

CONFLITOS SÓCIO-ESPACIAIS EM ÁREAS PROTEGIDAS DE NATAL (RN): LIMITES E DESAFIOS PARA UMA NOVA PRÁTICA URBANÍSTICA

Angela Lúcia de Araújo Ferreira

Professora do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN
E-mail: angela@ct.ufrn.br

Ruth Maria da Costa Ataíde

Doutoranda do Departamento de Geografia Humana da Universidad de Barcelona
E-mail: rmcataide@ufrnet.br

Jennifer dos Santos Borges

Mestranda do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN
E-mail: arq_jenniferborges@yahoo.com.br

Resumo

O ambiente institucional que envolve a regulação urbanística no Brasil vem sendo alvo de muitas transformações desde os anos 1990. A mais recente está sendo marcada pela entrada em cena do Estatuto da Cidade que regulamenta o capítulo da Política Urbana constante da Constituição de 1988 e representa um divisor de águas nesse processo. Nessa perspectiva, um dos principais desafios reside na implementação de um modo diferenciado e democrático de gestão urbana que reconheça os conflitos sócio-ambientais, resultantes da ocupação do solo para fins de moradia em áreas de interesse ambiental de domínio público, como inerentes à constituição das cidades brasileiras. Esses novos contornos legais denotam uma percepção particular e diferenciada desse tipo de apropriação do espaço público. Com essa novidade jurídica, tem-se a possibilidade de novos caminhos para o enfrentamento do problema das precárias condições de habitabilidade e degradação ambiental no país, na direção da sustentabilidade urbana.

Palavras Chaves: conflitos sócio-ambientais, habitação social, regulação urbanística.

Introdução

No Brasil urbano que se afirma a partir dos anos 1980, os grandes centros assumem posição de destaque, revelando-se como lugar por excelência da produção, do consumo e da circulação de mercadorias e, no contraponto, como *locus* da depreciação da qualidade de vida nas cidades, traduzida, entre outros aspectos, pelo agravamento dos níveis de degradação ambiental e pela afirmação de um quadro de exclusão sócio-espacial jamais imaginado. Instala-se então um modelo de urbanização acelerada, desigual e excludente que estimula e exige a definição de novas estratégias e políticas de desenvolvimento.

Por outro lado, o modelo de planejamento praticado até então não correspondeu ao movimento da sociedade na construção do fato urbano. A correção das chamadas “disfunções urbanas” com ênfase em seus aspectos meramente físicos, bem como a busca da cidade ideal, contrastam no seu cotidiano com a dinâmica da cidade real. Nesse processo em que se combinam a ineficiência dos dispositivos de controle urbanístico de uso e ocupação do solo e a dinâmica excludente do mercado de terras urbano, configura-se um ambiente que propicia as condições

para um longo e intenso debate sobre os graves problemas das cidades, entre eles o ambiental e o habitacional e, particularmente, quando articulados, sobre os conflitos espaciais deles decorrentes.

Há que se ressaltar, porém, que por razões de método, esses problemas nem sempre foram considerados como inerentes à totalidade da política urbana nem, segundo a classificação de Lojkin (1981)¹ como uma das suas dimensões, quer tratadas no âmbito da regulação, quer como operações de urbanismo. Enquanto o problema da moradia era visto como objeto de uma política habitacional orientada pela pura lógica de mercado e apoiada na simples oferta do abrigo, a problemática ambiental era conduzida de forma dissociada dos processos que a geraram e com enfoque privilegiado no preservacionismo, ou seja: o sentido da preservação ou conservação desvinculado completamente dos conflitos e das práticas reais de apropriação do solo.

A mudança de tom nesse discurso começa a se manifestar e imprimir novas atitudes com as contribuições do movimento sócio-ambientalista (vertentes populares, sindicais e ambientais) e do MNRU (Movimento Nacional pela Reforma Urbana), que ganham força no período pré e pós-constituinte e recentemente, a partir dos anos 1990, com o crescimento do debate sobre o desenvolvimento sustentável e sua apropriação pela comunidade técnico-científica.

Desde então, tem-se assistido significativos redirecionamentos na ação política que envolve o planejamento urbano (incluindo o habitacional) e ambiental, sendo visíveis os esforços da sociedade para a consolidação de marcos institucionais que sejam capazes de contemplar um novo modelo de gestão ajustado às demandas e às práticas sociais contemporâneas na perspectiva do desenvolvimento sustentável. Essa tem sido a feição das diretrizes para a política urbana inseridas na Constituição Federal Brasileira de 1988 (capítulos da Política Urbana e do Meio Ambiente), nas Leis Orgânicas Municipais (LOMs), nos novos Planos Diretores aprovados e no Estatuto da Cidade (2001).

Em paralelo, diversos setores da sociedade participam de movimentos cujas agendas privilegiam um conjunto de ações destinadas a orientar a concretização do projeto de democratização da gestão urbana a partir da agenda do MNRU. Além disso, o crescente envolvimento das Organizações Não Governamentais (ONGs) e dos demais movimentos sociais com os temas da moradia, da exclusão sócio-espacial e da degradação do patrimônio cultural, tem contribuído sobremaneira para a situação atual do debate sobre a política urbana e ambiental do Brasil.

Entretanto, apesar das novas possibilidades de ação política, a sociedade brasileira pouco avançou na consolidação desses novos marcos. No Brasil, poucos municípios avançaram na regulamentação dos instrumentos (urbanísticos e tributários) que dão suporte a uma nova política

urbana fundamentada na reversão da lógica excludente de produção e apropriação do espaço urbano, e no reconhecimento dos conflitos sócio-ambientais. No caso do município de Natal (RN), embora o seu novo Plano Diretor, em vigor desde 1994, adote os mecanismos que asseguram o cumprimento da função social da propriedade, a proteção do patrimônio cultural em todas as suas manifestações (social, histórico, ambiental, etc) e a gestão democrática da cidade, poucas ações foram encaminhadas de forma correspondente às suas diretrizes.

Neste trabalho focalizamos nossa atenção para o estágio atual da consolidação desses contornos legais, pontuando-os através de algumas tentativas de concretização de cenários urbanos que reconhecem os conflitos espaciais como inerentes a sua própria configuração, os quais, por sua vez, estão alinhados com as prerrogativas do Estatuto da Cidade. Assim, evidenciamos os contornos da proteção urbanística e ambiental sobre algumas situações conflituosas da realidade urbana brasileira que apresentam características de um tipo de ocupação do solo dito irregular, quais sejam: frações de áreas urbanas que abrigam (ou conformam) bens do patrimônio natural as quais, abrigam, também, em terrenos de domínio público, processos de ocupação do solo considerados especiais (apropriação indevida) pela norma urbanística brasileira.

Estruturamos a análise em quatro partes: na primeira, apresentamos alguns apontamentos sobre a construção do ambiente da regulação urbanística e ambiental no cenário internacional e nacional; na segunda, explicitamos o significado do Estatuto da Cidade para o desenvolvimento da política urbana no Brasil na direção do reconhecimento dos conflitos sócio-ambientais; na terceira explicitamos a situação do município de Natal no novo contexto institucional e o espaço dos conflitos; na quarta (e última) apresentamos algumas considerações finais focalizando as perspectivas de concretização da norma na realidade apresentada.

A construção de uma regulação urbana ambiental no contexto da sustentabilidade: algumas referências internacionais à idéia da proteção ambiental e da regulação urbana

No ambiente institucional contemporâneo da regulação urbana, ganha força, no Brasil, a idéia de que a gestão das cidades deve ser conduzida a partir do reconhecimento dos conflitos urbanos em uma dimensão globalizante, ou seja, como resultantes dos processos sócio-culturais, econômicos e ecológicos que se expressam de forma particular em cada lugar. Os conflitos sócio-ambientais expressos pela relação entre direito ao acesso a terra e a moradia urbanas e as restrições ambientais aplicadas ao processo de ocupação do solo urbano situam-se nesse contexto e configuram-se como alguns dos principais desafios da norma urbanístico-ambiental contemporânea, seja em sua formulação, seja na sua implementação.

Apesar desse debate ser relativamente recente no Brasil, esse tema habita o ambiente acadêmico, político e jurídico internacional há algumas décadas, desde a edição das chamadas Cartas de Preservação Internacionais² produzidas nos encontros promovidos pela UNESCO em meados dos anos 1960 e, principalmente a partir de 1970. Coincidem com este redirecionamento, os relatórios das Conferências Internacionais das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano e outros documentos oficiais da ONU (Organização das Nações Unidas)³, os quais passam a incorporar alguns dos postulados mais significativos no que se refere à abordagem dos problemas e temas ambientais. Datam da década de 70 e, principalmente destes encontros, os primeiros termos oficiais que atestam o alto grau de degradação ambiental das cidades e do colapso ecológico do planeta e apontam para a necessidade da adoção de um novo padrão de desenvolvimento das economias mundiais. Nesse ambiente de discussão, surge o conceito de ecodesenvolvimento hoje traduzido como sustentabilidade. A partir de então, temas como pobreza e degradação ambiental, necessidades humanas e preservação ambiental começam a ser considerados como partes de um todo e iniciam seus primeiros passos para saírem do isolamento científico e da compreensão limitada a que estiveram submetidos sob a primazia da racionalidade técnica.

Os apontamentos para um novo modelo de gestão das cidades baseado na noção da sustentabilidade foram construídos a partir do ambiente da crítica plantado pelos documentos acima referidos. O registro mais incisivo e hoje considerado o principal difusor do conceito é o chamado “Relatório Brundtland”⁴ publicado em 1987, o qual reafirma a necessidade da conciliação entre o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental como meio para assegurar o atendimento às necessidades das gerações futuras.

Desde então, o ambiente internacional tem afirmado essa tendência conforme se pode constatar pelas deliberações da Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente - Eco 92 (Rio Janeiro – Brasil, 1992), que estabelece as bases para a construção da Agenda 21, da Conferência Mundial sobre a Habitação – Habitat II (Istambul – Turquia, 1996), que reconhece o direito à moradia como direito humano⁵ e, mais recentemente, da Rio + 10 (2002), realizada em Joansburgo, na África do Sul.

No âmbito nacional, desde a década de 1980, os postulados referentes à proteção do patrimônio cultural têm sido formulados em sintonia com o ambiente internacional. Nesse sentido, quando a Constituição de 1988 eleva os conjuntos urbanos de valor paisagístico e ecológico e os modos e práticas de vida da população à condição de patrimônio cultural, o debate técnico-científico sobre a proteção ambiental é colocado em um novo patamar. Este debate também exige a consideração da noção de patrimônio público na sua relação com os processos de

apropriação do uso e ocupação do solo, e, em seguida, na sua articulação com os conceitos de preservação e conservação tomados como meios de proteção do chamado patrimônio ambiental.

A partir dessa noção de patrimônio, a análise dos processos de uso e ocupação do solo, e de apropriação do espaço público com características ambientais peculiares, principalmente paisagísticas, para fins de moradia, exige um olhar investigativo por terrenos até agora pouco explorados. Nessa perspectiva, cumpre reconhecer o significado do Estatuto da Cidade⁶ que, enquanto marco jurídico, surge para reafirmar e consolidar o disposto na Constituição Federal, bem como, para dar suporte aos municípios na implementação de uma nova gestão urbana. Na última década (1990), a ausência de regulamentação dos instrumentos urbanísticos e tributários indicados pela Constituição, entre eles os relacionados com a moradia e a defesa do patrimônio cultural, criou dificuldades e gerou impasses para os gestores municipais, inclusive para aqueles cujos Planos Diretores já haviam incorporado diretrizes pautadas nos conceitos de função social da propriedade e da cidade e no equilíbrio sócio-ambiental. Nem a gestão democrática (que se processa lentamente), nem o reconhecimento da cidade real como eixo para a definição das políticas foram ainda totalmente apreendidos pelos gestores públicos. Tratando-se de ações pautadas pelo reconhecimento do direito a moradia em situações de conflito com áreas protegidas ambientalmente, estas têm-se revelado lentas e, ainda, pouco eficazes. As posições reticentes e dissonantes assumidas pelos diversos setores da sociedade no tocante à proteção do patrimônio ambiental, sugerem a existência de um certo distanciamento em relação a este e uma apreensão pouco definida sobre o seu significado.

É, principalmente, para enfrentar essas dificuldades que o Estatuto da Cidade dá suporte jurídico aos municípios. Assim, incorpora regras que norteiam o estabelecimento de condutas para a produção e consumo dos bens e serviços coletivos que sejam compatíveis com “os limites de sustentabilidade, ambiental, social e econômica dos municípios” (OLIVEIRA, 2001). No âmbito desses limites, recomenda, respectivamente, “a preservação e utilização racional e adequada dos recursos naturais e não renováveis, incorporadas às atividades produtivas”; “a busca e o respeito a uma sociedade mais justa [...] e a gestão e aplicação mais eficientes dos recursos para suprir as necessidades da sociedade e não permitir a submissão absoluta às regras de mercado” (OLIVEIRA, 2001, p. 12). A idéia do respeito ao coletivo e ao interesse público, além de permear os diferentes níveis de sustentabilidade explicitados, está fortemente evidenciada na incorporação da ampla participação dos cidadãos às decisões que concernem à vida comunitária - a chamada gestão democrática da cidade.

Vale esclarecer, que essa noção de sustentabilidade, ainda que seja considerada por muitos autores como um conceito em construção, apresentando muitas dificuldades de

operacionalização, tem sido, atualmente, a mais perseguida por ser aquela que dá suporte à implantação de um tipo de gestão urbana e de concepção de cidades que se diferencia dos procedimentos técnicos e diretrizes economicistas de momentos anteriores. Essa postura é reforçada por Acselrad (2001) quando estabelece uma associação desse conceito com o aparecimento das rearticulações políticas em torno das necessidades da definição e implementação das políticas urbanas de forma compatível com a durabilidade do processo de desenvolvimento, o qual deve ser pautado pela construção de cidades a partir de três perspectivas: “a representação técnico-material, a manutenção da qualidade de vida a legitimação das políticas públicas” (ACSELRAD, p. 38, 2001). Nesse sentido, Zancheti (2002) afirma que um sistema sustentável pressupõe um compromisso com, pelo menos, quatro conceitos fundamentais: desenvolvimento, necessidade, preservação da natureza e transmissão de riqueza (ZANCHETI, 2002, p. 81). Observa, assim, a necessidade de uma “postura permanente e de larga aceitação entre os agentes sociais locais de geração de recursos (humanos, financeiros, organizacionais, culturais, e outros)” como condição necessária para a ocorrência desse tipo de desenvolvimento (ZANCHETI, 2002, p. 82).

Esse caminho constitui, portanto, para os atuais gestores municipais, um dos principais desafios: coordenar a implementação de um projeto urbano ajustado à noção de sustentabilidade como norteadora da política pública contemporânea.

A proteção ambiental e o direito a moradia à luz do Estatuto da Cidade

Desde o período pós-constituente, a norma jurídico-urbanística brasileira aponta para uma ampliação do conceito de patrimônio ambiental na medida que o considera como parte do patrimônio cultural. Este último, cujo conceito também foi ampliado, passou a ser definido como

bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] os modos de criar, fazer e viver; [...] os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (BRASIL, 2001, art. 216).

Essa concepção cria condições para um olhar sobre a cidade situado na perspectiva do cotidiano dos seus cidadãos, o que abre a possibilidade de

eleva à categoria de patrimônio cultural, determinadas práticas sociais antes relegadas ao esquecimento; torna-se palpável a oportunidade de nova apropriação do espaço urbano, promovendo-se um diálogo entre o coletivo e o individual. A cidade passa a ser considerada [...] também como local dos espaços e tempos vividos, onde o indivíduo deve sempre se reconhecer (ARAÚJO, 2002, p. 44).

Embora a noção de bem público já estivesse delineada no Código Civil Brasileiro desde 1917, ela somente foi incorporada à prática urbanística a partir de 1988. Esse conceito, como afirma Luiz Lima (2001), remonta aos primórdios do mundo ocidental – aos romanos, “que estabeleceram as *res communes omnium*, coisas destinadas ao uso de todos ou coisas públicas suscetíveis de serem utilizadas por *quisque de populo*” (LIMA, 2001, p. 16). O ponto central reside, portanto, em estabelecer a medida do interesse coletivo que estaria sendo atendido a partir da utilização dos chamados bens “de uso comum do povo” por todos os que o desejassem. Conforme salienta Oliveira (2001), “as cidades são organizações complexas onde se desenvolve, permanentemente, uma intrincada teia de relações, individuais e coletivas, que se apresentam como um jogo permanente e dinâmico de variados interesses em conflito” (OLIVEIRA, 2001, p. 15).

Esse é o sentido dos dispositivos contidos na Carta de 1988 e regulamentados pelo Estatuto da Cidade – que, reconhecendo os conflitos, estabelece regras de gestão da coisa pública (de responsabilidade do Estado e da sociedade), deixando entrever a garantia do acesso de todos à terra urbana e ao meio ambiente social e ecologicamente equilibrado, sem prejuízo do interesse coletivo. Rugani (2002) sintetiza o aparente conflito afirmando que “conciliar a preservação da paisagem cultural, histórica e ambiental com os processos de renovação controlada dos espaços constitui o ponto chave das administrações públicas comprometidas com uma agenda de desenvolvimento sustentável” (RUGANI, 2002, p. 160).

A compreensão dos conflitos sócio-ambientais no âmbito dos contornos legais acima referidos implica no reconhecimento dos limites da ação estatal na gestão do processo de urbanização, inclusive, sobre a forma e intensidade como esses conflitos se materializam. Implica reconhecer, também, os chamados espaços da informalidade como inerentes à própria constituição do urbano. Como evidencia Oliveira (2001), entre esses “extremos – antagônicos, concorrentes e complementares – se desenvolve a vida urbana brasileira. Em maior ou menor grau esta situação é encontrada em nossas cidades, das bem pequenas às metrópoles” (OLIVEIRA, 2001, p. 16). Nessa perspectiva, atitudes que se orientem pela tentativa do rompimento com as dicotomias social/ambiental, legal/ilegal, regular/irregular e que ampliam a possibilidade de construção da cidadania e de um novo modelo de gestão impõem-se como obrigatórias.

O Estatuto da Cidade e seus instrumentos de gestão urbana

O Estatuto da Cidade, a mais recente lei Federal de Desenvolvimento Urbano no Brasil, tem sido considerada um divisor de águas para a norma urbanística brasileira. Surge para cumprir

o papel que lhe era devido desde a Constituição de 1988 - regulamentar o capítulo da Política Urbana (artigos 182 e 183) - e consolida um controle jurídico no que tange ao desenvolvimento urbano. Rompe as barreiras até então existentes, reorientando a ação dos gestores públicos, do mercado imobiliário e da sociedade para o enfrentamento dos graves problemas urbanos, particularmente dos conflitos sócio-ambientais que se expressam na ocupação do território municipal.

Nessa direção a lei está apoiada em quatro dimensões:

consolida a noção da função social e ambiental da propriedade e da cidade como o marco conceitual jurídico-político para o Direito Urbanístico; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e inclusiva pelos municípios; aponta processos político-jurídicos para a gestão democrática das cidades; e propõe instrumentos informais jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas (FERNANDES, 2002, p. 9).

A perspectiva assinalada pelo Estatuto reposiciona os atores sociais na consideração dos problemas urbanos, entre os quais destacamos os que afetam o patrimônio ambiental e os decorrentes da exclusão sócio-espacial. A reversão do modelo excludente de acesso a terra, ainda que nos limites da proteção urbanística, é claramente incorporada ao conteúdo da lei, ainda que esta seja uma das tarefas mais difíceis, considerando a lógica privatista sob a qual está apoiado o direito brasileiro, inclusive o urbanístico-ambiental.

Através dos seus instrumentos de regulação pública do solo urbano, particularmente os aplicáveis à regularização fundiária dos assentamentos “irregulares”, o Estatuto fornece os caminhos jurídicos para uma mudança de rumo do processo de produção da cidade no contexto da economia capitalista, onde a feição espacial depende do movimento do mercado imobiliário.

Entre os instrumentos que o Estatuto incorpora como suporte à sua estrutura são evidenciados⁷:

- O Plano Diretor – principal instrumento de articulação da Política Urbana;
- Os instrumentos de indução do Desenvolvimento Urbano;
- Os instrumentos de financiamento da Política Urbana;
- Os instrumentos de regularização fundiária;
- Os instrumentos de democratização da gestão urbana;

Como indicado acima, a adoção de qualquer dos instrumentos pressupõe uma articulação desenhada pelo Plano Diretor do município. Todos eles apontam para uma maior democratização do acesso a terra tendo como perspectiva uma reversão do quadro de exclusão sócio-espacial. No que tange ao direito a moradia os instrumentos de regularização fundiária que lhe dão suporte como meios para a consolidação do direito a cidades sustentáveis são: o Usucapião Urbano, a

Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e as indicações para a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia regula de forma inovadora a ocupação do solo urbano brasileiro uma vez que admite, pela primeira vez, a possibilidade de regularização fundiária de processos inadequados de ocupação do solo para fins de moradia em terrenos de domínio público. A adoção desse conceito pelo Estatuto da Cidade pode ser vista como uma “vitória jurídica” das correntes do Direito que defendem o projeto da sociedade cidadã, o que inclui, entre outros aspectos, a consideração dos conflitos sócio-ambientais a partir do “estado de necessidade”.

O reconhecimento desse tipo de ocupação traduz-se como a materialização da chamada função social da propriedade e da cidade. Reconhecendo o direito a moradia como prioritário sobre o direito à propriedade (pública ou privada), o Estatuto estabelece as bases para a implantação de amplos programas de regularização fundiária em áreas públicas que apresentam processos de ocupação do solo até agora considerados ilegais, tais como: favelas, loteamentos clandestinos, vilas, cortiços, inclusive os localizados em terrenos públicos. Neste grupo, podem ser incluídas as áreas de proteção ambiental, como mananciais, dunas, encostas, áreas verdes diversas e outras, que, embora sejam consideradas impróprias ao uso, apresentem características de ocupação do solo consolidadas.

Isso não significa admitir a permissividade irrestrita para todos os processos e em todas as situações. Tampouco significa considerar que as novas ferramentas serão suficientes para solucionar os graves problemas que envolvem esse conflito. Sabe-se que esse trabalho será lento e cheio de percalços, uma vez que, além das dificuldades de adaptação às novas condutas urbanísticas, esse quadro é bastante comum no cenário urbano brasileiro e apresenta dimensões significativas. Segundo Maricato (1996) ele resulta, sobretudo, “do movimento da grande massa de migrantes que rumou para as cidades durante todo o século XX e que se instalou ilegalmente, já que não teve acesso ao mercado imobiliário privado e não foram atendidos pelas políticas públicas de habitação” (MARICATO, 1996, p. 62). Entretanto, esses novos contornos legais denotam uma percepção sutil, particular e diferenciada desse tipo de apropriação irregular do espaço público. Com essa novidade jurídica, observa-se uma tentativa de abrir novos caminhos para o enfrentamento do problema das precárias condições de moradia e habitabilidade no país.

São exemplos desse quadro de conflito e das tentativas de reversão ou minimização deste, os relatos de experiências e as avaliações da aplicação dos instrumentos urbanísticos em diversos municípios do Brasil. A experiência do município de São Paulo (ROLNIK, 1996; 1999), bem como a experiência brasileira apresentada na Habitat II (BONDUQUI, 1996) e,

recentemente, dois estudos de Fernandes (2002) empreendem um balanço da prática brasileira, sendo também significativas as iniciativas pioneiras em Recife (através do PREZEIS - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social) e outras em curso nos municípios de Porto Alegre e Natal. A maioria das experiências ocorreu de forma paralela ao amadurecimento da norma urbanística, concorrendo para delinear o conteúdo do Estatuto da Cidade.

O PREZEIS foi pioneiro nesse processo. Criado em 1987 pela Prefeitura Municipal do Recife, ele entra em cena para viabilizar a implantação da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife (nº 114.511/83) e seus programas de regularização fundiária, que instituiu (também de forma pioneira, em 1983) a terminologia ZEIS “Zona Especial de Interesse Social”, em substituição à terminologia preconceituosa e excludente de áreas subnormais até então praticada para identificar os chamados assentamentos irregulares considerados “ilegais”. Na década de 1990 os municípios da região metropolitana de São Paulo, em particular a capital, colocaram em prática um conjunto de ações que afirmaram a importância da democratização da gestão urbana nos processos de decisão sobre os programas de moradia⁸. O município de Porto Alegre acumulou uma rica experiência e avaliação crítica sobre os processos de regularização fundiária e a aplicação dos seus instrumentos em particular sobre a Concessão de Direito Real de Uso e a Usucapião Especial Urbana. Foi pioneiro na regulamentação desses instrumentos desde a aprovação da sua Lei Orgânica em 1989 e concretizou vários processos de regularização a partir deles.⁹ O município de Natal também caminhou nessa direção consolidando um conjunto de instrumentos em seu Plano Diretor de 1994. Neste, sobre o qual focalizamos nossa atenção a partir de agora, as ZEIS receberam a denominação de AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social).

O município de Natal e a norma urbanística contida no Estatuto da Cidade: os instrumentos incluídos para o acesso a moradia

As indicações para o estabelecimento de condições diferenciadas para o acesso a terra e a moradia no município de Natal bem como para a proteção do patrimônio ambiental, na perspectiva do equilíbrio sócio-ambiental do município, constituem alguns dos eixos do novo Plano Diretor de Natal¹⁰, desde 1994. Na sua base conceitual são introduzidos os conceitos de Habitação de Interesse Social (HIS), destinada a famílias residentes em favelas, vilas ou loteamentos irregulares ou àquelas que auferem renda inferior a 10 salários mínimos (PMN, 1994), e de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), com o fim da regulamentação de porções do território municipal destinadas preferencialmente à produção das HIS e regularização das ocupações instaladas em terrenos públicos ou privados. Um outro eixo está centrado nos dispositivos que regulam a recuperação (conservação/preservação) de áreas do patrimônio

ambiental e paisagístico da cidade. Estas fazem parte da chamada Zona de Proteção Ambiental (ZPA), definida como a área na qual as “características do meio físico restringem o uso e a ocupação do solo, visando à proteção, manutenção e recuperação dos aspectos paisagísticos, históricos, arqueológicos e científicos” (PMN, 1994, p. 3). Entre as áreas ambientalmente frágeis protegidas pelo Plano destacam-se as dunas, os mangues, as encostas e as margens dos rios que abrigam os conflitos sócio-ambientais decorrentes de processos de ocupação do solo do tipo favelas e loteamentos irregulares. Como se vê, o conteúdo e os objetivos desses mecanismos evidenciam o pioneirismo do município de Natal na construção da norma urbanística que dá sentido ao atual Estatuto da Cidade.

O locus dos conflitos sócio-ambientais no município de Natal e a perspectiva da aplicação dos instrumentos de regularização fundiária

O município de Natal possui pouco mais de 709.000 mil habitantes¹¹ distribuídos em 157.725 unidades habitacionais, o que resulta, aproximadamente, numa média de 4,5 habitantes por unidade residencial. Se considerarmos apenas a população residente nos chamados assentamentos precários, focalizados no presente trabalho, teremos uma situação esclarecida parcialmente. De acordo com dados da SEMTAS (2001), o município de Natal possui 118 loteamentos irregulares, 2.217 vilas e 70 favelas. Não há dados precisos (e atualizados) sobre as características físico-ambientais dos loteamentos e, por conseguinte, do número de unidades residenciais e da sua população residente.

Quanto às vilas, os dados¹² registram uma população residente de 40.394, ocupando um total de 12.241 domicílios, resultando em uma densidade de aproximadamente 3,3 hab/domicílio. De acordo com o registro, 22,8% dos domicílios abrigam 4 pessoas, 19,9% abrigam 3 pessoas e 15,1%, 5 pessoas. Além disso, o diagnóstico identificou que 6,3% das habitações de vilas abrigam duas ou mais famílias por domicílio. Os dados sobre vilas em Natal começaram a ser reunidos a partir de 1993, por meio de estudos que subsidiaram a elaboração do Plano Diretor. Porém, até os dias atuais, não há nenhum registro de iniciativas de intervenção pública voltadas para a melhoria das condições de moradia nesse tipo de assentamento (SEMTAS, 2001).

As favelas, identificadas como alvo prioritário para o processo de regularização fundiária do município, possuem, conforme registro da SEMTAS (2001), uma população residente de 65.122 pessoas (9% do total do município), distribuídas em 15.233 famílias que ocupam 14.458 habitações (quadro 01). Conforme pode ser observado no quadro 01, o número de habitações nas favelas é inferior ao número de famílias. Entretanto, a composição familiar média varia entre 4,1 e 4,5 e aproxima-se dos níveis existentes do município de Natal como um todo. Se

somarmos apenas a população residente nas vilas e favelas, estimamos um total de 104.000 pessoas morando em condições precárias, correspondendo a aproximadamente 14,7% da população do município. Se separarmos as favelas, destacadas nos quadros 01 e 02, essa população corresponde a aproximadamente 9%.

Quadro 1 - Favelas em Natal: Distribuição no território, unidades residenciais e população por Região Administrativa

| Localização/ Região Administrativa | Número de Favelas | População | Número de Famílias | Número de Habitações | Família média |
|--|----------------------|-----------|-----------------------|-------------------------|------------------|
| Norte | 20 | 22.203 | 4.965 | 4.788 | 4,5 |
| Sul | 11 | 5.300 | 1.196 | 1.133 | 4,3 |
| Leste | 11 | 10.323 | 2.477 | 2.361 | 4,2 |
| Oeste | 28 | 27.296 | 6.595 | 6.196 | 4,1 |
| TOTAL | 70 | 65.296 | 15.233 | 14.458 | 4,3 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEMTAS - PMN/SESU (2001) e IBGE (2001)

Quadro 2 - Favelas em Natal: Condições ambientais e Titularidade do sítio por Região Administrativa

| Localização/ Região Administrativa | Condições Ambientais | | | | | Titularidade | |
|--|----------------------|-------|----------|----------------------------|----------------------|--------------|---------|
| | Mangues | Dunas | Encostas | Áreas verdes/ outros | Áreas de risco | Público | Privado |
| Norte | 05 | 04 | 03 | 08 | Sim* | 16 | 04 |
| Sul | xxx | 04 | 01 | 06 | Não | 05 | 06 |
| Leste | 05 | 06 | xxx | xxx | Sim** | 11 | xxx |
| Oeste | 06 | 05 | 04 | 13 | Sim*** | 19 | 09 |
| Total de favelas | 16 | 19 | 08 | 27 | xxx | 51 | 19 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEMTAS-PMN/SESU (2001)

* Na Região Norte, 03 assentamentos estão integralmente situados em áreas de risco e 06 possuem parte (entre 25 e 50%) de sua área nessa situação;

** Na região Leste, 05 assentamentos estão integralmente situados em área de risco;

*** Na região Oeste, 05 assentamentos estão integralmente situadas em áreas de risco e 01, com 10%. Entretanto, esta é umas das maiores favelas da cidade possuindo 920 habitações, e abrigando aproximadamente 4.515 pessoas.

Se observarmos o quadro 02, o espaço do conflito fica ainda mais visível. Das 70 favelas, 43 estão localizadas integralmente em áreas de interesse ambiental, sendo: 16 em mangues, 19 sobre as dunas e 08 nas encostas. As demais (27) estão situadas em terrenos com outras características incluindo áreas verdes públicas que também são protegidas ambientalmente. Em relação aos instrumentos de regularização fundiária a política de planejamento urbano em Natal parte de um programa que se orienta preferencialmente pela aplicação da Concessão do Direito de Uso Especial para fins de Moradia uma vez que os terrenos onde está localizada a maioria das favelas (51) são públicos ou foreiros.

Esses dados revelam o paradoxo existente entre a legislação de proteção à preservação ambiental e ao interesse social e as condições verificadas na realidade natalense. No âmbito institucional, podem ser percebidos alguns avanços tanto na legislação como em programas desenvolvidos por órgãos da prefeitura, mas a prática urbanística no município ainda encontra-se muito distante dos ideais apontados no campo teórico. Faz-se necessário o estabelecimento de uma política habitacional específica em que se definam claramente os objetivos e as metas para o setor, além de programas de desenvolvimento institucional que partam da realidade existente na busca pela implementação adequada da legislação urbanística.

Considerações Finais

É fato, que a norma urbanística brasileira sofreu um visível redirecionamento na perspectiva da implantação de um modo de gestão urbana que assegure uma maior democratização do acesso à cidade. Não há dúvidas que o Estatuto da Cidade constitui-se em importante reforço legal para os gestores urbanos na perspectiva da construção das tão desejadas cidades sustentáveis. Sabe-se, entretanto, que a norma isoladamente não assegura a concretização das mudanças. Os conflitos urbanos decorrentes da necessidade da proteção ambiental das áreas ocupadas por moradia expressam alguns desses maiores desafios e resultam de processos excludentes que afetam as populações urbanas e, cujas soluções, extrapolam os limites da regulação urbanística.

No caso do município de Natal a população residente nas favelas e demais assentamentos precários recebem, em média 02 salários mínimos (IBGE, 2000) e não podem participar do mercado formal de terras urbanas. Por outro lado, é imperativo o estabelecimento de mecanismos de controle ambiental que assegurem a sobrevivência das gerações futuras, impondo-se a necessidade de um pacto. A implementação dos dispositivos do Plano Diretor no que concerne às Áreas Especiais de Interesse Social e às Zonas de Proteção Ambiental requer

avanços na investigação científica capazes de auxiliar a compreensão do problema e o desenvolvimento de projetos de intervenção ajustados às realidades dessas áreas.

Assim, tanto o Estatuto (com todos os seus instrumentos) como os demais mecanismos de controle do desenvolvimento urbano devem ser utilizados, principalmente, na perspectiva da afirmação de uma consciência dos direitos. Aos gestores públicos cabe o papel de fomentar essa consciência. À sociedade cabe o conhecimento dos seus direitos e limites e a permanente busca pelo estabelecimento de um processo de gestão que seja acima de tudo democrático e ajustado ao projeto de sustentabilidade social e ambiental preconizado pela legislação urbanística em vigor.

Notas

¹ Segundo esse autor a política urbana é dividida em três campos de ação: o campo da planificação (que inclui o planejamento e a regulação do espaço urbano); o campo das operações de urbanismo (intervenções setoriais – a política habitacional, projetos urbanísticos e outros) e o campo da articulação entre os dois primeiros (ATAÍDE, 1997).

² Esses documentos atestam o posicionamento da UNESCO no que se refere ao tratamento do patrimônio cultural mundial. Neles, o conceito de bem cultural foi sendo progressivamente ampliado, “tendo como pressuposto o reconhecimento da pluralidade do espaço urbano e seu valor intrínseco aos bens imóveis nele inseridos” (ARAÚJO, 2002, p. 32). A Carta de Veneza (1964), ainda que de forma tímida, coloca-se como a primeira referência da mudança de eixo no discurso internacional que irá se afirmar em toda a década de 1970. As cartas seguintes: de Paris (1972) na Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, de Amsterdã (1975) pelo Conselho da Europa, da Convenção de Nairobi (1976) e de Quito (1977) no Colóquio sobre a Preservação dos Centros Históricos irão, paulatinamente, reforçar uma noção de patrimônio cultural que, sendo identificado como um bem a ser preservado ou conservado, também reflita “uma nova concepção de história, aquela que é construída diariamente pelo povo de uma nação” (ARAÚJO, 2002, p. 37).

³ Com a Conferência Internacional para o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972 na cidade de Estocolmo (Suécia), surge o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA. A partir de então, vários encontros e estudos podem ser destacados por focalizarem esse tema: o Relatório Meadows (Clube de Roma); a Declaração de Cocoyoc (UNEP/UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) em 1974 e o Relatório Que Faire (Fundação Dag Hammarskjöld mais pesquisadores de vários países e 14 organizações da ONU) em 1975.

⁴ Este relatório, de autoria de Gro Harlem Brundtland, somente publicado em 1997, foi aprovado em 1983 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Assembléia Geral da ONU.

⁵ As resoluções da Rio +10 reafirmaram esse direcionamento reforçando a necessidade da construção de políticas ajustadas à idéia do desenvolvimento sustentável.

⁶ O Estatuto da Cidade, também chamado de Lei Federal do Desenvolvimento Urbano, regulamenta o capítulo da Política Urbana constante na Constituição Federal que abrange os artigos 182 e 183. Esta lei começou a ser elaborada ainda no final dos anos 1980 (1989), ficando mais de 12 anos em processo de tramitação no Congresso Nacional. (Ver: Brasil. **Lei Federal 10.257/2001** - Dispõe sobre o Estatuto da Cidade. Brasília: DOU, 2001).

⁷ Ver: ROLNIK, Raquel e SAULE JÚNIOR, Nelson (orgs.). **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: POLIS/CEF/ Câmara dos Deputados/coord. de publicações, 2002. 273p – (série fontes de referência – legislação, n. 40).

⁸ Vale salientar que o município de São Paulo já tem acumulado uma vasta experiência sobre os conflitos sócio-ambientais em decorrência de processos históricos sobre ocupação em áreas de mananciais. Sobre esse problema ver: MARCONDES, Maria José Azevedo. **Cidade e Natureza**: proteção dos mananciais e exclusão social. São Paulo; Nobel/FAPESP/EdUSP, 1999. 238 p. (Coleção Cidade Aberta)

⁹ Sobre essas experiências ver os trabalhos: CAMPOS, Denise Pacheco Till et alli. **Regularização Fundiária - a experiência de Porto Alegre**: apresentação de casos e LIMA, Márcia Rosa e SILVA, Jaqueline Severo. **Concessão**

do Direito Real de Uso, Concessão Especial para fins de Moradia e a Concessão de Direito Real de Uso em Porto Alegre. In: FERNANDES, Edésio et alli. **Avaliando o Estatuto da Cidade.** Porto Alegre: Anais do II Congresso de Direito Urbanístico. Exclamação/Evangral, 2002, 733 p.

¹⁰ O Plano Diretor de Natal, aprovado em 1994, foi um dos primeiros planos aprovados na década de 1990 que incorporou os dispositivos de controle urbanísticos indicados pela Constituição de 1988 e somente incorporado ao Estatuto da Cidade mais recentemente. O Plano Diretor integrou o conjunto de projetos bem sucedidos que fizeram parte de uma exposição na HABITAT II realizada em Istambul, em 1996.

¹¹ Dados estimados a partir do Censo de 2000. (IBGE, 2000)

¹² Os dados referentes aos loteamentos e Vilas foram produzidos pela SEMURB (1993) e incorporados ao Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais da SEMTAS (2001).

Agradecimentos

As autoras agradecem a CAPES e ao CNPq pelas bolsas recebidas e ao PPPg – UFRN pelo apoio financeiro.

Bibliografia

ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP7M, 2001.

ARAÚJO, Marinella Machado et alli. **Aplicação da legislação nacional sobre proteção do patrimônio cultural: intervenção à luz das Cartas de Preservação Intervenção:** In: FERNANDES, Edésio e RUGANI, Jurema Marteleto (Org.). **Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico.** Belo Horizonte: IAB/MG, 2002. pp. 29-49

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. **Habitação de Interesse social nos Planos Diretores de Natal-1984/1994: o desafio para incluir, a exclusão que permanece.** Natal/Brasil: 1997. (Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

ATAÍDE, Ruth M. C. et alli. **Interesses em conflito no projeto de sustentabilidade urbana: um estudo sobre a relocação de assentamentos irregulares no sítio histórico de Natal.** In: Congresso Brasileiro de Arquitetos, XVII, 2003. Anais..., Rio de Janeiro: IAB/RJ (no prelo)

BRASIL. **Lei Federal 10.257/2001 - Dispõe sobre o Estatuto da Cidade.** Brasília: DOU, 2001

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 1997.

BONDUKI, Nabil (org.). **Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 1996.

FERNANDES, Edésio e RUGANI, Jurema Marteleto (Org.). **Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico.** Belo Horizonte: IAB/MG, 2002, 331p.

FERNANDES, Edésio et alli. **Avaliando o Estatuto da Cidade.** Porto Alegre: Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, II, 2002. Anais..., Porto Alegre. Exclamação/Evangral.. 733 p.

IBGE. **Dados censitários – 2000.** Brasília: 2001.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a questão urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARCONDES, Maria José Azevedo. **Cidade e Natureza: proteção dos mananciais e exclusão social.** São Paulo; Nobel/FAPESP/EdUSP, 1999. 238 p. (Coleção Cidade Aberta)

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: HUCITEC, 1996, 141 p.

NATAL, Prefeitura Municipal. **Lei Orgânica do Município**. Natal: Diário Oficial do RN, 1990.

_____. **Lei 07/94** - Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal. Natal: Diário Oficial do RN, 1994.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras. de. **Estatuto da Cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de (org.) **A crise da moradia nas grandes cidades: Da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.

ROLNIK, Raquel SAULE JÚNIOR, Nelson (orgs.). **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: POLIS/CEF/ Câmara dos Deputados/coord. de publicações, 2002. 273p – (série fontes de referência – legislação, n. 40).

RUGANI, Jurema Marteleto. Conservação do patrimônio no contexto da cultura especulativa. In: FERNANDES, Edésio e RUGANI, Jurema Marteleto (orgs.). **Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico**. Belo Horizonte: IAB/MG, 2002, p. 159-167

SEMTAS-PMN/SEDU. **Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS)** - Programa Habitat Brasil – Subprograma de Desenvolvimento Institucional – Natal (RN). Natal;Brasília: SEMTAS/SEDU, 2001.

SAULE JÚNIOR, Nelson (coord.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: POLIS/Max Limonad, 1999.

ZANCHETTI, Silvio Mendes. **Gestão do Patrimônio Cultural Integrado**. Recife/PE: EdUFPE, 2002. (UFPE/ Centro de Conservação Integrada Urbana e Territorial/Programa da Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano)