fator relevante identificado no trabalho em campo, que se constitui na mobilidade dos moradores dentro da própria comunidade África. Ou seja, procurados nominalmente por rua, percebeu-se que os moradores freqüentemente trocam ou vedem as casas por motivos diversos como desavenças com vizinhos e preferências locais por pontos específicos da comunidade, por outro lado, não houve informações sobre a possibilidade de esses moradores terem saído definitivamente da África.

Observa-se ainda, que o Programa Habitar Brasil, foi desenvolvido na África por, dentre outras questões, se tratar de uma ocupação consolidada. Neste caso, a quantidade de moradores que ainda está no local, é um dado considerável, visto que as pressões para “expulsão” dos moradores envolvem, por exemplo, a construção da nova ponte. Neste caso específico, a ponte terá acesso direto pela comunidade África, um fator de forte especulação imobiliária, aliado ao desenvolvimento turístico na área que atingirá, provavelmente, níveis mais elevados. Acredita-se que o adensamento da área ao longo dos doze após a intervenção do Habitar Brasil, demonstra que a África se firma atualmente como uma área que, em que pese infra-estrutura disponível, agrega conflitos de interesse seja pelo adensamento pelos descendentes dos moradores da África, seja nas novas tipologias de ocupação com alto padrão de acabamento.



A faixa etária dos residentes da casa que receberam do Habitar Brasil é mais expressiva até os 45 anos de idade, sendo os idosos (mais de 60 anos) a parcela menos representativa da população pesquisada (gráfico 02). Embora não existam dados mais

detalhados sobre os beneficiários do Programa na listagem do cadastro de 1993, (como idade, por exemplo) acredita-se que a faixa etária beneficiada se enquadrasse, principalmente, na categoria de até 35 anos o que hoje representaria a faixa até 45 anos de idade, justamente a mais encontrada na área.

No que se refere ao tratamento das edificações, percebeu-se que as melhorias nas moradias, são constantemente observadas em todas as habitações na África, (como já foi comentado anteriormente), a tipologia das moradias varia desde casas com revestimento cerâmico a casas de palha de coqueiro.



Foto 34: Casa do Habitar Brasil iniciando reforma
Ago./ 2006

No universo das casas construídas pelo Habitar Brasil a situação se observa mais claramente quando nota-se que quase a metade das casas pesquisadas foi reformada por seus moradores nos últimos anos, ainda que essas “melhorias” sejam mínimas como, por exemplo, executar o reboco e a pintura da casa ou colocar grades (gráfico 03).



Foto 35: Casas do Habitar Brasil conjugadas
Ago./ 2006

Cumprir notar que 62% dos pesquisados afirmaram ter “realizado melhorias” apenas na fachada, intervenção meramente estética ou de segurança. Há ainda 38% que apenas construíram mais um cômodo ou reformaram a fachada e construíram um cômodo.



Foto 36: Reforma mais comum - grades
Ago./ 2006

Contudo, ainda é representativo o percentual de habitações que não receberam qualquer benfeitoria ou melhoria, o que, considerando a tipologia habitacional e a área útil, demonstra o baixo poder de investimento da comunidade beneficiada – condizente com a faixa de renda até 3 salários mínimos - alvo do Programa.



Foto 37: Casas Habitar Brasil modificadas
Ago./ 2006

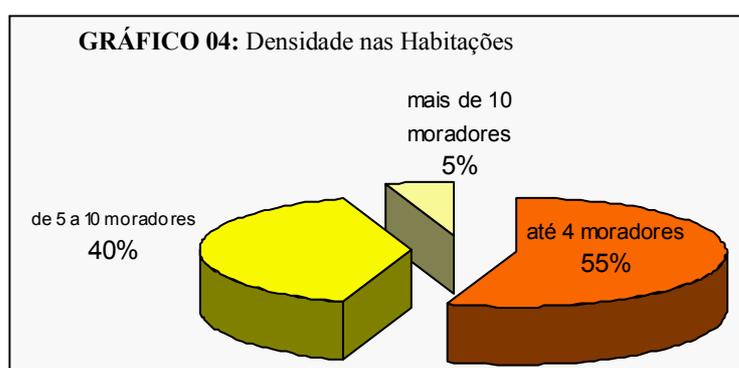
O baixo índice de coabitação familiar, evidenciado anteriormente de maneira genérica para toda a África, é aqui demonstrado especificamente com relação aos beneficiários pesquisados. Neste sentido, as casas com até 4 moradores vivendo em casas com um quarto, sala,



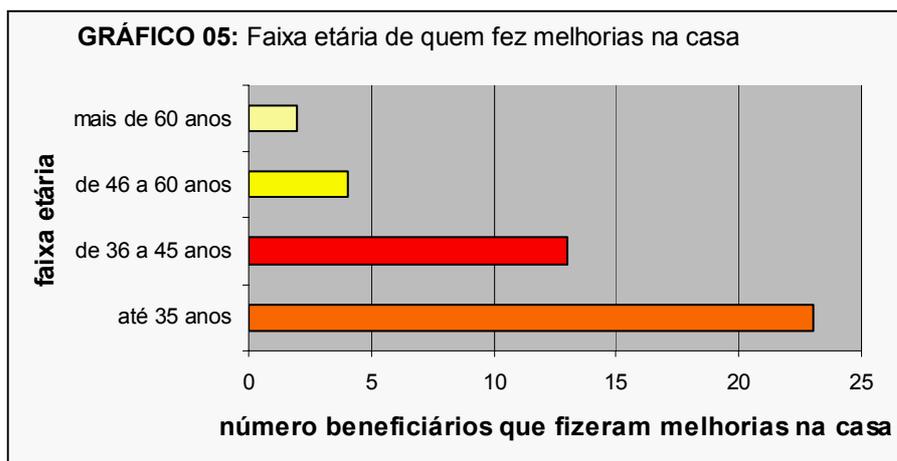
Foto 38: Casa Habitar Brasil - cozinha original.
Ago./ 2006

terraço, cozinha e banheiro, são maioria o que representa possivelmente uma única família com 4 pessoas vivendo na mesma casa e exclui a possibilidade de mais de uma família convivendo juntas. (gráfico 04)

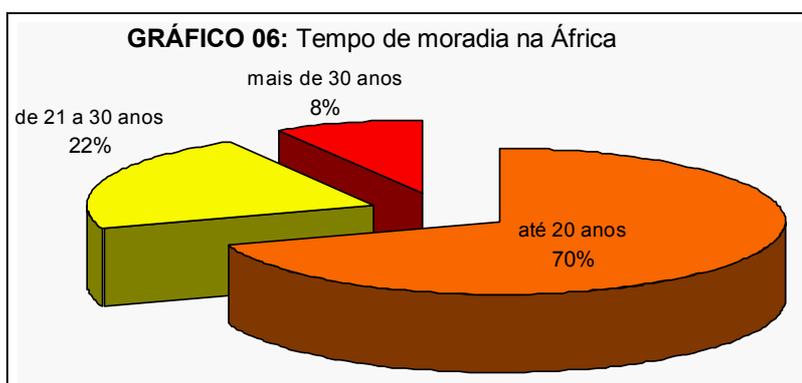
O fato de existirem mais de quatro moradores na casa vem reafirmar o baixo poder de investimento por parte dos beneficiários, para ampliar a casa, visto que, sem dúvida, a função de dormitório é destinada a mais de um cômodo.



Neste sentido, as necessidades de ampliação e reforma das casas do Habitar Brasil são significativas ao se considerar fatores como os doze anos de sua construção e a demanda ocupacional de cada moradia. Observa-se, porém, que a faixa etária que mais realizou algum tipo de melhoria na moradia, tem até 35 anos, os mais jovens beneficiários do Programa, sinalizando o potencial dessa faixa etária para manutenção e permanência da moradia na África.



Por fim, a pesquisa dos beneficiários do Programa, levantou dados sobre o tempo de moradia na África. No gráfico 06, observa-se que a grande maioria vive na área há 10 ou 20 anos (ou até 20 anos), ou seja, os moradores que receberam a casa do Habitar Brasil, em sua maioria, não eram tão antigos na África. O que indica e justifica a relação com a faixa etária (gráfico 02) cujas idades de grande parte dos moradores estão até os 45 anos.



QUADRO 09: Beneficiários localizados por rua

NOME DAS RUAS	BENEFICIÁRIOS CADASTRADOS (1993)	BENEFICIÁRIOS LOCALIZADOS	PERCENTUAL DOS LOCALIZADOS POR RUA
Rua São Francisco (Pe José)	11	8	72,7%
Rua Padre Cícero	15	9	60%
Rua Gameleira	34	6	17,7%
Rua Beberibe	87	26	29,9%
Rua São Luiz	58	11	18,9%
Rua Conselheiro Tristão	9	8	88,9%
Rua Manoel Caetano (do Cajueiro)	50	28	56%
Total	264	96	36,4%

Assinala-se que os critérios de formatação do cadastramento realizado em 1993, não foram definidos ou não foram apresentados em nenhuma base documental pesquisada, o que ratifica a proposição da arquiteta Silvana Mameri, coordenadora do desenvolvimento comunitário na África. Ou seja, algumas lacunas no cadastro e nas informações dos beneficiários, demonstram a falta de estrutura e de metodologia de trabalho. Decerto, maiores detalhes sobre os moradores se constituiriam uma base de referência de suma importância para uma análise mais concreta para esta avaliação.

Como foi visto, a análise das ocupações da África evidenciou também, dados relativos aos equipamentos comunitários existentes na área. Neste sentido, retoma-se a linha de atuação



Foto 41: Salão de Múltiplas Atividades
Ago./ 2006

do Habitar Brasil (1993/96) que tinha por objetivo: “Beneficiar a comunidade no atendimento à faixa etária apta ao ingresso no 1º grau; Possibilitar o atendimento à fatia da população a ser capacitada pelos projetos de apoio à comunidade.” Para tanto, foi proposta a construção de uma creche escola com três salas e um salão de múltiplas atividades.

De fato, o salão de múltiplas atividades (ver projeto na figura 7), foi construído na África no local especificado, ou seja, na Rua São Luiz esquina com a travessa Tarcísio (ver localização na figura 4). A função atual da edificação é a “cozinha escola” um programa municipal que se destina a cozinhar e fornecer sopa para a comunidade semanalmente. A dificuldade de acesso, tão comum às residências da África, se repete para o acesso ao “salão de múltiplas atividades”. Com isso, cabe uma consideração sobre o terreno escolhido para implantação de tal edificação. Ora, se o objetivo era criar um local para reunir a comunidade em projetos diversos, causa estranheza a localização do terreno, principalmente considerando a existência (em 1993) de outras áreas livres nos pontos mais centrais e acessíveis da África. O fato fica ainda mais evidente, quando se identifica na comunidade que as reuniões e os encontros dos moradores são realizados atualmente (em 2006) no Posto de Saúde ou no Grêmio Recreativo dos Cabos e Soldados. Neste sentido, mesmo o salão tendo sido executado, o seu uso revela a desarticulação da proposta com o objetivo destinado para a edificação.

Com relação à creche escola, desde a fase de detalhamento dos projetos, nos cadernos do Habitar Brasil, nota-se que não existe qualquer referência à sua construção. Não se sabe ao certo que motivos levaram ao descumprimento desse objetivo, visto que, o “Relatório de Atingimento” dos objetivos também não menciona a creche. As informações obtidas com os técnicos do Programa evidenciam a desarticulação das ações, no andamento das ações a creche simplesmente é ignorada e na fase das obras não se teve sequer o conhecimento que havia a uma creche a ser construída. Em entrevista ao engenheiro Damião Pita, secretário da SUMOV constatou-se: “embora não seja do meu conhecimento, ela [a creche] pode ter sido eliminada por falta de recursos, é o que geralmente acontece”. Com isso, surge novamente uma indagação: Por que a preferência na construção do salão de múltiplas atividades em detrimento à creche? A resposta parece razoável para os padrões de exequibilidade da obra, já que o salão se constituiu como depósito e instalações para as equipes de trabalho no canteiro de obras, sendo a primeira edificação a ser construída. Vale ressaltar ainda, que a creche foi apresentada como objetivo na documentação técnica do Habitar Brasil para favela da África (em anexo) e, ainda, apresentada à comunidade na cartilha do Habitar Brasil, contudo não consta no convênio estabelecido com o Governo Federal. Ou seja, a eliminação da creche como objetivo do Habitar Brasil, foi anterior ao início das obras. Neste sentido a arquiteta Rosa de Fátima, coordenadora do Programa, ressalta: “existia a intenção de se construir a creche, mas anteriormente à celebração do convênio, percebeu-se que não seria possível. No

entanto, acredito que ainda seria uma intenção do município, mesmo que com recursos próprios”.

4.1.3 A questão fundiária

No âmbito da questão fundiária, a ocupação da comunidade África ainda se constitui em 2006, como área de posse, ou seja, os moradores não possuem o título de propriedade de seus lotes por meios legais, o que caracteriza uma situação de loteamento ilegal. É fato corriqueiro a discussão de limites entre vizinhos, ou mesmo ocupação “irregular” de parte do terreno que já possui “dono”. Apenas a foto aérea permite de fato uma melhor visualização a respeito da ocupação dos lotes, com a qual, associada à representação gráfica do mapa, pôde-se fazer algumas considerações que foram apresentadas sobre a ocupação da área.

Tomando como referência as normas do Governo Federal para implementação do Programa Habitar Brasil destaca-se a exigência da propriedade do terreno ser do município ou se encontrar em fase de desapropriação com proposta de **regularização**⁶¹ fundiária. (BRASIL, 1993). E ainda, “a União se exclui dos custos relativos ao terreno e sua legalização, à pavimentação das ruas e à energia elétrica”. Nesse sentido observa-se: 1) o termo regularização tem sido usado com diferentes sentidos: se refere ou aos programas de urbanização de favelas, ou com a junção de implementação de infra-estrutura urbana e prestação de serviços públicos ou simplesmente às políticas de legalização fundiária (ALFONSIN, 2002); e 2) a constituição de 1988 no capítulo sobre a Política Urbana, define a função social da propriedade urbana, o direito à moradia com a aplicação da concessão de uso (de domínio particular) e o Município como executor da política de desenvolvimento urbano.

Considerando o suporte jurídico conferido ao município, no processo de desenvolvimento urbano local como inovação da Constituição de 1988, o enfoque nacional à questão da regularização ou legalização fundiária ainda passaria por uma longa peregrinação até o seu amadurecimento⁶². Entretanto, a documentação técnica do Programa Habitar Brasil na esfera Federal, confia ao município a proposta de regularização

⁶¹ Grifo nosso.

⁶² Da constituição de 1988, ao reconhecimento do direito de moradia como um direito social (emenda nº 26 de 2000) e mais tarde com a aprovação do Estatuto da Cidade (2001). (AFONSIN, 2002)

fundiária sem uma prévia conceituação do termo **regularização**: “Os programas de regularização devem objetivar a integração dos assentamentos informais ao conjunto da cidade, e não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse para os seus ocupantes.” (ALFONSIN, 2002, p.16)

Mais adiante, na proposta elaborada pelo Município de Natal para o Habitar Brasil África, o termo utilizado foi legalização fundiária, como linha de atuação que tinha como objetivo “restringir o uso e garantir a posse do terreno aos beneficiários do programa”. A proposta, portanto, não articula ações de cunho urbanístico específicas para a área. Neste momento os instrumentos disponíveis para as ações na realidade da década de 1990, são de fato restritos. A definição de elementos urbanísticos específicos sugere uma regulamentação da área seguindo um modelo proposto e definido pelas Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) no Plano Diretor de 1994, portanto, uma condição distante das possibilidades do Habitar Brasil em 1993. No entanto essa divergência conceitual entre o nível nacional e o municipal revela a fase embrionária vivenciada pelo Habitar Brasil no enfrentamento da questão fundiária.

Para a proposta de regularização fundiária, os instrumentos jurídicos disponíveis se concentravam no processo de usucapião de propriedade privada ou na concessão do direito real de uso, vinculado à desapropriação da área pelo município. Ressalta-se, contudo, que ambos os processos se dariam individualmente para cada morador da África e que a concessão de uso foi a maneira indicada pelo Governo Federal no Habitar Brasil para solucionar o problema.

Embora toda a limitação existente para efetivar a legalização fundiária (de fato era esta a meta) a possibilidade era real. O processo descrito em documentação oficial do município revela que, a partir da criação do Decreto 4985 (que possibilitou iniciar as obras na África), deu-se continuidade ao processo de desapropriação com a intenção de compra do terreno. A avaliação⁶³ da área foi em 178.785.000,00 (cento e setenta e oito milhões, setecentos e oitenta e cinco mil cruzeiros reais) sem que, entretanto, fosse efetivada a transação em função de: “o proprietário não apresentou até a presente data, os documentos legais necessários à conclusão da transação⁶⁴”.

⁶³ Ver anexo N – Despacho da avaliação do terreno

⁶⁴ Informações no Relatório sobre a contrapartida do convênio nº 103- SH/ 93 Habitar Brasil (no anexo J).

Por fim, com o descompasso das ações chega-se ao não cumprimento do objetivo de “garantir legalmente a posse do terreno aos beneficiários do Programa”, pela incapacidade de se localizar o proprietário do terreno. A ineficácia da ação, de “assessorar juridicamente a equipe social com atendimento à comunidade na área de família”, de competência da Procuradoria do Município contribuiu para que a implementação do Programa fosse calcada em um terreno de posse e deu continuidade à condição de ocupação ilegal na comunidade África.

Considerações Finais

A análise do processo de implementação do Programa Habitar Brasil – da inserção do município no Programa à execução das obras na África (1993-1994) revelou vários elementos que avaliados diante de uma perspectiva de fragilidades e avanços conduziram a uma interpretação sobre a representatividade do Habitar Brasil para a favela África e, de maneira mais ampla, para Natal na fase contemporânea.

O lançamento nacional do Habitar Brasil (1993) se constituiu como um marco para as políticas públicas de provisão de moradia de baixa renda. Com esta afirmativa, pretende-se evidenciar o cunho inédito para o enfrentamento da questão no qual o problema principal não era apenas a moradia, mas principalmente, a infra-estrutura e o título de propriedade. Aliado a isso, estava a “valorização municipal” e, por conseguinte, a responsabilidade da atuação do município, evidenciados entretanto, em um contexto de fragmentação institucional e da Política Habitacional brasileira.

Para Natal, essa absorção da responsabilidade de atuação, se apresentou rapidamente. A reformulação do Plano Diretor de Natal, e, portanto, toda a mobilização municipal para efetivar os estudos, a discussão com a sociedade e concatenar ideais discutidos nacionalmente, concorreram positivamente para o pioneirismo do Habitar Brasil na África em 1993.

Nesse sentido, evidencia-se como avanço o município ter tido a capacidade de estruturar o aparato institucional para captar o Programa Habitar Brasil. O Conselho e o Fundo Municipal de Habitação, existentes atualmente, decorreram desse processo. A iniciativa do poder municipal se fez valorosa, quando conseguiu articular as ações políticas e usufruir do momento propício para inserir Natal no Habitar Brasil. As ações desencadeadas para adaptação operacional do município às exigências do Governo Federal, seguiram essa tendência. Nessa perspectiva está a análise da criação do Conselho e do Fundo de Habitação do Município. Assinala-se a dimensão mais ampla desse aparato institucional, considerando que ambos, tinham uma atuação destinada a todas as ações de cunho habitacional cuja criação, se constituiu como uma contribuição relevante para a cidade, conclui-se que a exigência do Programa Nacional definiu bases importantes para atuação municipal independente do programa a ser seguido. Sobre esse aspecto, ressalta-se como fragilidade o município não ter avançado na constituição do sistema de planejamento para a gestão da Política Habitacional municipal. Muito embora, tenha sido criada, em agosto de 1995, a Gerência de Habitação. Decerto, a criação de uma Gerência no Instituto de Planejamento de

Natal (IPLANAT) que tinha o objetivo de formular, coordenar, e firmar convênios para implementação de programas e projetos habitacionais no município, tomou a experiência do Habitar Brasil na África como exemplo da necessidade de reorganização institucional local.

No que se refere à proposta de intervenção para a África, destaca-se como avanço a definição da importância dos aspectos de infra-estrutura ligados à drenagem e esgotamento sanitário da área, como componentes do conceito de “infra-estrutura básica”, juntamente com o abastecimento de água e energia elétrica. A fragilidade da ação está, contudo, na inadequação do projeto de infra-estrutura que, não incorporando as características ambientais da área, como a proximidade do Rio Doce e as baixas cotas do terreno, inviabilizou a construção da lagoa (de captação das águas e unidade de tratamento). Atualmente, se verifica na África diversos problemas que permanecem na área como os alagamentos, água servida a céu aberto e fossas improvisadas.

Considerando a questão habitacional, constatou-se como avanço as melhorias nas condições das moradias da África e a permanência dos beneficiários do Programa no local. Como fragilidade, observa-se a implantação de uma tipologia habitacional padrão e recorrente em outras regiões da cidade e ainda, a construção de casas na área indicada para delimitação da Zona de Proteção Ambiental pelo Plano Diretor de 1994. Nota-se que o projeto da “casa padrão” foi limitado ao que era habitual e exequível, neste ponto, a postura mais ampla do Programa Nacional, que não definiu bases rígidas para os projetos – uma inovação – foi desconsiderada. A característica local, do ponto de vista ambiental (um fator muito significativo na área), foi novamente desconsiderada quando não foi feita menção alguma ao direcionamento da área, na delimitação da Zona de Proteção Ambiental. O que se viu foi a implantação de projetos desarticulados com a própria área de intervenção e com o contexto da legislação urbanística e ambiental do município. Em certa medida, as ações desconexas foram reflexos da organização institucional do município, que como dito anteriormente, não apresentava um sistema de planejamento para gerir a política habitacional.

Na leitura atual da comunidade África (2005-2006) verificou-se uma tipologia habitacional extremamente diferente do que foi apresentado no diagnóstico do projeto em 1993. As moradias precárias existem, sejam elas de palha ou taipa, características das novas ocupações. Contudo, hoje é possível identificar além das casas do Habitar Brasil, casas de muros altos, garagem e portão eletrônico em meio à paisagem de dunas e ruas inacessíveis por veículos. Novamente, os problemas antigos são agora em 2006, aflorados quando observados

dentro de uma ocupação que demonstra claras perspectivas de crescimento e modificação nos padrões de tipologia.

Para a legalização fundiária, proposta do Habitar Brasil na África, o avanço, evidenciado já nos primeiros procedimentos, foi o Decreto 4985 que desapropriou a área para fins de urbanização. Contudo, a fragilidade da ação está no fato de o município não ter dado continuidade ao processo de legalização da ocupação. Dentre as fragilidades no processo de implementação do Programa, sem dúvida não concretizar a Concessão de Direito Real do Uso do Solo (CDRU) aos moradores da África, foi a mais representativa. Observa-se que o município não deu encaminhamento sério à proposta de concessão do direito real de uso, o que implicou em uma intervenção que reafirmou a ilegalidade da ocupação.

De modo positivo, pode-se dizer que o perfil do Programa Nacional Habitar Brasil, lançado na década de 1990, não foi apenas mantido como reestruturado em função de novos instrumentos legais como o Estatuto da Cidade (2001), entre outras exigências executivas. Certamente, não cabe aqui uma definição plena do que se tornou o Habitar Brasil, mas enfatizar que o Programa se manteve ativo e no caso de Natal foi retomado novamente em outras oportunidades.

Nos anos decorridos desde o processo do Habitar Brasil na África (1993/94), observaram-se em Natal algumas intervenções do mesmo Programa, contudo, com modalidades de atuação diferenciadas, como atendimento às comunidades relocadas, ações emergenciais de alagamentos, entre outras. Destaca-se, entretanto a proposta de intervenção da favela Passo da Pátria, pelo Habitar Brasil com projetos iniciados em 2003⁶⁵ (BORGES, 2003). Dentre outras modificações, em termos dos procedimentos realizados na África (1993/94), assinala-se que hoje, a participação popular embora seja enfatizada não é direcionada para a construção das casas, ou seja, não foi previsto o sistema de mutirão.

Do mesmo modo, o Habitar Brasil foi retomado na favela África com obras iniciadas em 2006. Na elaboração do projeto muitas semelhanças são encontradas com o que foi proposto para área em 1993: equipamentos comunitários (creche, centro de atividades, escola e reforma do posto de saúde); infra-estrutura (saneamento, drenagem); habitação (construção de 297 casas relocadas) e regularização fundiária. A participação da comunidade é destacada como “o projeto será apresentado” ou ainda “a comunidade acompanhará a construção de suas

⁶⁵ O Programa no Passo da Pátria encontra-se em andamento.

casas com visitas às obras”, evidentemente o sistema de mutirão não foi retomado e parceira com a população é de fato restrita (VBA, 2005). A retomada das obras na África, com invariavelmente as mesmas propostas anteriores, demonstra a representatividade das fragilidades da ação anterior e evidencia uma nova ação que ignora o caminho percorrido (na mesma área e com o mesmo Programa) doze anos atrás.

Em que pese a delimitação do cerne deste estudo, observou-se que algumas questões se destacaram e evidenciaram possibilidades de estudos que trariam contribuições ao tema das Políticas Habitacionais. Como por exemplo: “O sistema de mutirão proposto pelo Habitar Brasil e seus desdobramentos nas favelas de Natal sob intervenção de Programas Habitacionais”; “A adequação de condicionantes locais nos projetos de intervenção em áreas consolidadas”; e ainda: “Entraves ao processo de regularização fundiária na África”.

Em suma, conclui-se que o Habitar Brasil na África (1993/94) foi um experimento pioneiro e como tal, apresentou diversos descompassos na sua implementação. Contudo, o caminho percorrido pelo município de Natal, realçou as possibilidades locais de intervenção e visualizou possibilidades mais amplas como, por exemplo, a regularização fundiária. Ainda que esses aspectos não tenham sido continuados de maneira expressiva nas administrações posteriores, trouxe subsídios que mereceram destaque. Nota-se que reativar o Fundo e o Conselho Municipal de Habitação, reestruturar a gestão de Políticas Habitacionais e prosseguir de onde se parou não deve ser uma tarefa fácil, mas refazer o caminho devidamente estruturado com base em experiências anteriores é de fato a melhor opção.

Referências Bibliográficas

ABRAMO, Pedro (Org.). **A cidade da informalidade**: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras: FAPERJ, 2003.

AGENDA Habitat (fichas). **Habitat II**: Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos. In: SAULE JR, Nelson. Direito às cidades: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et. all (org). **Regularização da Terra e Moradia**: O Que é e como implantar? São Paulo: Instituto Pólis e Caixa Econômica Federal, 2002.

ALMEIDA, Ana Flávia Fernandes de. **Cooperativa de produção do pescado**: melhorando a habitação através da geração de emprego e renda. Natal: curso de arquitetura e urbanismo da Universidade Potiguar, 2003. (trabalho final de graduação)

ARIMATEIA, Emmanuela Campos. **A Redinha e o Redesenho de sua Orla**. Natal: Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRN, 2001. (trabalho final de graduação).

ATAÍDE, Ruth Maria da C. **Habitação de interesse social nos planos diretores de Natal - 1984/ 1994**: o desafio para incluir, a exclusão que permanece. Natal, 1997. 220f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce. **Patrimônio Público, Gestão do Território e Direito ao Meio Ambiente**: os bens da União e dos estados na implantação hoteleira e turística no litoral leste do Rio Grande do Norte (1930-1990). São Paulo, 2001 a. Tese (Doutorado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.

_____. Formação histórica e Institucionalização dos bens públicos no Brasil. In: **Patrimônio Público, Gestão do Território e Direito ao Meio Ambiente**. Os bens da União e dos estados na implantação hoteleira e turística no litoral leste do Rio Grande do Norte (1930-1990). São Paulo, 2001 b. Tese (Doutorado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BORGES, Jennifer dos santos. **A sustentabilidade urbana nas políticas públicas desenvolvidas em Natal**: uma análise da proposta de intervenção urbanística da prefeitura Municipal para o Passo da Pátria. Natal: curso de arquitetura e urbanismo da Universidade

Federal do Rio Grande do Norte, 2003. (trabalho final da disciplina Planejamento e Projeto Urbano Regional 04)

BRASIL: **Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

BRASIL. Ministério da Ação Social. **Política nacional de habitação**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 1991.

BRASIL. Ministério do Bem-Estar Social. **Habitar Brasil**: manual de orientação para o programa integrado das áreas de habitação saneamento básico e promoção humana. Março de 1993.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política nacional de habitação**. Brasília: Governo Federal, 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>

CARDOSO, Adauto Lucio. **Notas teórico- Metodológicas para avaliação das experiências alternativas em habitação popular nos municípios**: uma avaliação da experiência recente. IPPUR/UFRJ – Observatório –FASE, 2000. Disponível em: www.ippur.ufrj.br/observatorio

_____. **A municipalização das políticas habitacionais**: uma avaliação da experiência recente. IPPUR/UFRJ – Observatório –FASE, 2001a. Disponível em: www.ippur.ufrj.br/observatorio

_____. **Política habitacional no Brasil**: balanço e perspectivas. IPPUR/UFRJ – Observatório –FASE, 2001b. <http://www.ippur.ufrj.br/observatorio>

_____. **Indicadores de gestão urbana**: projeto BRA/00/024 SEDU/ PR-PNUD Sistema Nacional de Indicadores urbanos. Brasília: SEDU/PR – PNUD, 2002. 59p.

_____. O programa Favela - Bairro: uma avaliação. In: ZENHA, Rosnari, FREITAS, Carlos Geraldo Luz de. (coord.) **Habitação e meio ambiente**: assentamentos urbanos precários. IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas. Programa Tecnologia de habitação. São Paulo: Habitare, 2002. Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT.

_____. **Balanço da política municipal de habitação 2001-2003**. São Paulo: Instituto Polis; PUC-SP, 2004.

CASTRIOLA, Leonardo Barci (org.). **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: Arte, 2003.

DAMÁSIO, Cláudia Pilla. Urbanizador social: instrumento para a política habitacional. In: ABRAMO, Pedro (Org.). **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Sette Letras: FAPERJ, 2003.

DANTAS, Josenita (coord.). **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: levantamento e análise dos problemas da gestão do uso e da ocupação do solo e proposição de políticas públicas – região metropolitana de Natal**. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA, 1997.

DEL RIO, Vicente DEL RIO, Vicente. **A introdução ao desenho urbano no processo de planejamento**. 1 ed. São Paulo: Pini, 1990.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas da legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro (Org.). **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Sette Letras: FAPERJ, 2003.

_____. **Repensando a terra pública da União (2003- b)**. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>

_____. **Algumas lições dos programas de regularização na América Latina (2003- c)**. Disponível em <http://www.cidades.gov.br> .

FERRARI, A Trujillo. **Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo: McGraw-Hill, 1982.

GARCIA, Coutinho Ronaldo. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Texto para discussão n° 776. Brasília: IPEA, 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/publicações>

GAZOLA, Patricia **O Estatuto da Cidade, seus instrumentos e o papel dos cidadãos**. (2003). Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GONSALVES, Elisa Pereira. **Iniciação à pesquisa científica**. Campinas: Alínea, 2001.

LAKATOS, Eva Maria MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Trad. Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2004. 2ª reimpressão.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: Arantes, O. e outros. **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. 2 ed.

_____. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In CASTRIOLA, Leonardo Barci (org.). **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: Arte, 2003.

MARTINS, Maria Lucia. Tudo deve ser regularizado? In: ALFONSIN, Betânia de Moraes et. all (org). **Regularização da Terra e Moradia: O Que é e como implantar?** São Paulo: Instituto Pólis e Caixa Econômica Federal, 2002.

MOYSÉS, Aristides. **Será que as cidades serão portadoras de esperança?** IPPUR/UFRJ – Observatório –FASE, 2002. Disponível em: www.ippur.ufrj.br/observatório

NATAL. Decreto lei nº 4.985 de 02 de abril de 1993. Declara de utilidade pública para fins de desapropriação a área que especifica e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Natal de 27 de maio de 1993.

_____. Lei nº 4.448 de 28 de junho de 1993. Dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social de Natal – CONHABIN e do Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social de Natal – FUNHABIN e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Natal de 29 de junho de 1993b.

PAZ, Rosângela Dias Oliveira da (coord.). **Matriz de indicadores para avaliação da pós-ocupação**. Programa Habitar Brasil - BID. Ministério das cidades. Relatório 4. Instituto de Estudos Especiais, PUC-SP, março de 2006. Disponível em: www.cidades.gov.br

PREFEITURA MUNICIPAL DE NATAL. **Habitação Popular em Natal: plano de ação 1993/96**. Secretaria Municipal de Planejamento. Instituto de Planejamento Urbano de Natal (IPLANAT), 1994.

_____. **Informações básicas de Natal: estudos para elaboração do Plano Diretor**. Instituto de Planejamento Urbano de Natal (IPLANAT). Gerência de Pesquisa e Informação, 1993.

_____. **Levantamento dos vazios urbanos do município de Natal**. Instituto de Planejamento Urbano de Natal (IPLANAT). Gerência de Pesquisa e Informação, 1994b.

_____. **Plano Diretor de Natal**. 1994c.

_____. **Projeto de intervenção em favelas programa Habitar Brasil**. Superintendência Municipal de Obras e Viação Natal, SUMOV, 1993b.

_____. **Projeto Habitar Brasil**. Subsídios para uma proposta metodológica de uma municipal integrada. Natal, dezembro de 1993c. (manuscrito)

_____. **Relatório sobre a contrapartida do convênio nº 103-SH/ 93 Habitar Brasil**. Natal, 04 de julho de 1994d.

_____. **Zoneamento ambiental de Natal**. Secretaria Especial de Meio Ambiente e Urbanismo - Departamento de Planejamento Urbanístico e Ambiental. Setor de informações, pesquisa e cadastro. Natal, maio de 2004. Disponível em: www.natal.rn.gov.br/legislação.

RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz. PECHMAN, Robert M. **O que é questão da moradia**. Coleção primeiros passos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

_____. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fase, 1997.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel - FAPESP, 1997.

_____. FERNANDES, Edésio. **Regularização Fundiária: desafio imenso e inadiável**. (2003). Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>

ROSSETTO, Rossella. **Fundo Municipal de Habitação**. Acompanhamento e análise das políticas públicas de São Paulo. Observatório dos Direitos do cidadão. São Paulo: Instituto Polis/ PUC – SP, 2002.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão nº 654. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/publicações>

SAULE JÚNIOR, Nelson. A eficácia da aplicabilidade do princípio da função social da propriedade nos conflitos ambientais urbanos. In: **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Polis, 1999 a.

_____. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. In: **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Polis, 1999 b.

SEMURB. **Perfil dos bairros do município de Natal**. Natal, 1998. (Documentos informativos sobre a cidade do Natal).

SMOLKA, Martim. **Regularização da ocupação do solo urbano**: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO, Pedro (Org.). **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Sette Letras: FAPERJ, 2003.

SOUZA, Ângela Gordilho. **Limites do Habitar**: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. Salvador, EDUFBA, 2000.

_____. Intervenções recentes em habitação: Salvador/ BA. In: ZENHA, Rosnari, FREITAS, Carlos Geraldo Luz de. (coord.) **Habitação e meio ambiente**: assentamentos urbanos precários. IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas. Programa Tecnologia de habitação. São Paulo: Habitare, 2002. Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT.

TASCHNER, Suzana. O Brasil e suas favelas. In: ABRAMO, Pedro (Org.). **A cidade da informalidade**: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras: FAPERJ, 2003.

TINÔCO, Marcelo B. de M. **Arquitetura em disputa**: o lugar do projeto urbano na ocupação da cidade: ocupação turística e ocupação de interesse social. São Paulo, 2001. 297 f. Tese (Doutorado em Arquitetura) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

VBA CONSULTORES. **Relatório de Avaliação de Impacto Ambiental - RAIA - Comunidade África**. Prefeitura Municipal de Natal: Natal, 2005.

VILAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

WORTHEN, Blaine R, SANDERS, James R., FITZOATRICK, Jody L. **Avaliação de Programas: concepções e práticas**. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Gente, 2004.

ZENHA, Rosnari, FREITAS, Carlos Geraldo Luz de. (coord.) **Habitação e meio ambiente: assentamentos urbanos precários**. IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas. Programa Tecnologia de habitação. São Paulo: Habitare, 2002. Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT.

Anexo A – Roteiro da entrevista

Programa Habitar Brasil na África (1993- 1994)

Participantes do programa na África que foram entrevistados:

Aldo da Fonseca Tinôco Filho – prefeito de Natal (na época do HB)

Damião Pita – Secretário da Superintendência Municipal de Obras e Viação (SUMOV)

Estevão Lúcio dos Santos – Diretor presidente do Instituto de Planejamento de Natal (Iplanat) / Secretário executivo do CONHABIN

Marcelo Tinôco – Diretor presidente do Iplanat (2)

Rosa de Fátima Soares de Souza – coordenadora do Habitar Brasil na África (1993/94)

Silvana Mameri – ligada à SEMPS (Promoção Social) / coordenou a execução da construção das casas.

Direcionar as entrevistas para as perguntas:

- a. Como foram levantados os dados que definiram o relatório do diagnóstico da África?
- b. Como aconteceu o processo de escolha da África como prioridade para o Habitar Brasil?
- c. Por que, na cláusula DO OBJETO no convênio estabelecido entre município e governo Federal, não consta a construção da creche? Ela foi excluída da proposta? Por quê?
- d. A proposta de intervenção foi discutida com a comunidade? Quais os procedimentos adotados?
- e. Por que a última parcela dos recursos do convênio com o Governo Federal foi cancelada?
- f. Foi encaminhado um caderno correspondente à documentação técnica da intervenção na África para a aprovação do convênio? (projetos arquitetônicos, intervenção urbanística)
- g. Qual a importância do salão de múltiplas atividades para a comunidade?
- h. Que ações foram empreendidas para a efetivação da transação de compra do terreno? Por que não se iniciou um processo de usucapião urbano?
- i. Como aconteceu o processo de construção das casas? Todas por mutirão? Qual a relação com as metas do programa e o que foi executado?
- j. Quais foram os entraves para a execução do esgotamento sanitário e drenagem da área?
- k. Por que foram construídas casas na rua Beberibe, fora da poligonal –área de intervenção?
- l. Houve alguma integração com a execução dos projetos e obras com a reformulação do Plano Diretor? A delimitação da ZPA localizada parcialmente na ocupação da África era de conhecimento da equipe?

Anexo B

Plano de Ação Quadro 11: Favelas áreas prioritárias de intervenção

Anexo C – Áreas Prioritárias para urbanização (Plano de Ação)

Anexo D

Quadro 02 do Plano de Ação: Favelas situação fundiária

Anexo E

Decreto 4.985 d

Anexo F – Constituição do Conselho e do Fundo de Habitação

(Diário Oficial de 28.06.96)

Anexo G – Convênio nº 03/SH/93

Anexo H – Ofício nº 270/93 - GP (encaminhamento da proposta para África)

Anexo II

Projeto Habitar Brasil: subsídios para uma proposta metodológica de uma ação municipal integrada

Anexo II – Relatório sobre a contrapartida convênio nº 103 -

SH/93 Habitar Brasil

Anexo K – Relatório de “atingimento” dos objetivos

Anexo L – Quadro 2 do relatório Informações Básicas de Natal

Anexo M – Cartilha do Habitar Brasil África

Anexo N – Despacho da avaliação do terreno

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)