

**Direito à Moradia
e a Função Social
da Terra**

Contribuições de:

Améria Brasil

Maria Dulce Bentes

Ricardo Moretti

Ruth Ataíde

Áreas Especiais de Interesse Social em frações urbanas de interesse imobiliário e sob pressão de grandes projetos em Natal/RN

1- A situação problema

A cidadania tem como um dos seus pressupostos a garantia de direitos para todos e todas e, neste contexto, se inclui o direito à moradia e a necessidade de fazer valer os princípios constitucionais de função social da propriedade. A partir das lutas pelo reconhecimento desse direito no contexto da cidade do Natal, neste texto será analisado o papel que as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) desempenham na perspectiva de cumprimento do direito à moradia, com ênfase na análise dos problemas e perspectivas de solução para as AEIS que se encontram em área de implantação ou de influência de empreendimentos de impacto econômico e submetidos a processos de valorização imobiliária incompatíveis com as condições sócio - econômicas e culturais da população residente. Em especial nestes setores, tem havido fortes pressões para a desconstrução dos mecanismos de regulação do solo decisivos para a proteção de tais direitos, além da remoção e reassentamento das famílias, mesmo quando estão ali instaladas há décadas. Tem prevalecido um posicionamento de reassentamento para áreas distantes, com desestruturação das redes de solidariedade constituídas e conquistadas por essas famílias ao longo do tempo. Em Natal, essas pressões atingem diversas comunidades, destacando-se aquelas que ocupam as orlas fluvial e marítima da cidade, abrangendo grupos tradicionais como os pescadores, quilombolas e indígenas. Estes por ocuparem espaços em forte disputa na cidade, vão sendo alijados e impedidos de exercerem suas atividades.

Natal é uma das cidades pioneiras na definição das AEIS no Brasil, pois já no Plano Diretor de 1984 foram inscritas as Áreas Especiais de Recuperação Urbana (AERU), as quais, em 1994 e 2007, foram confirmadas e ampliadas através do instrumento das AEIS. Em que pese a fragilidade de gestão e de articulação das AEIS com a Política de Habitação Social este instituto tem tido um papel fundamental na permanência e proteção dos direitos de setores populares e em situação de vulnerabilidade social de grande parte da população. O Plano Diretor em vigor, de 2007, explicita que as AEIS se configuram a partir da dimensão socioeconômica e cultural da população, com renda familiar predominante de até 3 (três) salários mínimos, definida pela

Mancha de Interesse Social (MIS), e pelos atributos morfológicos dos assentamentos. Estão previstas 5 categorias de AEIS:

I - terrenos ocupados por favelas, e/ou vilas, loteamentos irregulares e assentamentos que, não possuindo as características das tipologias citadas, evidenciam fragilidades quanto aos níveis de habitabilidade, destinando - se à implantação de programas de urbanização e/ou regularização fundiária; II - terrenos que se encontram em área de implantação ou de influência de empreendimentos de impacto econômico e submetidos a processos de valorização imobiliária incompatíveis com as condições sócio - econômicas e culturais da população residente; III - terrenos com área mínima de 1.000 m² (mil metros quadrados) destinados à produção de alimentos de primeira necessidade, com objetivo de garantir o abastecimento destinado ao suprimento da cesta básica e ou da complementação nutricional diária; IV - glebas ou lotes urbanos, isolados ou contíguos, não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, com área superior a 400m² necessários para a implantação de programas de habitação de interesse social. V - os prédios desocupados ou subutilizados localizados em áreas centrais da cidade, cujos projetos terão tratamento diferenciado, resguardando as características próprias de cada imóvel e sua importância histórica.

Foi muito importante a previsão, no Plano Diretor, de que enquanto essas AEIS não forem regulamentadas¹ ficam proibidos os novos desmembramentos ou remembramentos exceto para os usos institucionais e áreas verdes, bem como construções com gabarito superior a 7,5m. Esta regulação do solo tem sido chave para impedir que os imóveis sejam adquiridos e absorvidos pelo mercado imobiliário

Recentemente, o risco tem sido utilizado como argumento e instrumento de remoção das famílias em áreas de valorização imobiliária. O último mapeamento de risco de Natal data de 2008, e nele estão arroladas dezenas de situações problemáticas, porém tem tido visibilidade e pressão de reassentamento apenas as comunidades situadas em áreas consideradas nobres e sob pressão de grandes projetos. Trata-se de um processo de “higienização”, revestido da suposta boa intenção de prevenção de riscos. Na prática tem se conseguido apenas fazer com que mude o tipo de risco e que o mesmo mude de endereço. Sobre este tema, vide também o texto do BrCidades que trata da “Qualificação de Segurança como contraponto ao enquadramento de riscos”.

A gestão é uma das grandes dificuldades encontradas nas AEIS em geral. A pressão pela sua regulamentação e regularização fundiária não tem conseguido assegurar que isto ocorra na velocidade desejada. E o contexto atual, de extinção/ esvaziamento dos conselhos, bem como de criminalização dos movimentos, das instituições, grupos e organizações que atuam na rede de proteção social impulsionando a luta por direitos, torna mais complexo este cenário.

Registram-se ainda casos em que a lógica imobiliária se faz presente nos interesses de parte dos moradores, que passam a resistir ao reconhecimento e regulamentação das AEIS facilitando a venda dos seus imóveis para o mercado imobiliário. A Vila de Ponta Negra é um dos casos

¹ Até o momento apenas 5 estão regulamentadas no universo de aproximadamente 70 AEIS.

emblemáticos, em que a regulamentação da AEIS encontra resistência de parte dos moradores interessada em vender seus imóveis para as grandes incorporadoras.

2- Determinantes do problema

Marcante nos processos recentes o fato do território estar sendo considerado mera base para os investimentos, para novas oportunidades de lucro para o capital excedente. A rápida valorização imobiliária ocorrida no cenário mundial e mais ainda no Brasil constitui indicador dessa nova abordagem do desenvolvimento territorial, na qual o território é o lócus para os grandes empreendimentos. São exemplos os conflitos fundiários evidenciados nos projetos de mobilidade urbana da Copa do Mundo de 2014 e nas obras de ampliação do Porto de Natal, ambos impulsionados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No atual processo de revisão do Plano Diretor de Natal, a orla marítima e fluvial é vista como uma oportunidade para os investimentos públicos e privados, constituindo-se, por isso, em território de disputa, onde se pressiona no sentido da expulsão dos moradores de menor renda ali instalados, alguns desde a formação da cidade, e grande parte entre final século XIX e meados do século XX. Estes, que constituíram seus lugares de moradia em bairros populares (Rocas e Santos Reis) ou em assentamentos de origem informal (AEIS do tipo Favelas em Santos Reis, Praia do Meio e Mãe Luiza) são os mais prejudicados, na medida em que são considerados impedimentos ao desenvolvimento de projetos ou instalação de empreendimentos fundados na afirmação de uma ideia de modernização, de progresso, que tem como protagonismo a afirmação do capital imobiliário, travestido como o único setor que pode gerar “novas ofertas de emprego” e transformar a paisagem construída da orla. Para tanto, já se anunciam os objetivos de alteração dos padrões de ocupação do solo, que denominam de “feia e degradada”, eliminando as respectivas populações que ali residem e efetivam a função social da propriedade e da cidade.² Por outro lado a dinâmica na orla considerada degradada expressa plena vitalidade associada a um movimento de pessoas e mercadorias, resultante do grande fluxo de atividades econômicas da base popular, protagonizada pelos seus residentes e trabalhadores inclusive de outros bairros da cidade. Além disso, os negócios gerados com as atividades portuárias instaladas na orla fluvial do Rio Potengi também pressionam as comunidades de pesca tradicional, localizadas nos bairros das Rocas e da Ribeira (sítio histórico da cidade), as quais encontram dificuldades crescentes de acesso a espaços para a realização das suas atividades e atracação das embarcações de pesca artesanal.

Em um contexto patrimonialista de valorização da “casa própria” é difícil fazer valer os princípios da moradia como direito e, por conseguinte, também não é fácil que a população compreenda e assimile o sentido da função social da propriedade ou que também venha a defender as formas de propriedade associativa ou comunal.

² Necessário destacar que, para responder às demandas por empregos, o mercado de construção civil responde apenas por 5% das vagas formais, conforme apresentado em palestra por Maria do Livramento (Observatório das Metrôpoles RN), segundo dados do IBGE.

A cultura patrimonialista convive com a forte omissão do Estado nas áreas que foram produzidas por iniciativa popular, e que hoje, no caso de Natal, muitas delas são classificadas na legislação urbanística como AEIS. É como se as AEIS se constituíssem em um sub-território, onde as redes e parte dos serviços públicos são construídas e operadas pelas próprias comunidades, onde não é necessário controle da ocupação do solo, orientação de tráfego e presença da justiça, como bem assinala Boaventura Santos em sua hipotética Pasárgada³. Torna-se quase uma decorrência, assim, a construção de uma ordem urbana paralela ao Estado, com suas próprias regras e códigos, resultando em que gradativamente as comunidades sejam regidas pelos ordenamentos trazidos pela milícia, pelo crime organizado, que também já se manifestam em muitos assentamentos de origem informal ou bairros populares de Natal. A presença deste “estado” paralelo faz aumentar o preconceito e a discriminação contra as áreas de formação espontânea, criando-se um círculo vicioso que precisa ser rompido.

3- Proposições

Evidentemente, um problema da complexidade do que foi enunciado não tem solução única, não tem solução pronta, não tem solução que se aplique a todos os casos encontrados no Brasil. Busca-se compartilhar o relato de experiências e estratégias de luta que estão sendo travadas historicamente em Natal, na expectativa de que esse relato possa contribuir para outras arenas de disputa, que foram recentemente retomadas e sistematizadas no âmbito do Fórum Direito à Cidade⁴.

De início cumpre destacar a importância que teve, em Natal, a constituição e manutenção das AEIS, nestas últimas 4 décadas. Vários bairros populares, existentes em territórios de valorização imobiliária da cidade, já teriam sido removidos dos seus locais, se os mecanismos de proteção das AEIS não existissem e não tivessem sido mobilizados. Em que pese a grande dificuldade de fazer avançar o processo de regularização fundiária e de consolidação urbanística, as limitações ao remembramento e à construção de edificações com mais de 7,5 metros de altura têm conseguido fazer seu papel de inibidor dos interesses imobiliários pelos territórios nobres ocupados pelos pobres.

No momento, o Plano Diretor de Natal está em fase de revisão, e deverá ser proposto, pelas organizações, grupos de assessoria técnica e movimentos populares, o estabelecimento de áreas especiais para o reconhecimento das comunidades tradicionais, notadamente aquelas associadas à pesca artesanal, quilombolas e indígenas. Em 2007, por exemplo, foram demarcados os territórios destinados à produção de alimentos de primeira necessidade, que se constituíram como uma das modalidades de AEIS no Plano Diretor em vigor. Essas experiências indicam a importância de ampliar o reconhecimento de segmentos vulneráveis que ainda não encontram proteção no âmbito da legislação urbanística.

³ SANTOS, Boaventura de Souza. Notas sobre a História Jurídico-Social de Pasárgada. In: Sociologia e Direito. São Paulo, Pioneira, 1980.

⁴ O Fórum Direito à Cidade é um projeto de extensão da UFRN coordenado por professores dos Departamentos de Arquitetura e Políticas Públicas, que tem por objetivos acompanhar a formulação das Políticas Públicas em Natal, em especial as relacionadas com o planejamento territorial. Visa também pautar a defesa e ampliação dos direitos humanos, e em particular do Direito à Cidade e à Moradia, pelo viés extensionista.

Constitui também meta e empenho contínuo e urgente a delimitação georeferenciada das AEIS, sua regulamentação associada ao processo de regularização fundiária e ampliação das obras de qualificação urbana. É fundamental o papel da assistência técnica e do cumprimento da legislação que assegura à população de baixa renda o direito a uma assessoria que possibilite uma qualificação urbana e das edificações que foram produzidas por décadas de esforço pessoal das famílias. Espera-se que esse processo possa dar oportunidade para uma presença mais constante e ativa do Estado, condição indispensável para que se possa instalar o estado de direito também nestes espaços, para que se possa assegurar o direito à legalidade e o gradativo controle urbano, que aí também se faz necessário.

No processo de resistência à faina do mercado imobiliário, cabe questionar se apenas a limitação ao remembramento e controle de gabarito serão suficientes. Considera-se estratégico avançar no sentido do reconhecimento das formas associativas e comunais de propriedade, em especial fazendo valer os princípios previstos na legislação que já prevê o usucapião e a concessão de uso e ocupação especial para fins de moradia de forma coletiva. O desafio é a constituição de associações comunitárias fortes e oficialmente constituídas, que possam amparar as formas coletivas de propriedade. Há clareza que o caminho não é simples, pois há que se vencer uma verdadeira idolatria ao modelo irrestrito de propriedade individual e de casa própria, que se manifesta inclusive no posicionamento dos representantes do sistema jurídico, que fazem oposição às formas coletivas e supervalorizam a individualização da propriedade, que nem sempre protege efetivamente os moradores de baixa renda. As regras da Lei 13.465/2017, cuja constitucionalidade ainda está em juízo, reformulam a regularização fundiária, mas numa concepção fortemente estruturada da propriedade individual. Essa é outra dificuldade a superar.

A Assistência técnica nas suas diversas formas (extensão universitária, ONGs, ações de base da igreja progressista etc.) se coloca como fundamental para o fortalecimento do processo de organização das comunidades e das redes de proteção social. A retomada dos investimentos federais do PROEXT e demais programas que estimulam a formação dos graduandos em atividades de extensão em contato com a realidade concreta da cidade insurgente, produzida pelo esforço dos seus cidadãos é importante e coerente com a legislação que prevê uma participação crescente da extensão como parte do processo formativo de vários profissionais. A experiência dos trabalhos de extensão que foram desenvolvidos em Natal nas comunidades de Mãe Luiza, Maruim e, recentemente na comunidade do Jacó através do projeto Motyrum Urbano, mostra a potência deste tipo de atividade na construção de um arco de resistência, estruturado no que pode ser considerado um trabalho de gradativa alfabetização urbanística dos seus moradores, que atualmente caminham com autonomia crescente na defesa de suas conquistas e direitos, na luta pela qualificação urbanística dos seus espaços e na resistência aos processos de remoção forçada. Contudo, é importante ampliar a capilaridade dessa atividade nas comunidades, o que exige o fortalecimento dos diversos segmentos de ATHIS.