



Para quê AEIS? Considerações sobre a ausência de regulamentação de Área Especial de Interesse Social (AEIS) no processo de regularização fundiária da comunidade África em Natal/RN

Autores:

Maria Caroline Farkat Diógenes - carolfarkat@yahoo.com.br

Gabriela de França Barros Campos - gabrieladefranca.arq@gmail.com

Resumo:

As cidades brasileiras experimentaram, por muito tempo, um processo de urbanização que delineou uma significativa exclusão sócio espacial, configurando pontos de concentração de pobreza em áreas periféricas e centrais, representados pelos assentamentos informais. Em contraponto a isso, principalmente a partir da década de 1980, evidenciou-se um esforço para implementação de novas estratégias de gestão e intervenções em assentamentos precários. Para tanto, o Plano Diretor de Natal (2007) demarca as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), tipos de assentamentos precários com fins de urbanização e regularização fundiária. Dentre elas, destaca-se aqui a AEIS da África, localizada no bairro da Redinha, que se encontra em fase final do projeto de Regularização Fundiária, que, com o surgimento da Lei 13.465/2017 foi conduzido sem sua devida regulamentação urbanística, uma vez que a lei a dispensa. Assim, comparando o contexto de formalização da comunidade África aos seus estudos mais recentes, este artigo tem como objetivo geral discutir como a regulamentação das AEIS ainda pode ser utilizada como ferramenta de maior acesso a moradia digna e à cidade.

PARA QUÊ AEIS?

Considerações sobre a ausência de regulamentação de Área especial de interesse social (AEIS) no processo de regularização fundiária da comunidade África em Natal/RN.

Introdução

As cidades brasileiras experimentaram, por muito tempo, um processo de acentuada industrialização e urbanização, moldadas por um planejamento urbano tecnocrático. Nesse cenário, caracterizado por elevadas taxas de crescimento demográfico, delinearam-se múltiplos efeitos nas grandes cidades, dentre eles uma avassaladora exclusão sócio espacial e ambiental, configurando pontos de concentração de pobreza em áreas periféricas e centrais, representados pelos assentamentos de origem informal.

Com isso, historicamente, há um esforço em mudar a condição urbana da maioria da população brasileira. Todo um arcabouço legal e teórico desenvolvido para as intervenções urbanas no país buscam alcançar assentamentos sustentáveis e garantir a regularização fundiária plena e melhores condições de vida de forma igualitária à sociedade. Isso, tendo em vista a luta pelo direito à cidade, que articula a busca pela efetivação de sua função social, prevista no Estatuto da Cidade (2001), desde a Reforma Urbana com a constituição de 1988. Em âmbito municipal, tais mudanças constitucionais conduziram a elaboração dos Planos Diretores, inclusive o de Natal (2007). Planos que trazem instrumentos urbanísticos tais como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo e outros como as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Este último é um instrumento de ordenamento urbano historicamente importante nas análises das particularidades locais em busca da garantia de direito à moradia e a cidade.

No entanto, mesmo com os avanços dos planos diretores municipais e a exigência deles, evidenciam-se diversos entraves, em Natal. Um deles é a regulamentação das AEIS. De acordo com Ruth Ataíde (2013), é notável que a ampliação dos espaços classificados como AEIS não refletiu em muitas ações concretas, permanecendo limitadas ao campo normativo. Evidencia-se, também, uma lentidão no processo de regulamentação dessas áreas: dentre os espaços delimitados como AEIS, considerando apenas a categoria de favelas, somente cinco (Mãe Luiza, Passo da Pátria, Jardim Progresso, África e Nova Descoberta) são regulamentadas, algumas de forma parcial, ou apenas delimitadas desde que foram criadas no Plano Diretor de 1994.

Especialmente na comunidade da África, localizada no bairro da Redinha, na Zona Administrativa Norte de Natal, ressalte-se que em 2005, antes da revisão do Plano Diretor, foi instituída a Lei nº 5.681, que delimitou o assentamento como AEIS, para fins de

regularização fundiária e urbanização. No entanto, essa lei encontra-se incompleta, sem plena articulação com as diretrizes do Plano Diretor e com pouca discussão popular sobre o processo.

Mesmo com esse contexto legal e urbanístico, o processo de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S)¹ da comunidade África ocorreu na mesma poligonal de urbanização e da AEIS. Um processo que foi conduzido sem a regulamentação da AEIS, uma vez que a lei 13.464/17 a dispensa. Com essa possibilidade, o novo marco legal dissocia o tempo de aplicação desse instrumento urbanístico ao da Reurb. Um hiato que ocasiona impactos e efeitos nas transformações dessas poligonais ao longo do tempo sob as pressões por áreas valorizadas pelo investimento público realizado. Além disso, Diógenes e Barros (2018) teceram considerações a respeito dos efeitos do descolamento dos processos de Reurb-s das regulamentações de AEIS. Estes autores evidenciam que, na ocupação África, a Lei nº 13.465/17 facilitou o licenciamento para conceder a posse aos residentes, preocupando-se em seu projeto e processo de titulação, em seguir os princípios da Política de Habitação Nacional (PNH) em atendimento ao conceito de Regularização Fundiária no sentido amplo, conforme discutido também Betânia Alfonsin (2007). Entretanto, Diógenes e Barros (2018) reconheceram que é fundamental avaliar as características locais e transformá-las em regras, a fim de fixar a população local residente e promover Reurb de ocupações irregulares de forma mais eficiente consolidando os avanços sociais conquistados.

Nessa perspectiva, faz-se necessário evidenciar um estudo de caso sobre a AEIS da África, realizado por Gabriela Campos (2018), que evidencia problemas e potencialidades da área, do ponto de vista socioeconômico, físico e ambiental, relacionando-os com o cenário de carência por uma normativa de regulamentação mais completa e detalhada. Campos (2018) apresenta como produto de seu estudo uma proposição de diretrizes para a regulamentação da AEIS África, sempre centrada na necessidade de formulação de uma normativa de proteção dessas Áreas Especiais, delimitadas no Plano Diretor vigente (2007).

Assim, comparando o contexto de formalização da comunidade África aos seus estudos mais recentes, este artigo tem como objetivo geral discutir como a regulamentação das AEIS, enquanto instrumento aplicado em alguns municípios desde antes da criação do Estatuto da Cidade (2001), ainda pode ser utilizada como ferramenta de maior acesso a moradia digna e à cidade. Para isso, tem-se como objetivos específicos: (a) construir a compreensão do papel das AEIS na consolidação dos assentamentos precários, (b) discutir a dispensa da AEIS pela lei 13.465/17 e os critérios de enquadramento no projeto de Regularização Fundiária (Reurb-s) África, (c) apresentar o projeto de Reurb-s da comunidade África e constituição dos seus critérios de beneficiamento, (d) discutir a possibilidade de reparcelamento da AEIS África a partir das diretrizes para sua regulamentação urbanística proposta por Campos (2018).

Na sequência dos objetivos foram estruturadas as seções deste artigo. Inicialmente, relacionam-se os principais conceitos envolvidos, nas duas seções seguintes analisa-se a lei

¹ Sigla utilizada pelo novo marco legal em regularização fundiária urbana, Lei 13.465/2017, para definir regularização de interesse social.

13.465/17 no que se pretende abordar, em seguida apresenta-se o projeto África sob os aspectos estudados para concluirmos respondendo à questão problema.

Compreensão do papel das AEIS em Natal para a consolidação dos assentamentos precários.

No município de Natal, uma das estratégias de gestão pública em áreas precárias foi a delimitação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), incluídas no Plano Diretor de 1994, entendidas como “porções da Zona Urbana situadas em zonas adensáveis ou não, com destinação específica ou normas próprias de uso e ocupação do solo” (NATAL, 1994, Art. 22), designadas “primordialmente à produção, manutenção e recuperação de habitações de interesse social” (NATAL, 1994, Art. 25). Anos depois, com o processo de revisão deste Plano, instalou-se um novo contexto de participação popular e planejamento urbano e ambiental, incorporando as determinações do Estatuto da Cidade (2001). A partir disso, o novo Plano Diretor de 2007 (Natal, 2007), manteve a AEIS como um dos instrumentos de gestão urbana do município, nos moldes do anterior (1994), ampliando, porém, de acordo com Ataíde (2013) os seus critérios de classificação, a partir da inclusão de outras frações urbanas que, por sua natureza econômica e socioambiental, poderiam ser classificadas como Áreas Especiais.

Nesse sentido, o Plano Diretor instituído pela Lei 082/ 2007, atualmente em vigor, utiliza o instrumento de zoneamento para prescrições diferenciadas em favor de populações de baixa renda em assentamentos precários as AEIS e as compreende como:

Art.22

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 a implantação de programas de urbanização e/ou regularização fundiária; (NATAL, 2007, p. 149)

No mesmo ano este instrumento de ordenação urbana expandiu a possibilidade de aplicação do conceito de AEIS para o que denominou a Mancha de Interesse Social (MIS), envolvendo “áreas da cidade “que abrigam famílias com renda familiar predominante de até 3 (três) salários mínimos” (NATAL, 2007, Art. 6º) e de outras categorias de assentamentos precários, para orientar a política de habitação social e as delimitações dos processos de regulamentação urbanística e regularização fundiária.

Entretanto as AEIS, em Natal, em sua maioria não regulamentadas e quando são de forma insipiente, se limitam a proibir novos desmembramentos e remembramento e a verticalização restringindo o gabarito em 7,5m. Tais critérios podem atuar como ferramentas de combate a especulação junto às áreas tituladas, no intuito de desestimular a instalação

de grandes empreendimentos imobiliários². Mas, é preciso mais especificações através de regramentos urbanos, para orientar a ocupação com especificidades locais com vistas a assentamentos humanos equitativos. Nos termos da Agenda Habitat (1999), o conceito de “assentamento” articula o princípio da igualdade de todos no acesso à moradia e às condições adequadas de vida, definindo assim “assentamentos humanos equitativos”.

Assentamentos humanos equitativos são aqueles em que todas as pessoas, sem discriminação de qualquer tipo quanto à raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outro status, têm acesso igual à moradia, infraestrutura, serviços de saúde, água e alimentação adequadas, educação e espaços abertos. Além disso, tais assentamentos humanos proporcionam oportunidades iguais para uma vida produtiva e escolhida livremente, igual acesso a recursos econômicos, incluindo o direito à herança, **à posse de terra e outras propriedades**, crédito, recursos naturais e tecnologias apropriadas; oportunidades iguais para o desenvolvimento pessoal, espiritual, religioso, cultural e social; oportunidades iguais para a participação em processos decisórios, direitos e obrigações iguais no que diz respeito à conservação e ao uso dos recursos naturais e culturais; e igual acesso a mecanismos de garantia de que direitos não serão violados. O maior poder às mulheres e sua total participação em bases de igualdade em todas as esferas da sociedade – seja rural ou urbana – são fundamentais para o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis. (FERNANDES, 2003, p.26, grifo nosso)

Nessa perspectiva, “assentamentos humanos equitativos” é um conceito que relaciona uma variedade de direitos tais como o direito à moradia (AGENDA HABITAT, 1999) e à cidade, concordando com Lefévre (2001, p.118), uma vez que o exercício do direito à cidade é a permissão da realização prático-sensível da vida urbana em que se processam os encontros, a utilização do espaço em sua localização morfológica. Ou seja, um estudo complexo que exige aprofundamento da condição local, capaz de evidenciar especificidades em benefício da população. Um trabalho próprio de regulamentações de AEIS.

Conceito REURB-S e a dispensa de AEIS pela lei 13.465/2017

A expressão “regularização fundiária” comporta diversas interpretações, podendo se falar num sentido amplo e num sentido estrito para o instituto. Em sentido maior, a regularização consiste no conjunto articulado de ações que abrange um trabalho jurídico, urbanístico, ambiental e social, sendo, portanto, a regularização jurídica dos lotes apenas um de seus elementos. Nessa mesma direção é a lição de Betânia Alfonsin (2007), segundo a qual regularização fundiária compreende processo de intervenção pública que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em

² Art. 25 do Plano Diretor de Natal/RN.

desconformidade com a lei para fins de habitação, “implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e na qualidade de vida da população beneficiada”.

Esse sentido foi contemplado pelo conceito legal de regularização fundiária, extraído do art. 9º da Lei 13.465/17, segundo o qual, a regularização fundiária urbana (Reurb) “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”. Ainda pelo marco legal, criou-se o termo “Reurb” para conceituar a regularização fundiária urbana como o conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (art. 9º), estabelecendo-se novos objetivos em relação à legislação anterior, elencados no art. 10.

A Reurb compreende, por outro lado, duas modalidades: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), que corresponde à regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na primeira modalidade (art. 13, incisos I e II). Segundo a lei, a classificação do interesse visa exclusivamente identificar responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e reconhecer o direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas. Essa diferenciação não existia dessa forma na legislação revogada. Além disso, por meio da legitimação fundiária (instrumento criado pela mesma lei), o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

Outro dispositivo importante para a discussão tratada é a dissociação dos processos de Reurb à criação e/ou regulamentação das AEIS. A lei 13.465/2017 em seu art. 18 determina:

O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

§ 2º A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS.

Dessa forma, reconhece-se a existência da AEIS enquanto instrumento de planejamento urbano, mas dissocia-se o tempo de aplicação dele e sua necessidade para as áreas de Reurb-s. Um hiato que ocasiona impactos e efeitos nas transformações dessas poligonais ao longo do tempo sob as pressões por áreas valorizadas pelo investimento público realizado.

Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

III - **estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;**

IV - projeto urbanístico;

V - memoriais descritivos;

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas,

ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para **definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos**, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso. (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Dessa forma, sem a obrigatoriedade da criação e regulamentação da AEIS, os estudos da área de interesse social a ser regularizada dependem da interpretação técnica do profissional que está elaborando e do licenciador. Principalmente em se tratando dos parâmetros urbanísticos, os quais não são especificados no art. 35 da lei 13.465/17. Dessa forma, cabe ao analista do licenciamento uma avaliação discricionária com base nos elementos levados pelo projeto, como ocorrido em São Paulo, conforme descrito por Rolnik (2017).

Segundo Rolnik (2017) desde o início da urbanização de São Paulo, em 1934 e 38, que o estado precisa reconhecer a periferia através de estatutos jurídicos-urbanísticos. Um processo semelhante aos casos de Reurb de ocupações irregulares no contexto estudado. Naquele período uma norma municipal permitiu reconhecer os loteamentos ou subdivisões de terra que não haviam sido abertos de acordo com a lei, dependendo de uma avaliação da junta do município. Na época a proposta foi reconhecida como inovadora, mas ela considera essas atitudes como uma espécie de “anistia discricionária” e “zoneamento seletivo”. Isto, porque ausência de regras de inclusão urbanística bem definida e estabelecida por lei de forma definitiva acaba não consolidando avanços no sentido de equalizar direitos urbanos.

Constituição dos critérios de enquadramento no processo de REURB-S da AEIS África.

O assentamento África é uma área pública com registro do parcelamento do solo feito em nome do município, de acordo com a ocupação atual levantada em 2016. Para transferir o registro de cada lote em nome dos ocupantes foi utilizado o instrumento de Legitimação Fundiária, apresentado na secção anterior. Porém, nem todos poderiam ser registrados em nome do ocupante, uma vez que a Reurb-S, em área pública, só deve consolidar para fins de moradia³. Apenas com esse critério, se exclui os imóveis alugados, terrenos e comércios.

Os demais critérios de beneficiamento em Regularização Fundiária no caso África foram constituídos com bases em legislações que tratam o tema de forma geral, tais como aos art. 182 e 183 da constituição, o Plano Diretor de Natal (2007) e a 13.465/17.

³. Cabe ressaltar, que não possui *status* de doação, pois o município pode reintegrar o domínio caso não sejam atendidos os requisitos, segundo parecer jurídico da Assessoria Jurídica da SEHARPE, ratificado pela Procuradoria-Geral do Município nos autos do processo administrativo nº 038496/2017-52.

Relacionados também com o conceito de Regularização Fundiária e os princípios da PNH⁴. Assim, para a família cadastrada ser titulada fazia-se necessário:

- “- declaração de baixa renda e à inexistência de titularidade de outros bens imóveis a título de concessão, aforamento ou propriedade;
- manutenção da finalidade residencial do bem e seu interesse social;
- que as áreas com menos de 25m², sejam elas públicas ou privadas, não sejam consolidáveis, uma vez que não possuem condições de habitabilidade;
- ser adotado o parâmetro da CUEM de limitação de 250m² como lote máximo para áreas públicas, ressalvadas as situações de agricultura familiar e constatação de mais de um núcleo familiar no cadastro do lote;
- permissão da regularização do uso misto, como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.
- proibição da regularização de cadastros em que se constatarem aluguéis podendo ser tomadas medidas judiciais cabíveis para a reintegração da posse do bem pelo município;
- que ocupações por comércios ou equipamentos comunitários e igrejas em áreas públicas, devem ser tão somente criados o lote, com o cadastro dos ocupantes, e com o posterior encaminhamento para os órgãos municipais responsáveis por eventuais concessões.” (DIÓGENES; BARROS, p. 14, 2018)

Assim, os critérios acima se fundamentaram em parâmetros gerais sob a ausência da regulamentação da AEIS, as quais possuem o condão de trazer características locais discutidas com a comunidade. Diógenes e Barros (2018) verificam na definição desses critérios a adoção dos princípios da PNH, no intuito de evitar a especulação imobiliária (KOWARICK, 1979), uma vez que limita o enquadramento das concessões de título às famílias de baixa renda e sem outro imóvel, mantendo a finalidade residencial. Informam também que em se tratando das unidades alugadas, todo o arcabouço jurídico considerado aponta para a não permissão desse registro. No entanto, identifica-se um mercado imobiliário informal local nessas comunidades. Quanto à regularização de uso misto, há amparo pela 13.465/17, uma vez que considera a importância e permanência de demais usos na ocupação. Por último, na definição do lote mínimo de 25 m² foi estabelecido considerando menores dimensões de compartimentos residenciais com habitabilidade,

⁴ Parecer jurídico da Assessoria Jurídica da SEHARPE, ratificado pela Procuradoria-Geral do Município nos autos do processo administrativo nº 038496/2017-52.

enquanto que o máximo de 250 m² adotou parâmetros legais nacionais referenciado pela Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) e a Usucapião Especial Urbana.

No entanto, a delimitação do lote máximo poderia ser justificada considerando características locais, a fim de enquadrar mais famílias de baixa renda. Isto, caso a predominância das famílias moradoras, as quais apresentassem tempo de posse e demais características sociais, fosse definida por outra dimensão de área compatível a uma moradia digna. Devido à preocupação com a existência de lotes grandes, a licença urbanística orientou o parcelamento de lotes acima de 250 m². Isto, pela ausência de um estudo de diagnósticos que almejasse regrar cada área especificamente com vistas a Regularização Fundiária. Como consequência da ausência de critérios mais adaptados as características do assentamento, a quantidade de famílias tituladas foi reduzida. Do total de 1.174 cadastros feitos na área pública da ocupação África, apenas 71% foi passível de regularização. Destes apenas 578 (49%) registraram-se no nome do ocupante, uma vez que os demais não se enquadraram nos critérios do programa, conforme destacado por Diógenes e Barros (2018). Além disso, estes regramentos não estão ratificados na forma de lei, garantindo a perpetuação dos mesmos para demais registros futuramente.

O projeto África Viva e a relevância da proposta de regulamentação para sua AEIS.

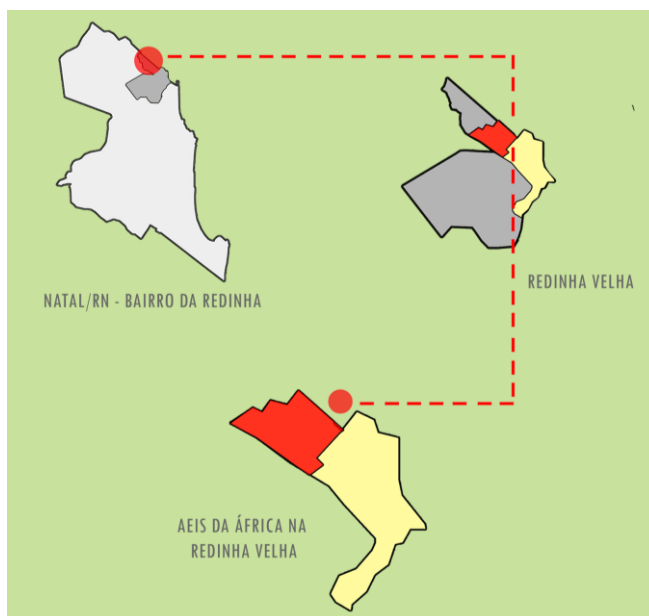
Localizada no bairro da Redinha (Figura 1), mais especificamente na “Redinha Velha” (Figura 02), na Região Administrativa Norte de Natal (RA Norte), a comunidade África se formou por meio de uma ocupação espontânea e informal a partir da metade do século XX, e consolidou-se na década de 1990 como “favela da África”, conforme observado por Gabriela Campos (2018). Essa década caracterizou-se como de grande importância para a questão da moradia em Natal, devido ao aprofundamento dos estudos para a revisão do Plano Diretor de 1994. Nesse contexto, alguns assentamentos precários foram indicados para melhorias habitacionais e urbanização, seguindo as orientações nacionais do movimento pela reforma urbana. Dentre estes, a favela da África foi selecionada para intervenções de iniciativa federal⁵, e, em 1994, classificada pelo Plano Diretor municipal como Área Especial de Interesse Social (AEIS) da África, com fins de urbanização e regulamentação urbanística.

Entretanto, somente em 2005, por meio da Lei n° 5.681, a AEIS da África foi delimitada e regulamentada, para fins de regularização fundiária e urbanização. No entanto, conforme destaca Campos (2018, p. 32), “essa normativa encontra-se incompleta, provida de apenas quatro artigos, sem prescrições urbanísticas a respeito do parcelamento, uso e ocupação do solo, o que indica uma lacuna nos estudos urbanísticos específicos sobre o assentamento”. Além disso, muito embora a AEIS tenha sido alvo de alguns projetos, a autora enfatiza que a ausência de regulamentação urbanística específica pode contribuir para o aumento da precariedade das condições de moradia e de acesso à cidade.

⁵ Tais como o programa Habitar Brasil (1993).

Nesse sentido, apesar das iniciativas referidas, e do avanço no processo de Regularização Fundiária, a AEIS da África ainda “manifesta-se como um assentamento precário, de uso predominantemente residencial, localizado em um território ambientalmente frágil, com precária infraestrutura urbana e escassos equipamentos coletivos” (CAMPOS, 2018, p. 33).

Figura 1: Localização da AEIS da África no município de Natal e no bairro da Redinha



Fonte: Campos, 2018.

Figura 2: Localização da AEIS da África na Redinha Velha



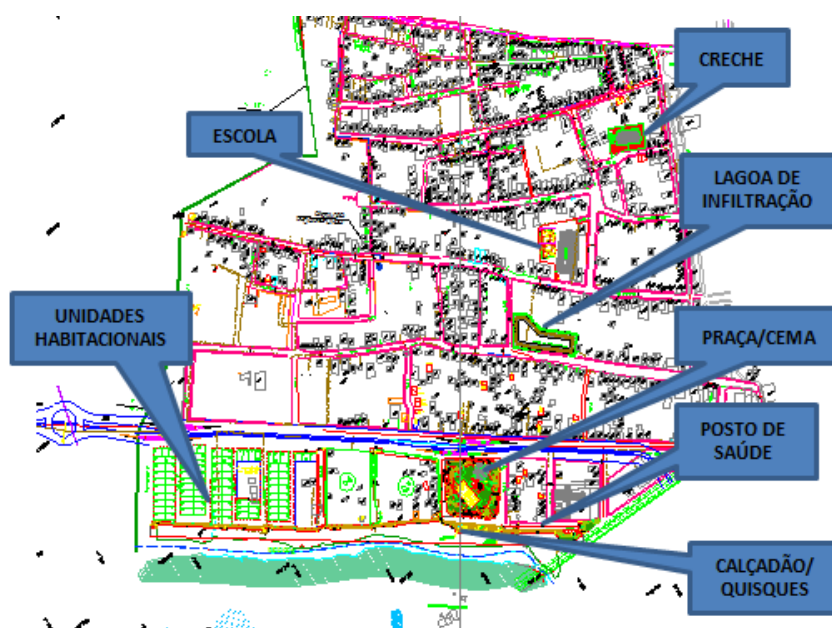
Fonte: Campos, 2018.

Na tentativa de dar continuidade às ações iniciadas pelo Habitar Brasil (1993), a Prefeitura do Natal, coordenada pela Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social – SEMTAS, elaborou, em 2001, o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) para o município, a partir da constatação das fragilidades apresentadas nas intervenções anteriores sobre os assentamentos precários. O relatório (2001) traz o diagnóstico sobre a situação dos assentamentos informais e indicações de ações corretivas, tendo em vista os objetivos específicos de: 1) criar ou aperfeiçoar os instrumentos que permitam a regularização dos assentamentos, nas dimensões Urbanísticas, Institucionais e Ambientais; 2) propiciar condições para a ampliação da oferta de habitações de baixo custo; 3) adequar os padrões urbanísticos e administrativos às condições sócio econômicas das populações de baixa renda, a fim de que o aumento da oferta habitacional se verifique dentro das normativas existentes.

Logo após a aprovação da normativa (Lei nº 5.681/2005), que regulamenta a AEIS da África para fins de regularização fundiária e urbanização, e em complementação das ações retomadas pelo PEMAS (2001), dirigidas ao setor habitacional precário, foi elaborado, em 2005, o projeto de urbanização “África Viva”, por iniciativa da Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes (SEHARPE). O projeto apresenta semelhanças com o que foi proposto para a área na década de 1990, pelo projeto Habitar

Brasil África (1993): construção de equipamentos comunitários (creche, centro de atividades, escola e reforma do posto de saúde); melhorias na infraestrutura (saneamento e drenagem); e projetos relacionados à habitação, com projeto de regularização fundiária e construção de 297 casas relocadas. Dentre as metas previstas pelo projeto África Viva, destaca-se a efetivação de algumas as ações de trabalho social, mobilização e organização comunitária, geração de trabalho e renda e educação sanitária e ambiental, além de algumas obras físicas, apontadas no mapa da figura 3.

Figura 3: Metas previstas no Projeto África Viva



Fonte: SEHARPE (2014)

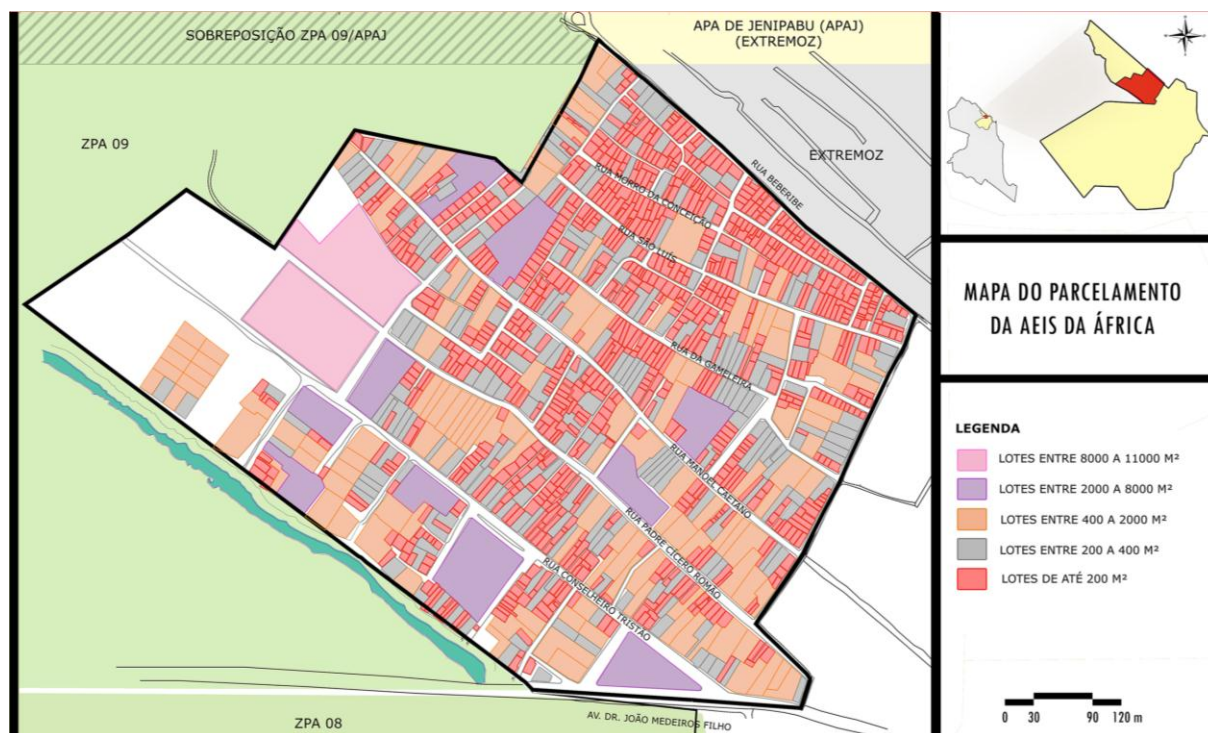
No entanto, o Projeto de Regularização da AEIS da África (Reurb) somente emitiu títulos após a criação da nova Lei de Regularização Fundiária (13.465/17), mais de dez anos depois da proposta de urbanização do “África Viva” (2005). O projeto Reurb da comunidade África, em adotando os critérios gerais baseados na Lei 13.465/17, não consegue aprofundar o tratamento da área com a especificidade sociocultural e físico ambiental, que o assentamento requer. Isso pode ser identificado, por exemplo, na adoção do parcelamento máximo de 250 m², que foi apontado no licenciamento,⁶ ao orientar o reparcelamento dos lotes com área superior à 250 m².

Nesse aspecto, o estudo de caso realizado por Gabriela Campos (2018), foi além do projeto de Reurb da AEIS da África quanto a identificação dos padrões próprios de parcelamento da área. Conforme evidenciado no mapa da Figura 4, o território revela uma heterogeneidade dos tipos de lotes existentes em todo o assentamento. No entanto, há uma

⁶ Certidão Diversa 103/2017, contida no processo nº023498/2017, tramitando na Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal/RN.

predominância de parcelas com até 200 m², abaixo do padrão correspondente ao lote mínimo delimitado pelo Plano Diretor do municio em vigor⁷.

Figura 4: Parcelamento da AEIS da África



Fonte: Campos, 2018.

Com o intuito de evidenciar, de forma mais detalhada, a heterogeneidade das parcelas, Campos (2018) escolheu uma quadra (Figura 5) para análise, levando em consideração aspectos como a grande diversidade de lotes existentes, que pudesse representar, de modo geral, a estrutura fundiária da AEIS. Foi identificado que, dentre os 133 lotes existentes, 24 deles apresentam área de até 70 m², 46 entre 70 a 120 m², 33 lotes entre 120 a 200 m², 23 deles com 200 a 400 m² e, apenas 7 lotes com área entre 400 a 2000 m². Tem-se, portanto, o total de 103 parcelas com áreas abaixo de 200 m², equivalente a 77% da quadra analisada.

⁷ O Artigo 44º do Plano diretor de 2007 estabelece o lote mínimo 200 m² em todo o território do município, com exceção das AEIS.

Figura 5: Parcelamento da quadra escolhida para análise



Fonte: Campos (2018)

Dentre estes, a categoria de lotes com áreas entre 70 a 120 m² representam a maioria, e, portanto, o “padrão” da área. A partir deste recorte, Campos (2018) propôs a adoção de um novo padrão⁸ de parcelamento a ser adotado no plano de regulamentação da AEIS da África, incorporando uma área mínima de 70 m². Tendo como referência as vilas paulistanas, Ricardo Moretti (1997, p. 96) destaca que os lotes “com área da ordem de 70 m² (...) revelam as possibilidades técnicas de se implantar edificações de boa qualidade”, mesmo que apresentem dimensões inferiores às previstas nas normativas urbanísticas. Para os lotes com áreas abaixo de 70 m², Campos (2018) recomenda uma avaliação mais aprofundada das condições de moradia, por meio do órgão gestor, podendo também ser considerada tanto a sua permanência, no ato da regulamentação, quanto à possibilidade de relocação para outras áreas livres dentro do assentamento, a depender do grau de vulnerabilidade socioambiental existente em cada circunstância.

⁸ O Plano Diretor (2007), por meio do artigo 24º, ressalta que, para áreas delimitadas como AEIS, podem ser estabelecidos novos critérios específicos para parcelamento, uso e ocupação do solo, fora da padronização incidente sobre outros espaços da cidade.

Além da análise do parcelamento, Campos (2018) evidenciou uma grande reserva de espaços livres na AEIS da África (Figura 6), públicos e, principalmente, privados, que, embora estejam no espaço de ocupação dos lotes, são de domínio público e devem ser concedida posse apenas para fins de moradia. De acordo com a autora, esses espaços livres possuem grande potencial para desmembramento e remembramento, dependendo de cada caso, e para instalação de equipamentos coletivos e, com isso, proporcionar à comunidade outras formas de apropriação de seus espaços e fortalecimento das trocas sociais. Tendo em vista a urbanização da AEIS da África, Campos (2018) aponta que a análise desses espaços torna-se imprescindível para futuras proposições projetuais de espaços públicos, e para a elaboração de parâmetros urbanísticos e de estratégias de gestão pública, na busca pela efetivação do direito à cidade e o cumprimento da função social da propriedade.

Figura 6: Espaços livres e elemento construído na AEIS da África



Fonte: Campos (2018)

No mapeamento dos espaços livres no interior da quadra escolhida para análise foi evidenciado que parte deles se sobrepõe aos lotes com áreas entre 400 a 2000 m² (Figura 7). Tendo em vista que o Plano Diretor estabelece que lotes urbanos “isolados ou contíguos, não edificados, subutilizados ou não utilizados” (NATAL, 2007, Art. 22º) com área superior a 400 m², podem ser utilizados para a implantação de programas de habitação de interesse social, Campos (2018) recomenda que o padrão máximo dos lotes seja de 400 m².

Figura 6: Sobreposição das áreas livres privadas com os lotes acima de 400 m²



Fonte: Campos (2018)

Para os lotes com áreas superiores a esta, “sugere-se que sejam avaliadas as possibilidades de desmembramento, para potencializar o uso dos espaços livres privados” (CAMPOS, 2018, p. 103), seja por meio de projetos de equipamentos coletivos, ou de habitação social, reproduzindo a tipologia de vilas, bastante presente no assentamento. Considerando-se que a área da AEIS da África é de domínio público, o reparcelamento pode, portanto, ser estruturante para o reordenamento urbano da comunidade, com mais qualidade urbana sem que o município gaste com mais recurso para comprar terreno.

Destaca-se, ainda, que essas decisões e estabelecimento de padrões máximos e mínimos de lotes devem depender de debates com a comunidade, por iniciativa do órgão gestor de planejamento, utilizando-se uma metodologia participativa. Em resumo, evidencia-se aqui a necessidade de elaboração de uma normativa de regulamentação específica e completa para a AEIS da África, com adoção de parâmetros urbanísticos que considerem o processo histórico da ocupação do assentamento, sua morfologia atual, condicionantes

legais, relações metropolitanas e características ambientais atuantes em seu território, realçados por Gabriela Campos (2018), em contraponto à Lei 13.465/17, que, dentre outras medidas, dispensa a delimitação e regulamentação das Áreas de AEIS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, o estudo de Gabriela Campos (2018), mesmo que uma proposta acadêmica a respeito da regulamentação de um dos parâmetros urbanísticos, poderia ter aumentado o número de cadastros aceitos pela Reurb-s e identificado as áreas públicas possíveis de serem reaproveitadas pelo município para as necessidades da própria comunidade. Necessidades estas, em atendimento as metas dos projetos de qualificação urbana por que passa a área desde 2003, as quais tentam transformar o assentamento precário em conjunto habitacional no nível dos assentamentos equitativos.

Logo, a dissociação da regulamentação da AEIS África para o processo de Reurb-s trouxe menos eficiência ao projeto e, conseqüentemente, menos famílias tiveram a garantia da segurança da posse. Além disso, a função social da propriedade é garantida quando os cadastros são aceitos, mas para os acima do máximo permitido não se tem uma orientação de ação planejada para a recaptura dessas áreas excedentes. Áreas que fazem falta para a implementação de metas de qualificação do projeto urbano, tais como o reassentamento das famílias em área de dunas e a margens de rio.

Por estas razões, compreendemos que o processo de Reurb-s depende da criação e regulamentação de sua AEIS e vice-versa. E que a dissociação delas é prejudicial à eficiência e efetividade das ações de política de investimentos públicos nessas áreas, apesar de tornar o processo mais ágil e fácil. Assim, a garantia do direito à moradia e à cidade em um assentamento humano equitativo está no conjunto dessas ações mais a concretização de investimentos em todas as metas de projeto sob a orientação do projeto de Reurb-s, assim como o de urbanização, os quais são mais bem orientados por estudos de AEIS em nível de regulamentação. Segundo Rolnik (2017), tomando como base a história de São Paulo, não há como cumprir as promessas da constituição e implementar políticas públicas sem gastos públicos elevados e uma reforma radical nas políticas urbanas de caráter excludente.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR, 2007.

AGENDA HABITAT. In: SAULE JR, Nelson. (Coord.). **Direito a cidade**: Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Limonad, 1999.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. **Interés ambiental frente a interés social**: la gestión de los conflictos socio-espaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal, RN. Brasil. Barcelona, Espanha: 2013. 614 f. Tese (Doutorado) - Universidad de Barcelona. Facultad de Geografía e Historia. Programa de Doctorado Pensamiento geográfico y organización del territorio.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 Out. 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 12 mar. 2018.

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

CAMPOS, Gabriela de França Barros. **AEIS da África**: estudos e diretrizes para sua regulamentação urbanística. 2018. 173 f. TCC (Graduação) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

DIÓGENES, M. C. F.; BARROS, F. M. **Novo marco legal da Regularização Fundiária**: avanços e modificações no processo de Regularização da ocupação irregular África em Natal/RN. In: III Seminário Nacional Sobre Urbanização de Favelas, 2018, Salvador. *Anais do III URBFAVELAS*. Natal: [s.n.], 2018. p. 1-20.

FERNANDES, Marlene. (Coord.). **Agenda habitat para municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

LEFÉBVRE, Henri. **Direito à Cidade**. São Paulo, Centauro, 2001. 138p.

MORETTI, Ricardo de Sousa. **Normas urbanísticas para habitação de interesse social: recomendações para elaboração/** Ricardo de Sousa Moretti. – São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 1997. – (Publicação IPT; v. 2491)

NATAL. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar Nº 07, de 05 de Agosto de 1994.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 1994.

NATAL. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar Nº 082, de 21 de junho de 2007.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007.

NATAL. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar Nº 5.681, de 22 de Setembro de 2005.** Define como Área Especial de Interesse Social para fins de regularização fundiária e urbanização o assentamento denominado favela África, localizado no bairro de Redinha Velha, zona urbana deste município. Natal: DOM, 2005.

ROLNIK, RAQUEL. **TERRITÓRIOS EM CONFLITO: SÃO PAULO: ESPAÇO, HISTÓRIA E POLÍTICA.** SÃO PAULO: TRÊS ESTRELAS, 2017.

SEHARPE. **Projeto de Regularização Fundiária - Comunidade África.** Relatório ambiental – para fins de Regularização Fundiária em Área de Interesse Social – Comunidade África. Natal: SEHARPE, 2017.