

**UFERN**

**funpec**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

FUNDAÇÃO NORTE RIO GRANDENSE DE PESQUISA E CULTURA

**POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE  
SOCIAL PARA O MUNICÍPIO DE NATAL**

PRODUTO 2

**RELATÓRIO DA POLÍTICA  
HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL**

NATAL / RN  
SET 2004



## **EQUIPE TÉCNICA**

### **PESQUISADORES**

**Marcelo Bezerra de Melo Tinoco (Coord.)**

Arquiteto Urbanista. Docente UFRN. Dr. em Estruturas Ambientais Urbanas

**Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha (Vice-Coord.)**

Arquiteta Urbanista. Docente UFRN. Dra. em Estruturas Ambientais Urbanas

**Maria do Livramento Miranda Clementino**

Cientista Social. Docente UFRN. Dra. em Economia Urbana e Regional

**Denise Câmara de Carvalho**

Assistente Social. Docente UFRN. Dra. em Sociologia

**Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva**

Arquiteto Urbanista. Docente UFRN. Ms. em Arquitetura e Urbanismo

**Ângelo Magalhães Silva**

Ms. em Ciências Sociais

**Marise Costa de Souza Duarte**

Advogada. Ms. em Direito Público e Urbanístico

**Zoraide Souza Pessoa**

Cientista Social. Docente UFRN. Ms. em Ciências Sociais

### **BOLSISTAS**

Carolina Cavalcante

Graduação em Arquitetura e Urbanismo / UFRN

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	01
<b>1. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL</b>	04
<b>2. CONCEPÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA DA POLÍTICA</b>	09
2.1 ÁREAS DE INTERESSE SOCIAL: Espacialidade da pobreza e reconhecimento das irregularidades no solo urbano de Natal.	09
2.2 METODOLOGIA PARA (RE)DEFINIÇÃO DAS AEIS	13
2.2.1 Dimensão Social	14
2.2.1.1 Necessidades Habitacionais por Áreas de Expansão Demográfica	16
2.2.1.2 Necessidades Habitacionais Em Natal	19
2.2.2 Dimensão Urbanística	27
<b>3. AVALIAÇÃO DOS PROBLEMAS HABITACIONAIS DE NATAL</b>	29
<b>4. AÇÕES E PROGRAMAS EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL</b>	33
4.1 AÇÕES E PROGRAMAS: DETALHAMENTO E INTERFACE COM A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO	33
4.2 PROGRAMAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL: AÇÕES ESTRUTURANTES OU PREVENTIVAS	36
4.2.1 Provisão de Novas Moradias	36
4.2.1.1 Produção de novas moradias	36
4.2.1.2 Reestruturação das Áreas em Loteamentos Consolidados	37
4.2.1.3 Apoio Técnico a Comunidade	38
4.2.1.4 Produção de Moradia em Centro Histórico	39
4.2.1.5 Incentivo a Programas Complementares	40
4.2.2 Incentivo a Programas Complementares de Inclusão Social	41

4.3 PROGRAMAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL: AÇÕES EMERGENCIAIS OU CURATIVAS	41
4.3.1 Programas de Melhorias Habitacionais	41
4.3.1.1 Saneamento e Drenagem	41
4.3.1.2 Financiamento para melhorias habitacionais	42
4.3.1.3 Incentivo a Soluções e projetos para melhorias habitacionais	43
4.3.1.4 Incentivo a Programas Complementares de Inclusão Social	43
4.3.2 Programas de Regularização Urbanística e Fundiária	43
4.3.2.1 Construção de um Banco de Informações sobre Terras Públicas e Áreas de Risco	43
4.3.2.2 Construção de um Banco de Dados sobre Parcelamento do Solo	44
4.3.2.3 Regularização Fundiária e Urbanística	44
4.3.2.4 Apoio Técnico a Comunidade	45
4.3.2.5 Flexibilização Cartorial dos Processos	45
4.3.2.6 Incentivo a Programas Complementares de Inclusão Social	46
4.3.3 Programas de Prevenção e Controle de Ocupações em Áreas de Risco e de Proteção Ambiental	46
4.3.3.1 Construção de um Banco de Informações sobre Terras Públicas em Áreas de Risco	46
4.3.3.2 Reassentamento ou Consolidação das Áreas Ocupadas	46
4.3.3.3 Incentivo a Projetos e Tecnologias Alternativas de Intervenção em Áreas de Risco	47
4.3.3.4 Locação Temporária	47
<b>5. GESTÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA</b>	<b>57</b>

## INTRODUÇÃO

---

O reconhecimento da Moradia como Direito Humano e a adoção do conceito de *habitação adequada*, como princípios básicos da construção da Agenda Habitat (Conferência do Habitat Istambul, 1996), associados à elevada produção informal da habitação no Brasil, fundamentam a necessidade de revisão do conceito de déficit habitacional, considerando-o um problema relacionado, não somente à produção de novas habitações, mas também às condições de habitabilidade, identificando-se nas cidades, moradias inadequadas que apresentam adensamento excessivo, carência e precariedade de infra-estrutura.

Nessa perspectiva, o conceito de **habitabilidade**, como compreensão de uma habitação adequada, sadia, segura e acessível, com serviços, instalações e comodidades básicas, que permite o gozo de liberdade frente às discriminações de moradia e segurança jurídica da posse, passou a constituir-se no eixo estruturante para a formulação das políticas habitacionais de interesse social no país.

Baseado nesses princípios, o Governo Federal, através do Programa Habitar Brasil BID, passou a adotar o conceito da moradia digna, que, além da idéia de abrigo, compreende a integração com a cidade através da oferta de infra-estrutura urbana e acessibilidade ao mercado de trabalho e equipamentos públicos, direcionando as políticas de interesse social as famílias com nível de renda predominantemente até 3 salários mínimos, residentes em assentamentos denominados pelo referido programa como *subnormais*.

Em Natal alguns avanços podem ser evidenciados no tocante à atualização e classificação dos assentamentos informais e à adoção de conceitos adequados ao novo paradigma de planejamento desenvolvido no país a partir dos anos 80, sobretudo a partir do Plano Diretor de 1994 (Lei 007/94), com ênfase para os princípios da função social da propriedade e da

cidade, bem como da gestão democrática, na medida em que forneceu a base conceitual e de dados para a delimitação das Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, definidas como Favelas, Vilas e Loteamentos Irregulares.

Em que pese os avanços do conceito de AEIS utilizados no Plano Diretor de Natal em 1994, a ausência de revisão e atualização, contribuiu para que o mesmo fosse confirmado nos documentos oficiais de planejamento gerados pelo poder público estadual e municipal, nos últimos dez anos. Assim, na atualidade, este conceito ainda é utilizado como um dos principais parâmetros para identificação das populações vulneráveis que compõem os assentamentos informais na cidade.

Entretanto, a análise de diferentes estudos e documentos produzidos na última década, evidencia que o conceito de AEIS em questão apresenta limites, uma vez que não incorpora significativas parcelas da população de baixa renda em especial aquelas que percebem renda até 3 salários mínimos, e que ocupam assentamentos informais, mas que não se configuram em favelas, vilas e loteamentos irregulares. Embora não apresentem condições de habitabilidade, essas populações não vêm sendo consideradas nas políticas de habitação de interesse social do Município de Natal.

Nesse contexto, as condições de habitabilidade no meio urbano, associadas às condições sócio-econômicas da população de baixa renda, nortearam a concepção básica da Política Habitacional de Interesse Social para Natal, apontando para a necessidade de revisão conceitual e metodológica da classificação da habitação social no município, com conseqüente redefinição espacial das frações urbanas que abrigam a população alvo da Política em questão. A análise do mapa social da cidade de Natal, associada à análise dos padrões urbanísticos, sobretudo a morfologia dos assentamentos, e a situação de risco, orientaram a redefinição da espacialização das Áreas Especiais de Interesse Social, possibilitando uma nova abordagem e construção do déficit e da carência habitacionais, bem como da inadequação habitacional do município de Natal.

O presente documento constitui-se, portanto, no Relatório da Política Habitacional de Interesse Social, onde estão fixadas as diretrizes e concepções que deverão orientar as ações do município para o enfrentamento do déficit habitacional, definição de possíveis soluções, revisão e adequação dos instrumentos jurídicos, proposição de um modelo de gestão e desenvolvimento institucional.

## 1 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

---

A Política Habitacional de Interesse Social para Natal está fundamentada nos princípios da Política Urbana Federal e nas especificidades da problemática habitacional local, sendo dirigida para as famílias que se inserem na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos. Apóia-se nos princípios do direito à moradia como um direito humano e na participação social como fundamento básico para a democratização da gestão pública. Nessa perspectiva, são diretrizes da Política Municipal de Habitação de Interesse Social de Natal:

- 1) A descentralização e articulação com as demais Políticas no Plano Estadual e Federal;
- 2) A promoção e o apoio às ações de desenvolvimento institucional visando a criação e o aprimoramento de mecanismos e práticas de planejamento e gestão, da modernização organizacional, da capacitação técnica dos agentes públicos e da atualização do quadro legal-normativo.
- 3) A articulação com o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor do Município de Natal;
- 4) A participação social como condição necessária para a elaboração e implementação da Política;
- 5) A articulação com programas de inclusão social, principalmente na área de educação, saúde, trabalho e renda;
- 6) A capacitação dos agentes envolvidos na proposição e implementação da Política;
- 7) A universalização de Assistência Técnica e material na melhoria e produção de moradias;
- 8) A facilitação do acesso ao crédito e financiamento para população de baixa renda, com a reestruturação do Conselho de Habitação de Interesse Social e do Fundo de Habitação de Interesse Social;
- 9) A articulação entre o Fundo de Habitação de Interesse Social do município de Natal (FUNHABIN) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) com vista a ampliação da destinação de

- recursos por parte da União, de forma a viabilizar subsídios para a habitação de interesse social;
- 10) A identificação da demanda baseada não somente na adoção de critérios de renda, visando definir e precisar os limites e configurações dos programas de atendimento;
  - 11) A construção de indicadores multidimensionais, capazes de combinar os múltiplos determinantes das condições de necessidades habitacionais;
  - 12) O apoio e a viabilização de assessorias técnicas para possibilitar o acesso das famílias de baixa renda aos serviços prestados por profissionais qualificados na produção e gestão do espaço construído, como forma de efetivar a melhoria das condições de habitabilidade e o direito à moradia adequada;
  - 13) O apoio à autogestão na produção de moradias, articulando esforços na direção da aplicação de padrões mínimos de conforto ambiental, da redução do desperdício e da capacitação profissional para a execução e gestão de obras;
  - 14) O incentivo à formação e capacitação de assessorias técnicas, associações e cooperativas habitacionais e o intercâmbio entre as experiências;
  - 15) O incentivo à organização e disseminação da atuação de uma rede de agentes multidisciplinares capacitados a prestar assistência técnica a comunidades de baixa renda;
  - 16) A articulação com a rede nacional de capacitadores (faculdades, entidades de classe, ONG), visando a atuação e o desenvolvimento de pesquisas sobre habitação para população de baixa renda, tanto no que se refere à melhoria habitacional, quanto à produção de novas unidades, proposta no âmbito da Política Nacional de Habitação.
  - 17) O monitoramento e avaliação dos programas e ações da PNH, de forma sistemática e participativa, por meio da implementação de um sistema de informações democrático, visando maior aprendizado social e institucional, probidade na distribuição de recursos e melhor distribuição dos ganhos sociais e econômicos;
  - 18) A construção de um Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação para o município, articulado ao Sistema de Informação,

- Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB) no plano Federal, como parte integrante da Política de Informação das Cidades (PIC)<sup>1</sup>, no âmbito geral do Ministério das Cidades;
- 19) A garantia do princípio da função social da propriedade estabelecido na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, respeitando-se o direito da população de permanecer nas áreas ocupadas por assentamentos precários ou em áreas próximas, que estejam adequadas ambiental e socialmente, preservando seus vínculos sociais com o território, o entorno e sua inserção na estrutura urbana, considerando a viabilidade econômico-financeira das intervenções;
  - 20) A garantia de que a provisão habitacional, especialmente para as faixas de menor renda, ocorra em áreas urbanizadas, localizadas no interior das porções consolidadas da cidade;
  - 21) A promoção do atendimento à população de baixa renda, aproximando-o ao perfil do déficit qualitativo e quantitativo e com prioridade para a população com renda de até 03 salários mínimos;
  - 22) A promoção e o apoio às intervenções urbanas articuladas territorialmente, especialmente programas habitacionais, de infraestrutura urbana e saneamento ambiental, de mobilidade e de transporte integrando programas e ações das diferentes políticas visando garantir o acesso à moradia adequada e o direito à cidade;
  - 23) O estímulo aos processos participativos locais que envolvam a população beneficiária, especialmente nas intervenções de integração urbana e regularização fundiária;
  - 24) A atuação coordenada e articulada dos entes federativos por meio de políticas que apresentem tanto caráter corretivo, baseadas em ações de regularização fundiária, urbanização e inserção social dos assentamentos precários, quanto preventivo, com ações voltadas para a ampliação e universalização do acesso a terra urbanizada e a novas unidades habitacionais adequadas;

---

<sup>1</sup> Sistema que está sendo desenvolvido pelo Ministério das Cidades, que conterà o perfil da situação urbana atual dos municípios, Regiões Metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas brasileiras.

- 25) O estabelecimento de linhas de atuação compostas por recursos oriundos das fontes do Sistema Nacional de Habitação e do Fundo de Habitação de Interesse Social (FUNHABIN), direcionadas a possibilitar diferentes formas de acesso à moradia e que contemplem subsídios em níveis compatíveis com as características da demanda e com o custo das fontes de recursos;
- 26) A atuação integrada com as demais políticas públicas ambientais e sociais para garantir a adequação urbanística e sócio-ambiental das intervenções no enfrentamento da precariedade urbana e da segregação espacial que caracterizam os assentamentos de interesse social;
- 27) A definição de parâmetros técnicos e operacionais mínimos de intervenção urbana de forma a orientar os programas e políticas estaduais e municipais, levando-se em conta as dimensões fundiária, urbanística e edilícia, a dimensão da precariedade física (risco, acessibilidade, infra-estrutura e nível de habitabilidade) e a dimensão da vulnerabilidade social, compatíveis com a salubridade, a segurança e o bem-estar da população
- 28) A articulação da política habitacional com as políticas fundiária, de infraestrutura e saneamento ambiental e de mobilidade e transporte em consonância com as diretrizes de política urbana e demais políticas sociais, de forma a garantir a inclusão cidadã;
- 29) A promoção e o apoio à integração da Política Fundiária e habitacional de forma a viabilizar a produção de solo urbanizado com qualidade para a implantação de programas habitacionais, a regularização fundiária para programas de integração urbana de assentamentos precários e de reabilitação de imóveis para fins de interesse social;
- 30) A promoção e o apoio à definição de mecanismos que viabilizem a obtenção de imóveis em áreas urbanizadas e bem localizadas para produção de habitação de interesse social pelos setores público, privado e associativo;
- 31) A consolidação da Política Fundiária através dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, bem como das Leis de

- Parcelamento do Solo, de Habitação de Interesse Social e demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social;
- 32) A revisão da lei de parcelamento do solo no âmbito municipal, com vistas ao aumento da oferta de lotes e moradias populares em condições e localização adequadas para os mercados de baixa renda;
  - 33) A promoção e o apoio à regularização de assentamentos informais (reconhecimento da posse) em imóveis públicos e privados;
  - 34) O controle dos processos de valorização e substituição de usos resultantes de investimentos urbanos públicos, inclusive na urbanização dos assentamentos;
  - 35) A consideração à problemática dos moradores de rua;
  - 36) A consideração às questões de gênero, raça, etnia e faixa etária;
  - 37) A articulação com programas de comunicação;
  - 38) A abordagem do problema habitacional no âmbito metropolitano;
  - 39) A articulação entre o rural e o urbano;
  - 40) A articulação intra-institucional;

## 2. CONCEPÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA DA POLÍTICA

### 2.1. ÁREAS DE INTERESSE SOCIAL: Espacialidade da pobreza e reconhecimento das irregularidades no solo urbano de Natal.

As Áreas Especiais de Interesse Social foram definidas no Plano Diretor de Natal a partir de 1994. Embora a legislação anterior, Lei Nº 3.183/83, instituisse as Áreas Especiais de Recuperação Urbana (AERU), com significado similar, foi a partir da Lei Nº 007/94 que os assentamentos irregulares foram reconhecidos e instituídos com mais abrangência no Plano Diretor. Antecedendo o Estatuto da Cidade, a Lei Nº 007/94, definiu Áreas Especiais de Interesse Social, como sendo aquelas que:

*“destinam-se primordialmente à produção, manutenção e recuperação de habitações de interesse social e compreendem: I. Terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, vilas ou loteamentos irregulares em relação aos quais haja interesse público em se promover a urbanização e regularização jurídica.; II. Glebas ou lotes urbanos, isolados ou contíguos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, com área superior a 400 metros quadrados, necessários para implantação de programas habitacionais, destinados a grupos sociais de renda familiar de até 3 (três) salários mínimos ou seu sucedâneo legal.”*

Com base nessa definição, três tipologias de assentamentos irregulares tornaram-se foco prioritário da Política Habitacional de Interesse Social do município: favelas, vilas e loteamentos irregulares. Em 1994, o conceito de AEIS adotado e a sua delimitação no Plano Diretor representaram avanços junto à problemática da habitação social do município. Entretanto, decorridos dez anos de elaboração do Plano Diretor, pesquisas sobre a habitação social em Natal e os trabalhos recentes sobre a Política Habitacional do Município, evidenciaram fragilidades no conceito de AEIS vigente, Assentamentos com situações de irregularidade e informalidade diversas, encontram limites para serem consideradas e priorizadas nas políticas habitacionais locais.

Dados da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo – SEMURB, indicam o grau de ilegalidade relacionado ao parcelamento do solo em Natal no período de 1946 a 1994<sup>2</sup>. Existem 407 loteamentos em Natal, sendo 223 Regulares e 129 Irregulares, ou seja, 31,69% de todos os loteamentos de Natal infringiram, de alguma forma, a legislação urbanística vigente<sup>3</sup>. A Tabela 01 resume o peso dessa ilegalidade por Zona Administrativa. Pela Tabela 01, pode-se perceber que 63,35% dos loteamentos de Natal são regulares. As Zonas com maior incidência de loteamentos irregulares são a Norte e Sul, com 31,79 % e 29,46% respectivamente. Na categoria Regulares, a Zona Sul apresenta o maior peso no total dos loteamentos com registro: 39,01%, contra apenas 7,62% da Zona Norte.

De todas as Zonas Administrativas, a Zona Norte é a que mais apresenta a irregularidade do parcelamento do solo, principalmente relacionados a empreendimentos lançados após 1980, isto é, no período de maior produção habitacional por parte do Estado.

As favelas constituem uma das expressões dessa ilegalidade. O Plano Diretor de 1994 define Favela como sendo “comunidade com situação fundiária total ou parcialmente ilegal, infra-estrutura básica precária e com tempo de existência igual ou superior a 2 (dois) anos”

---

<sup>2</sup> *Tais dados foram construídos a partir do Setor de Toponímia da SEMURB, compilados por Silva (2003). Também estão inclusos na pesquisa dados de Ferreira (1996).*

<sup>3</sup> *Este número não inclui Favelas ou invasões.*

**TABELA 01**

Natal: Loteamentos Regulares e Irregulares por Zona Administrativa (1946-1994)

ZONA ADMINISTRATIVA	LOT. REGULAR		LOT. IRREGULAR		ZONA NÃO IDENTIFICADA
	Abs.	% total de regulares	Abs.	% total de irregulares	
<b>NORTE</b>	17	7,62	41	31,79	-
<b>SUL</b>	87	39,01	38	29,46	-
<b>LESTE</b>	59	26,45	31	24,03	-
<b>OESTE</b>	60	26,92	19	14,72	-
<b>SUB-TOTAL</b>	223	100	129	100	55
<b>Total de Loteamentos</b>					<b>407</b>

Fonte: SEMURB

*NOTA 1: elaborado por Silva (2003,p.90)**NOTA 2: estes números apresentam diferença com recente publicação da SEMURB (PMN, 2003), devido a diferenças metodológicas e de análise. Entretanto, tais diferenças não modificam a proporcionalidade das irregularidades urbanísticas em Natal.*

O quadro da irregularidade urbanística em Natal tem demonstrado uma série de dificuldades quanto à delimitação e limites dos assentamentos, com efeitos sobre as políticas públicas. Como formular uma política de habitação social sem uma definição clara da gradação dos espaços de pobreza na cidade?

Porém, esse problema não é uma especificidade da questão urbana de Natal. Luciana C. do Lago (2003) argumenta que a falta de uma definição clara entre os diversos espaços da pobreza no Brasil prejudica a identificação e enfrentamento da problemática. A dificuldade na elaboração de critérios apoiados em análises sobre estes espaços de pobreza diferenciados, favela e loteamento ilegal, está, por um lado “[...] na inadequação dos critérios objetivos definidores dessas noções [de ilegalidade] e, de outro, a disputa, no campo simbólico, da representação dos territórios da cidade” (LAGO, 2003, p.2). Assim, a implementação de políticas públicas que tratem dos espaços de pobreza e sua relação com a ilegalidade na cidade, devem passar por um maior entendimento dos processos específicos, dos mecanismos e

características que diferenciem os diversos tipos de, por exemplo, uma Área Especial de Interesse Social (AEIS).

No esteio do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, e sua influência na Carta Magna de 1988, o marco legal/urbanístico da cidade do Natal foi reconstruído a partir do Plano Diretor de 1984, resguardando as Áreas Especiais como: Preservação ambiental e controle de gabarito, Operação Urbana Ribeira e Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).

Portanto, desde 1994, Natal já possui instrumentos legais para intervir em áreas de interesse social, voltados para atender uma população de baixa renda, excluída do mercado formal da moradia. Entretanto, apesar do pioneirismo, Natal não apresenta um histórico muito denso em termos de experiências e de definição de AEIS e muito menos de regularizações fundiárias. De fato, após a aprovação do Plano Diretor de 1994 foram criadas apenas três AEIS, sendo Mãe Luiza a primeira (1995), seguida do Passo da Pátria (2002) e do Jardim Progresso (2004).

Ao lado do reduzido número de AEIS regulamentadas, são crescentes os números de *favelas, vilas e loteamentos irregulares*. Em Natal, dados da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social – SEMTAS - apontam a existência de 70 favelas, distribuídas em todas as Zonas Administrativas<sup>4</sup>, 163 loteamentos irregulares (41,58% do total) e um número expressivo de vilas ainda não mapeadas. Silva e Bastos (2003, mimeo) analisando a eficácia do Plano Diretor vigente, identificam os seguintes problemas sobre as AEIS:

*As áreas definidas como de Interesse Social são aquelas ocupadas por favelas. Os loteamentos que abrigam situações de interesse social e as vilas, não foram demarcados e dependem de estudos, para efeito de localização e regulamentação específica [...] Uma das dificuldades das regulamentações, dessas áreas, envolve a existência da dinâmica da*

---

<sup>4</sup> Natal é dividida em quatro zonas administrativas: Norte, Sul, Leste e Oeste que contem 36 bairros, com população total de quase 800 mil habitantes.

*informalidade que persiste, em toda a cidade e a ausência de estudos que fundamentem a delimitação dos perímetros das AEIS.*

Portanto, dez anos após a instituição de tais instrumentos, a fragilidade na identificação e delimitação dos assentamentos informais, a falta de uma Política Habitacional consistente, a inexpressiva pressão popular em torno da questão da moradia, resultaram em AEIS desarticuladas do ponto de vista da construção de uma prática de Interesse Social, por parte do município de Natal. As dificuldades da gestão apontadas relacionam-se diretamente com a relativa substituição da capacidade planejadora pela escolha de intervenções pontuais, com obras emergenciais, o que tem gerado uma política de assistência imediata ou localizada, pulverizada no território, sem alcance para gerar uma prática consistente de planejamento na área da habitação de interesse social.

Essa problemática foi confirmada pelo *Relatório do Diagnóstico da Situação Habitacional do Município de Natal*, documento integrante do processo de elaboração da Política de Habitação de Interesse Social para o município, onde se destaca a fragilidade do conceito de AEIS adotado no Plano Diretor (Lei 007/94) e se recomenda a revisão conceitual das AEIS, como condicionante para a elaboração da Política.

Nesse processo desenvolveu-se a metodologia, cujos procedimentos apresenta-se a seguir.

## **2.2 METODOLOGIA PARA (RE)DEFINIÇÃO DAS AEIS**

A metodologia adotada para a redefinição das Áreas Especiais de Interesse Social/AEIS visando a construção da Política Habitacional de Interesse Social para Natal, priorizou as dimensões social e urbanística das populações e assentamentos, respectivamente, articulando-as com vistas ao processo de identificação das áreas de pobreza predominantes na cidade e dos limites mais abrangentes das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).

Dessa forma, a metodologia enunciada baseia-se na produção do Mapa Social como um instrumento focalizador da pobreza na cidade, através da definição da Mancha de Interesse Social (MIS). No interior da Mancha de Interesse Social, encontram-se as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), ampliadas em seu conceito e delimitação, através da incorporação das Áreas de Risco.

A utilização dos dados do METRODATA, desagregados em unidades de análise menores ou Áreas de Expansão Demográfica (AEDS), e a atualização cartográfica dos assentamentos, são recursos técnicos que merecem destaque nessa construção, por potencializarem as estratégias de identificação da população e frações do território, alvos da política de habitação de interesse social para Natal.

Do ponto de vista conceitual, considera-se que os recursos metodológicos utilizados possibilitaram avanços importantes, conferindo maior abrangência à caracterização das AEIS, principalmente com a incorporação das especificidades locais, como é o caso da categorização das situações de risco. Ressalta-se, porém, que há fatores limitantes nesse processo, como a ausência do cadastro atualizado das favelas e dos assentamentos em áreas de risco, no âmbito da gestão municipal.

### **2.2.1 Dimensão Social**

A análise da dimensão social pauta-se, inicialmente, pela espacialização da população que possui renda familiar de 0 até 3 salários mínimos, definindo-se dessa forma o Mapa Social. (Mapa 01)

Trabalha-se ainda com o conceito de *Necessidades Habitacionais*, que permite um dimensionamento dos parâmetros de habitabilidade, dados pela junção dos indicadores do *Déficit Habitacional e da Inadequação Habitacional*, conforme ilustrado na Figura 01.

Esse conceito abrange mais do que o número absoluto ou relativo da questão habitacional. O *Déficit Habitacional*, refere-se “às necessidades de reposição total de unidades precárias e ao atendimento da demanda não solvável nas condições dadas de mercado”<sup>5</sup>, e tem como indicadores principais<sup>6</sup>: a) *Famílias Conviventes*, consideradas como sendo a coabitação familiar no mesmo domicílio ou indicando o aluguel de quartos ou cômodos para moradia de outras famílias. A análise desta variável possibilita perceber o quantitativo de unidades habitacionais ainda não edificadas e necessárias para suprir a necessidades de moradia em Natal; b) *Domicílios Improvisados* consiste na segunda categoria. No cálculo do déficit são consideradas as edificações destinadas para fins não residenciais, mas usadas para fins de moradia, seja individual ou familiar; c) *Cômodos cedidos ou alugados* referem-se àqueles domicílios com um ou mais aposentos que se encontravam, durante a pesquisa, na condição de alugados ou cedidos para fins diversos. Esses indicadores absolutos do *Déficit Habitacional* de Natal tiveram como referência os dados produzidos pela Fundação João Pinheiro em 2000, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios [PNAD,1999].

Para análise da *Inadequação habitacional* considera-se as unidades habitacionais com determinados tipos de carências que impedem as condições mínimas de habitabilidade, destacando-se o *acesso à infra-estrutura e o adensamento excessivo por cômodo / domicílio habitado* (Tabela 01 e 02).

Como critérios para a definição de carência ou não de infra-estrutura, considera-se a qualidade ou a deficiência dos serviços ligados ao meio ambiente, como iluminação, abastecimento de água, instalação sanitária ou destino do lixo. O adensamento excessivo se refere à proporção de moradores existente por cômodos ou domicílios urbanos com família única. É considerado como adequado o domicílio que se limitar a três moradores por dormitório.

---

<sup>5</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995

<sup>6</sup> Todas as definições das variáveis, levam em consideração a conceituação dada pelo Censo Demográfico 2000.

**Figura 01 – Necessidades Habitacionais**



### **2.2.1.1 Necessidades Habitacionais por Áreas de Expansão Demográfica (AEDs)**

Obtidos os indicadores absolutos das *Necessidades Habitacionais de Natal*, através dos indicativos do Déficit e da Inadequação, optou-se por abri-los espacialmente para o município, a partir das Áreas de Expansão Demográficas – [AEDs], disponibilizadas pela base de dados produzida pelo METRODATA. Isso possibilitou a visualização espacial desses indicadores para o Município, desagregados em unidades de análises menores, que no caso de Natal corresponde a 21 AEDs, segundo o Censo Demográfico[2000]. Destas, 10 correspondem aos limites dos bairros e 11 combinam de dois a quatro bairros no máximo em uma mesma AED. (Quadro 01)

**Quadro 01**  
**Áreas de Expansão Demográfica do Município de Natal**

<b>AED</b>	<b>Código AED</b>	<b>Descrição das AEDs</b>
1	2408102999001	Potengi
2	2408102999002	Igápo- Salinas
3	2408102999003	Nossa Sra.da Apresentação
4	2408102999004	Lagoa Azul
5	2408102999005	Pajuçará- Redinha
6	2408102999006	Lagoa Nova- Nova Descoberta
7	2408102999007	Parque das Dunas- Capim Macio
8	2408102999008	Ponta Negra
9	2408102999009	Neópolis
10	2408102999010	Pitimbú
11	2408102999011	Candelária
12	2408102999012	Cidade Alta, Ribeira e Rocas
13	2408102999013	Santos Reis- Praia do Meio- Areia preta- Mãe Luiza
14	2408102999014	Petropolis- Tirol
15	2408102999015	Barro Vermelho- Lagoa Seca-Alecrim
16	2408102999016	Cidade da Esperança
17	2408102999017	Cidade Nova- Guarapes-Planalto
18	2408102999018	Felipe Camarão
19	2408102999019	Bom Pastor
20	2408102999020	Nordeste-Quintas
21	2408102999021	Dix-Sept Rosado- Nazaré

Fonte: Censo Demográfico, 2000.

**Tabela 02**

**Inadequação Habitacional por Infra Estrutura**

DISTRIBUIÇÃO DOS INDICADORES DE INADEQUAÇÃO HABITACIONAL POR INFRA-ESTRUTURA - NATAL(RN)

Descrição das AEDS	Tdomic	domágua		escsanit		collixo		adeqgeral		diletrica	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Cidade Alta, Ribeira e Rocas	4.947,00	4.254,00	86,0	4.131,00	83,5	4.826,00	97,6	3.139,00	63,5	4.938,00	99,8
Igápo- Salinas	6.997,00	6.618,00	94,6	3.684,00	52,7	6.940,00	99,2	2.371,00	33,9	6.985,00	99,8
Nossa Sra.da Apresentação	13.948,00	12.010,00	86,1	5.151,00	36,9	13.393,00	96,0	3.381,00	24,2	13.916,00	99,8
Lagoa Azul	12.230,00	11.370,00	93,0	8.328,00	68,1	11.903,00	97,3	4.815,00	39,4	12.109,00	99,0
Pajuçará- Redinha	13.034,00	12.238,00	93,9	9.874,00	75,8	12.289,00	94,3	6.092,00	46,7	12.990,00	99,7
Lagoa Nova- Nova Descoberta	12.674,00	12.323,00	97,2	11.749,00	92,7	12.664,00	99,9	9.913,00	78,2	12.674,00	100,0
Parque das Dunas- Capim Macio	5.713,00	5.586,00	97,8	5.390,00	94,4	5.713,00	100,0	4.977,00	87,1	5.713,00	100,0
Ponta Negra	6.190,00	5.983,00	96,7	5.405,00	87,3	6.028,00	97,4	4.336,00	70,0	6.178,00	99,8
Neópolis	5.709,00	5.647,00	98,9	5.700,00	99,9	5.709,00	100,0	4.821,00	84,5	5.709,00	100,0
Potengi	13.505,00	13.254,00	98,1	10.949,00	81,1	13.280,00	98,3	8.128,00	60,2	13.426,00	99,4
Candelária	4.747,00	4.551,00	95,9	4.664,00	98,3	4.739,00	99,8	4.101,00	86,4	4.747,00	100,0
Dix-Sept Rosado- Nazaré	7.860,00	7.541,00	96,0	6.537,00	83,2	7.816,00	99,5	4.478,00	57,0	7.842,00	99,8
Santos Reis- Praia do Meio- Areia preta- Mãe Luiza	6.968,00	6.144,00	88,2	4.423,00	63,5	6.857,00	98,4	2.872,00	41,2	6.946,00	99,7
Petropolis- Tirol	5.633,00	5.241,00	93,0	5.409,00	96,0	5.633,00	100,0	4.588,00	81,5	5.633,00	100,0
Barro Vermelho- Lagoa Seca-Alecrim	12.489,00	12.217,00	97,8	11.276,00	90,3	12.463,00	99,8	8.932,00	71,5	12.478,00	99,9
Cidade da Esperança	4.742,00	4.572,00	96,4	4.493,00	94,8	4.742,00	100,0	2.998,00	63,2	4.742,00	100,0
Cidade Nova- Guarapes-Planalto	9.203,00	7.624,00	82,8	1.560,00	17,0	8.204,00	89,1	795,00	8,6	9.137,00	99,3
Felipe Camarão	10.782,00	8.718,00	80,9	3.121,00	29,0	10.318,00	95,7	1.523,00	14,1	10.695,00	99,2
Bom Pastor	4.427,00	3.750,00	84,7	2.408,00	54,4	4.270,00	96,5	1.277,00	28,8	4.394,00	99,3
Nordeste-Quintas	10.179,00	9.506,00	93,4	8.888,00	87,3	9.757,00	95,9	5.660,00	55,6	10.146,00	99,7
Pitimbu	5.688,00	5.618,00	98,8	5.573,00	98,0	5.629,00	99,0	4.818,00	84,7	5.688,00	100,0

Fonte: Metrodata 2002 /Censo Demográfico 2000.

**Legenda:**

- Tdomic Total domicílios particulares permanentes urbano
- domágua total domicílios abastecimento adequado d'água
- escsanit total de domicílios com escoamento sanitário adequado
- collixo total de domicílios com coleta adequada de lixo
- adeqgeral total de domicílios com adequação geral
- diletrica Total de domicílios com iluminação elétrica

**Tabela 03**

**Inadequação Habitacional por Adensamento**

DISTRIBUIÇÃO DOS INDICADORES DE INADEQUAÇÃO HABITACIONAL POR ADENSAMENTO - NATAL (RN)

Descrição das AEDs	Tdomic	N		%		N		%		N		%	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
Cidade Alta, Ribeira e Rocas	4.947,00	418,00	8,5	636,00	12,9	702,00	14,2	3.693,00	74,7	409,00	8,3		
Igápo- Salinas	6.997,00	0,00	0,0	0,00	0,0	940,00	13,4	4.465,00	63,8	261,00	3,7		
Nossa Sra.da Apresentação	13.948,00	12,00	0,1	0,00	0,0	1.928,00	13,8	8.821,00	63,2	619,00	4,4		
Lagoa Azul	12.230,00	0,00	0,0	0,00	0,0	1.681,00	13,8	7.602,00	62,2	832,00	6,8		
Pajuçará- Redinha	13.034,00	0,00	0,0	0,00	0,0	2.358,00	18,1	8.031,00	61,6	874,00	6,7		
Lagoa Nova- Nova Descoberta	12.674,00	2.973,00	23,5	0,00	0,0	865,00	6,8	10.818,00	85,4	392,00	3,1		
Parque das Dunas- Capim Macio	5.713,00	2.680,00	46,9	0,00	0,0	172,00	3,0	5.374,00	94,1	43,00	0,8		
Ponta Negra	6.190,00	1.106,00	17,9	61,00	1,0	648,00	10,5	4.904,00	79,2	170,00	2,8		
Neópolis	5.709,00	1.112,00	19,5	0,00	0,0	226,00	4,0	4.880,00	85,5	39,00	0,7		
Potengi	13.505,00	0,00	0,0	0,00	0,0	756,00	5,6	10.095,00	74,8	130,00	1,0		
Candelária	4.747,00	1.363,00	28,7	0,00	0,0	196,00	4,1	4.287,00	90,3	106,00	2,2		
Dix-Sept Rosado- Nazaré	7.860,00	122,00	1,6	0,00	0,0	1.193,00	15,2	5.624,00	71,6	508,00	6,5		
Santos Reis- Praia do Meio- Areia preta- Mãe Luiza	6.968,00	430,00	6,2	90,00	1,3	1.286,00	18,5	4.335,00	62,2	828,00	11,9		
Petropolis- Tirol	5.633,00	3.054,00	54,2	0,00	0,0	73,00	1,3	5.144,00	91,3	12,00	0,2		
Barro Vermelho- Lagoa Seca-Alecrim	12.489,00	1.209,00	9,7	0,00	0,0	1.257,00	10,1	9.921,00	79,4	421,00	3,4		
Cidade da Esperança	4.742,00	121,00	2,5	0,00	0,0	454,00	9,6	3.165,00	66,8	102,00	2,2		
Cidade Nova- Guarapes-Planalto	9.203,00	8,00	0,1	280,00	3,0	1.820,00	19,8	5.191,00	56,4	1.036,00	11,3		
Felipe Camarão	10.782,00	30,00	0,3	195,00	1,8	1.784,00	16,6	6.335,00	58,8	1.217,00	11,3		
Bom Pastor	4.427,00	13,00	0,3	0,00	0,0	932,00	21,1	2.663,00	60,2	571,00	12,9		
Nordeste-Quintas	10.179,00	97,00	1,0	0,00	0,0	1.765,00	17,3	6.697,00	65,8	800,00	7,9		
Pitimbu	5.688,00	8,00	0,2	0,00	0,0	225,00	4,0	4.847,00	85,2	88,00	1,5		

### **2.2.1.2 Necessidades Habitacionais em Natal**

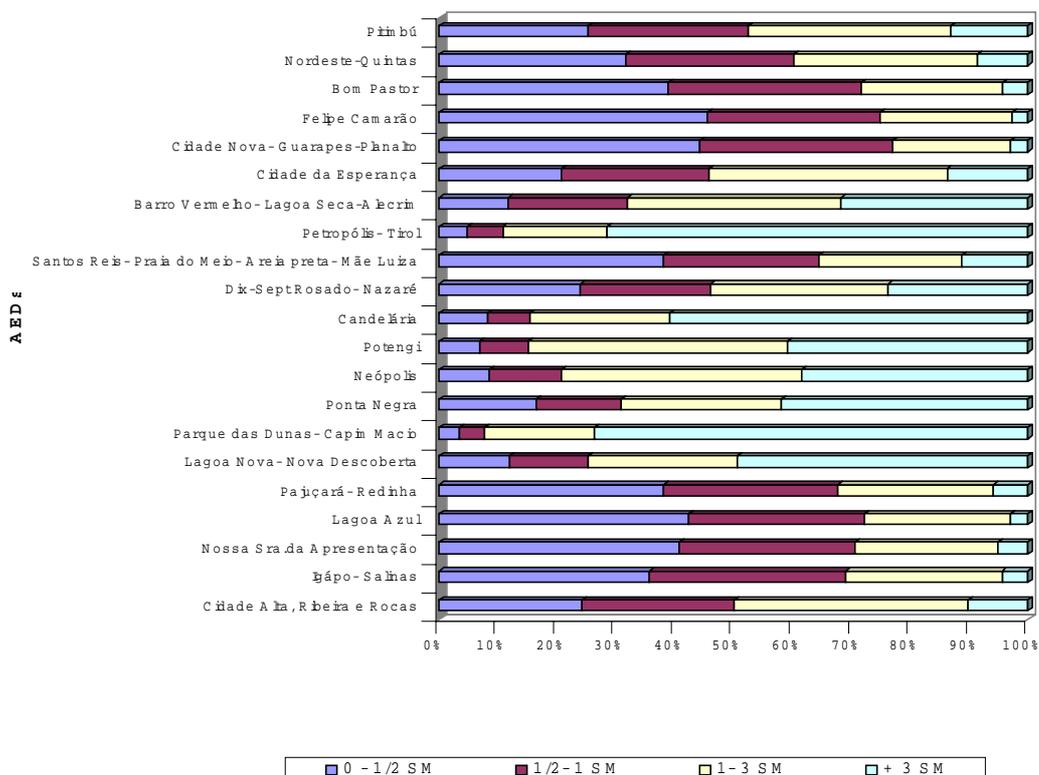
A habitação digna e acessível se constitui numa necessidade básica da sociedade, especialmente para as populações mais vulneráveis em termos de desigualdades sociais. Assim, no caso da problemática da habitação, é necessário observar qual o grau de abrangência da falta de moradia em Natal, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto qualitativo. Tal vulnerabilidade social está diretamente relacionada à estrutura de reprodução social dos indivíduos, que tem na renda um dos principais componentes.

Nesse sentido, a renda foi considerada uma variável central na definição das AElS no município de Natal. Percebe-se que grande parte da população tem baixos níveis de renda e está concentrada nas áreas mais vulneráveis socialmente, conforme observa-se nos gráficos 01 e 02.

Verifica-se que a maioria da população tem renda abaixo de 3 SM, no entanto, se percebe também onde exatamente estão acima de 3 SM, ou seja, nas AEDs centro sul do município, especificamente as AEDs de Petrópolis-Tirol e Parque das Dunas- Capim Macio. Já a AED de Felipe Camarão tem mais de 40% da população com renda familiar entre 0- ½ SM, justificando em certa medida a grande vulnerabilidade social que a área apresenta.

**Gráfico 01**

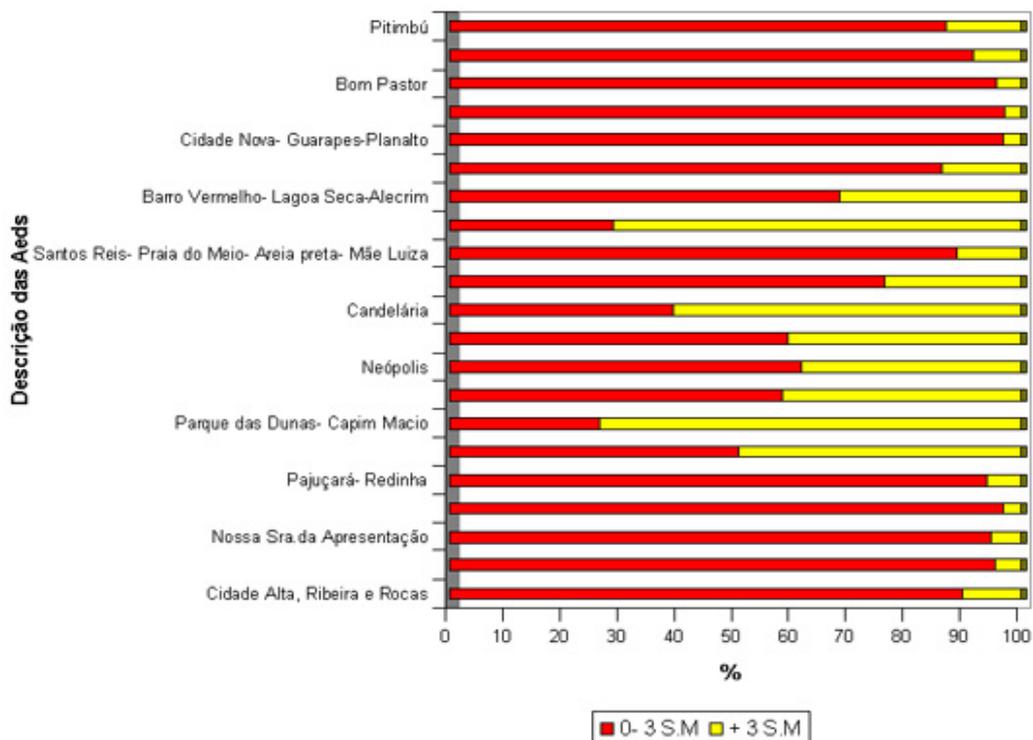
Distribuição da Renda Familiar em Salário Mínimo por AEDs de Natal



Fonte: Metrodata, 2002.

**Gráfico 02**

Distribuição da Renda Familiar em Salário Mínimo por AEDs de Natal



Fonte: Metrodata, 2002.

Diante dos gráficos 01 e 02, obtidos pela estratificação da renda familiar por AEDs, justifica-se a preferência de se trabalhar com o conceito Necessidades Habitacionais<sup>7</sup>, no âmbito da Política de Habitação de Interesse Social [PHIS] para o município de Natal, uma vez que ele fornece mais do que o número absoluto ou relativo da questão habitacional. Permite dimensionar os parâmetros de habitabilidade pela junção dos indicadores do déficit e da inadequação habitacional, permitindo ampliar as ações de políticas públicas orientadas para esta problemática social que se configura pela falta e má condições de habitação de suas populações.

Os indicadores do Déficit Habitacional de Natal, apontam um déficit habitacional de 13%, o que corresponde em números absolutos à reposição de cerca de 23.941 unidades habitacionais no município. Esse e todos os demais indicadores aqui apresentados tiveram como referência os dados produzidos pela Fundação João Pinheiro<sup>8</sup>, com base em dados da PNAD- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios [1999].

No seu cálculo, levou-se em consideração a correlação de algumas variáveis censitárias, especialmente as variáveis que dão conta de identificar as informações referentes aos domicílios improvisados, a coabitação familiar e aos domicílios cedidos e alugados por AEDs (Área de Expansão Demográfica), definidos pelo Censo Demográfico 2000 para Natal, conforme pode ser observado na Tabela 04:

---

<sup>7</sup> Mais informações linkar o site do Observatório: [www.ippur.ufrj.br/observatorio](http://www.ippur.ufrj.br/observatorio)

<sup>8</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil-2000. Belo Horizonte: Centro de Estatísticas e Informações da FJP, 2001.

**Tabela 04**

DISTRIBUIÇÃO DOS INDICADORES DO DÉFICIT HABITACIONAL- NATAL (RN)

Descrição das AEDs	Tdomic	Tdomicprop	Tdcompterr	Tdosempterr	Tdoppalug	Tdoppaoutros	Total
	N	N %	N %	N %	N %	N %	
Cidade Alta, Ribeira e Rocas	4.947,00	<b>3.496,00</b> 70,7	<b>3.059,00</b> 61,8	<b>437,00</b> 8,8	<b>1.171,00</b> 23,7	<b>280,00</b> 5,7	<b>100</b>
Igápo- Salinas	6.997,00	<b>4.785,00</b> 68,4	<b>4.673,00</b> 66,8	<b>112,00</b> 1,6	<b>1.797,00</b> 25,7	<b>416,00</b> 5,9	<b>100</b>
Nossa Sra.da Apresentação	13.948,00	<b>11.079,00</b> 79,4	<b>10.844,00</b> 77,8	<b>234,00</b> 1,7	<b>1.692,00</b> 12,1	<b>1.177,00</b> 8,4	<b>100</b>
Lagoa Azul	12.230,00	<b>10.163,00</b> 83,1	<b>9.763,00</b> 79,8	<b>400,00</b> 3,3	<b>1.317,00</b> 10,8	<b>749,00</b> 6,1	<b>100</b>
Pajuçará- Redinha	13.034,00	<b>10.857,00</b> 83,3	<b>10.551,00</b> 81,0	<b>306,00</b> 2,4	<b>1.327,00</b> 10,2	<b>849,00</b> 6,5	<b>100</b>
Lagoa Nova- Nova Descoberta	12.674,00	<b>8.859,00</b> 69,9	<b>8.680,00</b> 68,5	<b>179,00</b> 1,4	<b>3.055,00</b> 24,1	<b>760,00</b> 6,0	<b>100</b>
Parque das Dunas- Capim Macio	5.713,00	<b>4.284,00</b> 75,0	<b>4.273,00</b> 74,8	<b>10,00</b> 0,2	<b>1.306,00</b> 22,9	<b>124,00</b> 2,2	<b>100</b>
Ponta Negra	6.190,00	<b>4.431,00</b> 71,6	<b>4.328,00</b> 69,9	<b>103,00</b> 1,7	<b>1.386,00</b> 22,4	<b>373,00</b> 6,0	<b>100</b>
Neópolis	5.709,00	<b>4.503,00</b> 78,9	<b>4.099,00</b> 71,8	<b>404,00</b> 7,1	<b>1.028,00</b> 18,0	<b>178,00</b> 3,1	<b>100</b>
Potengi	13.505,00	<b>11.068,00</b> 82,0	<b>10.796,00</b> 79,9	<b>272,00</b> 2,0	<b>1.869,00</b> 13,8	<b>568,00</b> 4,2	<b>100</b>
Candelária	4.747,00	<b>3.830,00</b> 80,7	<b>3.807,00</b> 80,2	<b>23,00</b> 0,5	<b>747,00</b> 15,7	<b>170,00</b> 3,6	<b>100</b>
Dix-Sept Rosado- Nazaré	7.860,00	<b>5.519,00</b> 70,2	<b>5.429,00</b> 69,1	<b>90,00</b> 1,2	<b>1.928,00</b> 24,5	<b>413,00</b> 5,3	<b>100</b>
Santos Reis- Praia do Meio- Areia preta- Mãe Luiza	6.968,00	<b>5.111,00</b> 73,3	<b>4.886,00</b> 70,1	<b>225,00</b> 3,2	<b>1.286,00</b> 18,5	<b>571,00</b> 8,2	<b>100</b>
Petropolis- Tirol	5.633,00	<b>3.972,00</b> 70,5	<b>3.746,00</b> 66,5	<b>226,00</b> 4,0	<b>1.140,00</b> 20,2	<b>522,00</b> 9,3	<b>100</b>
Barro Vermelho- Lagoa Seca-Alecrim	12.489,00	<b>7.665,00</b> 61,4	<b>7.570,00</b> 60,6	<b>95,00</b> 0,8	<b>3.699,00</b> 29,6	<b>1.125,00</b> 9,0	<b>100</b>
Cidade da Esperança	4.742,00	<b>3.682,00</b> 77,6	<b>3.581,00</b> 75,5	<b>101,00</b> 2,1	<b>793,00</b> 16,7	<b>268,00</b> 5,6	<b>100</b>
Cidade Nova- Guarapes-Planalto	9.203,00	<b>6.994,00</b> 76,0	<b>6.629,00</b> 72,0	<b>365,00</b> 4,0	<b>1.532,00</b> 16,7	<b>677,00</b> 7,4	<b>100</b>
Felipe Camarão	10.782,00	<b>8.545,00</b> 79,3	<b>8.063,00</b> 74,8	<b>481,00</b> 4,5	<b>1.726,00</b> 16,0	<b>511,00</b> 4,7	<b>100</b>
Bom Pastor	4.427,00	<b>3.138,00</b> 70,9	<b>2.994,00</b> 67,6	<b>145,00</b> 3,3	<b>904,00</b> 20,4	<b>384,00</b> 8,7	<b>100</b>
Nordeste-Quintas	10.179,00	<b>7.250,00</b> 71,2	<b>6.914,00</b> 67,9	<b>336,00</b> 3,3	<b>2.447,00</b> 24,0	<b>482,00</b> 4,7	<b>100</b>
Pitimbú	5.688,00	<b>4.501,00</b> 79,1	<b>4.452,00</b> 78,3	<b>49,00</b> 0,9	<b>873,00</b> 15,4	<b>314,00</b> 5,5	<b>100</b>

Fonte: Metrodata 2002 /Censo Demográfico 2000.

**Legenda:**

Tdomic  
Tdomicprop  
Tdcompterr  
Tdosempterr  
Tdoppalug  
Tdoppaoutros

**Legenda:**

Tdomic Total domicílios particulares permanentes  
Tdomicprop Total domicílios próprios  
Tdcompterr Total Domicílios próprios com propriedade do terreno  
Tdosempterr Total Domicílios próprios sem propriedade do terreno  
Tdoppalug Total Domicílios particulares perm alugados  
Tdoppaoutros Total Domicílios particulares perm outros

Os indicadores do déficit habitacional indicam que do total de domicílios particulares permanentes, acima de 60% são próprios. Destaca-se esses percentuais nas AEDs em que há a presença de conjuntos habitacionais, sendo este superior a 70% como na AED de Lagoa Azul, Candelária entre outros.

O total de domicílios próprios com propriedade do terreno é significativo, apresentando percentuais de 60%. Por outro lado, a falta de propriedade do terreno do domicílio é mais expressiva nas AEDs que agregam os bairros de Cidade Alta-Ribeira-Rocas, com 8,8%, seguido pela AED de Felipe Camarão com 4,5%.

Com relação aos domicílios permanentes alugados, percebe-se que a AED mais expressiva em termos percentuais é a de Barro Vermelho-Lagoa Seca- Alecrim, com 29,6%. A menor concentração encontra-se na Zona Norte do município, nas AEDs de Lagoa Azul e Pajuçara-Redinha, que apresentam menos de 11% de domicílios permanentes alugados.

Chama atenção ainda na Tabela 04 o fato de que mais de 8% do total de domicílios permanentes apresentam outras condições de moradia, como nas AEDs de: N.Sra. da Apresentação (8,4%), Petrópolis - Tirol (9,3%), Barro Vermelho-Lagoa Seca- Alecrim (9,0%) e Bom Pastor (8,7%) como as áreas mais expressivas. Infelizmente, como utilizamos dados do Censo Demográfico 2000, não foi possível abrir essa categoria outros, e assim identificar qual(is) tipo(s) de habitação que a mesma contempla.

Entretanto, cabe observar que o município de Natal<sup>9</sup>, no tocante às necessidades habitacionais, apresenta como principal problema, acentuados indicadores de inadequação habitacional. Este é composto pelas variáveis que dão conta de explorar as condições de infraestrutura disponíveis à população, juntamente com as variáveis que exploram o adensamento populacional por unidade domiciliar. Dessa forma, estima-se uma carência da ordem de 31% de inadequação habitacional (55.127 unidades em números absolutos) por infraestrutura e 9% (15.355 unidades) por adensamento populacional

As condições de inadequação habitacional por infraestrutura leva em consideração a acessibilidade das populações aos serviços públicos básicos de lixo, água, energia elétrica e instalação sanitária. Já as condições de inadequação habitacional por adensamento populacional, admitem um mínimo de 3 pessoas por cômodo. Todos os dados levam em consideração a base de microdados do Censo 2000 com base nas AEDs, que permite abrir os percentuais das variáveis de composição dos indicadores de inadequação habitacional por infraestrutura e por adensamento populacional.

Na Tabela 05 observa-se que o fato de algumas áreas apresentarem condições adequadas de abastecimento d'água, de iluminação elétrica e coleta de lixo, com percentuais acima de 80%, tem no escoamento sanitário o principal problema de Inadequação por infra-estrutura do município, tendo AED com apenas 17% de escoamento sanitário como no caso de Cidade Nova-

---

<sup>9</sup> CARDOSO, Adauto L. O déficit Habitacional nas Metrôpoles Brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ. Disponível em: < [www.ufrj.br/ippur/observatordasmetrololes](http://www.ufrj.br/ippur/observatordasmetrololes) >. Acesso em: 05 jul. 2004.

Guarapes-Planalto. Tal situação justifica porque entre os domicílios com adequação geral, as maiores carências de inadequação por infra-estrutura se concentram nas áreas periféricas de Natal, localizadas em grande parte nas Zonas Oeste e Norte, com 8,64% Cidade Nova- Guarapes- Planalto, 14,13% Felipe Camarão, 24,24% Nossa Sra. Da Apresentação e 28,84% no Bom Pastor.

**Tabela 05**

DISTRIBUIÇÃO DOS INDICADORES DE INADEQUAÇÃO HABITACIONAL POR INFRA-ESTRUTURA - NATAL(RN)

Descrição das AEDS	Tdomic	domágua		escsanit		collixo		adeqgeral		diletrica	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Cidade Alta, Ribeira e Rocas	4.947,00	4.254,00	86,0	4.131,00	83,5	4.826,00	97,6	3.139,00	63,5	4.938,00	99,8
Igápo- Salinas	6.997,00	6.618,00	94,6	3.684,00	52,7	6.940,00	99,2	2.371,00	33,9	6.985,00	99,8
Nossa Sra.da Apresentação	13.948,00	12.010,00	86,1	5.151,00	36,9	13.393,00	96,0	3.381,00	24,2	13.916,00	99,8
Lagoa Azul	12.230,00	11.370,00	93,0	8.328,00	68,1	11.903,00	97,3	4.815,00	39,4	12.109,00	99,0
Pajuçará- Redinha	13.034,00	12.238,00	93,9	9.874,00	75,8	12.289,00	94,3	6.092,00	46,7	12.990,00	99,7
Lagoa Nova- Nova Descoberta	12.674,00	12.323,00	97,2	11.749,00	92,7	12.664,00	99,9	9.913,00	78,2	12.674,00	100,0
Parque das Dunas- Capim Macio	5.713,00	5.586,00	97,8	5.390,00	94,4	5.713,00	100,0	4.977,00	87,1	5.713,00	100,0
Ponta Negra	6.190,00	5.983,00	96,7	5.405,00	87,3	6.028,00	97,4	4.336,00	70,0	6.178,00	99,8
Neópolis	5.709,00	5.647,00	98,9	5.700,00	99,9	5.709,00	100,0	4.821,00	84,5	5.709,00	100,0
Potengi	13.505,00	13.254,00	98,1	10.949,00	81,1	13.280,00	98,3	8.128,00	60,2	13.426,00	99,4
Candelária	4.747,00	4.551,00	95,9	4.664,00	98,3	4.739,00	99,8	4.101,00	86,4	4.747,00	100,0
Dix-Sept Rosado- Nazaré	7.860,00	7.541,00	96,0	6.537,00	83,2	7.816,00	99,5	4.478,00	57,0	7.842,00	99,8
Santos Reis- Praia do Meio- Areia preta- Mãe Luiza	6.968,00	6.144,00	88,2	4.423,00	63,5	6.857,00	98,4	2.872,00	41,2	6.946,00	99,7
Petropolis- Tirol	5.633,00	5.241,00	93,0	5.409,00	96,0	5.633,00	100,0	4.588,00	81,5	5.633,00	100,0
Barro Vermelho- Lagoa Seca-Alecrim	12.489,00	12.217,00	97,8	11.276,00	90,3	12.463,00	99,8	8.932,00	71,5	12.478,00	99,9
Cidade da Esperança	4.742,00	4.572,00	96,4	4.493,00	94,8	4.742,00	100,0	2.998,00	63,2	4.742,00	100,0
Cidade Nova- Guarapes-Planalto	9.203,00	7.624,00	82,8	1.560,00	17,0	8.204,00	89,1	795,00	8,6	9.137,00	99,3
Felipe Camarão	10.782,00	8.718,00	80,9	3.121,00	29,0	10.318,00	95,7	1.523,00	14,1	10.695,00	99,2
Bom Pastor	4.427,00	3.750,00	84,7	2.408,00	54,4	4.270,00	96,5	1.277,00	28,8	4.394,00	99,3
Nordeste-Quintas	10.179,00	9.506,00	93,4	8.888,00	87,3	9.757,00	95,9	5.660,00	55,6	10.146,00	99,7
Pitimbú	5.688,00	5.618,00	98,8	5.573,00	98,0	5.629,00	99,0	4.818,00	84,7	5.688,00	100,0

Fonte: Metrodata 2002 /Censo Demográfico 2000.

**Legenda:**

Tdomic	Total domicílios particulares permanentes urbano
domágua	total domicílios abastecimento adequado d'água
escsanit	total de domicílios com escoamento sanitário adequado
collixo	total de domicílios com coleta adequada de lixo
adeqgeral	total de domicílios com adequação geral
diletrica	Total de domicílios com iluminação elétrica

Os mapas temáticos 02, 03, 04 e 05, com base nos dados de Inadequação por infraestrutura, permitem uma melhor visualização da distribuição das variáveis e percentuais, com dados do abastecimento de água, da coleta de lixo, do escoamento sanitário e da iluminação elétrica, respectivamente. Permitem ainda visualizar a Inadequação Habitacional e como ela é concentrada em áreas socialmente mais vulneráveis. Embora perceba-se que a infra-estrutura é mais deficitária com relação ao escoamento sanitário, cuja concentração padrão de maior incidência ocorre nas áreas periféricas(Mapa 07). Quando observada do ponto de vista da adequação geral dos domicílios, constata-se que a inadequação habitacional por infra-estrutura também está presente nas demais zonas da cidade, conforme se observa no Mapa 06.

Esse viés concentracionista também é perceptível com relação aos indicadores de Inadequação por Adensamento dos domicílios, observados nos dados da Tabela 06, que indicam, por exemplo, que os domicílios do tipo apartamento estão acentuadamente presentes nas áreas centro-sul e nas zonas norte e oeste são praticamente inexistentes.

**Tabela 06**

DISTRIBUIÇÃO DOS INDICADORES DE INADEQUAÇÃO HABITACIONAL POR ADENSAMENTO - NATAL (RN)

Descrição das AEDs	Tdomic	domaprt		doaglsbn		dom3com		densidorm		domsban	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Cidade Alta, Ribeira e Rocas	4.947,00	<b>418,00</b>	8,5	<b>636,00</b>	12,9	<b>702,00</b>	14,2	<b>3.693,00</b>	74,7	<b>409,00</b>	8,3
Igápo- Salinas	6.997,00	<b>0,00</b>	0,0	<b>0,00</b>	0,0	<b>940,00</b>	13,4	<b>4.465,00</b>	63,8	<b>261,00</b>	3,7
Nossa Sra.da Apresentação	13.948,00	<b>12,00</b>	0,1	<b>0,00</b>	0,0	<b>1.928,00</b>	13,8	<b>8.821,00</b>	63,2	<b>619,00</b>	4,4
Lagoa Azul	12.230,00	<b>0,00</b>	0,0	<b>0,00</b>	0,0	<b>1.681,00</b>	13,8	<b>7.602,00</b>	62,2	<b>832,00</b>	6,8
Pajuçará- Redinha	13.034,00	<b>0,00</b>	0,0	<b>0,00</b>	0,0	<b>2.358,00</b>	18,1	<b>8.031,00</b>	61,6	<b>874,00</b>	6,7
Lagoa Nova- Nova Descoberta	12.674,00	<b>2.973,00</b>	23,5	<b>0,00</b>	0,0	<b>865,00</b>	6,8	<b>10.818,00</b>	85,4	<b>392,00</b>	3,1
Parque das Dunas- Capim Macio	5.713,00	<b>2.680,00</b>	46,9	<b>0,00</b>	0,0	<b>172,00</b>	3,0	<b>5.374,00</b>	94,1	<b>43,00</b>	0,8
Ponta Negra	6.190,00	<b>1.106,00</b>	17,9	<b>61,00</b>	1,0	<b>648,00</b>	10,5	<b>4.904,00</b>	79,2	<b>170,00</b>	2,8
Neópolis	5.709,00	<b>1.112,00</b>	19,5	<b>0,00</b>	0,0	<b>226,00</b>	4,0	<b>4.880,00</b>	85,5	<b>39,00</b>	0,7
Potengi	13.505,00	<b>0,00</b>	0,0	<b>0,00</b>	0,0	<b>756,00</b>	5,6	<b>10.095,00</b>	74,8	<b>130,00</b>	1,0
Candelária	4.747,00	<b>1.363,00</b>	28,7	<b>0,00</b>	0,0	<b>196,00</b>	4,1	<b>4.287,00</b>	90,3	<b>106,00</b>	2,2
Dix-Sept Rosado- Nazaré	7.860,00	<b>122,00</b>	1,6	<b>0,00</b>	0,0	<b>1.193,00</b>	15,2	<b>5.624,00</b>	71,6	<b>508,00</b>	6,5
Santos Reis- Praia do Meio- Areia preta- Mãe Luiza	6.968,00	<b>430,00</b>	6,2	<b>90,00</b>	1,3	<b>1.286,00</b>	18,5	<b>4.335,00</b>	62,2	<b>828,00</b>	11,9
Petropolis- Tirol	5.633,00	<b>3.054,00</b>	54,2	<b>0,00</b>	0,0	<b>73,00</b>	1,3	<b>5.144,00</b>	91,3	<b>12,00</b>	0,2
Barro Vermelho- Lagoa Seca-Alecrim	12.489,00	<b>1.209,00</b>	9,7	<b>0,00</b>	0,0	<b>1.257,00</b>	10,1	<b>9.921,00</b>	79,4	<b>421,00</b>	3,4
Cidade da Esperança	4.742,00	<b>121,00</b>	2,5	<b>0,00</b>	0,0	<b>454,00</b>	9,6	<b>3.165,00</b>	66,8	<b>102,00</b>	2,2
Cidade Nova- Guarapes-Planalto	9.203,00	<b>8,00</b>	0,1	<b>280,00</b>	3,0	<b>1.820,00</b>	19,8	<b>5.191,00</b>	56,4	<b>1.036,00</b>	11,3
Felipe Camarão	10.782,00	<b>30,00</b>	0,3	<b>195,00</b>	1,8	<b>1.784,00</b>	16,6	<b>6.335,00</b>	58,8	<b>1.217,00</b>	11,3
Bom Pastor	4.427,00	<b>13,00</b>	0,3	<b>0,00</b>	0,0	<b>932,00</b>	21,1	<b>2.663,00</b>	60,2	<b>571,00</b>	12,9
Nordeste-Quintas	10.179,00	<b>97,00</b>	1,0	<b>0,00</b>	0,0	<b>1.765,00</b>	17,3	<b>6.697,00</b>	65,8	<b>800,00</b>	7,9
Pitimbú	5.688,00	<b>8,00</b>	0,2	<b>0,00</b>	0,0	<b>225,00</b>	4,0	<b>4.847,00</b>	85,2	<b>88,00</b>	1,5

Fonte: Metrodata 2002 /Censo Demográfico 2000.

**Legenda**

Tdomic	Total domicílios particulares permanentes
domaprt	total de domicílios por tipo apartamento
doaglsbn	total de domicílios em aglomerados subnormais
dom3com	total de domicílios com até 3 cômodos
densidorm	total de domicílios com densidade Adequada por Dormitório
domsban	total de domicílios sem banheiro

Petrópolis- Tirol (54,2%) e Parque das Dunas-Capim Macio (46,9%) são as AEDs com maior presença de apartamento como padrão de moradia. Já em Potengi, Lagoa Azul e Pajuçara- Redinha o percentual é nulo e também pouco significativo. Na Zona Oeste, as áreas Pitimbú (0,2%), Bom Pastor (0,3%), Cidade da Esperança (2,5%) e Dix-sept Rosado- Nazaré (1,6%), apresentam um índice de menos de 4%.

Em relação aos domicílios localizados em aglomerações sub-normais, as AEDs de Felipe Camarão (1,8%); Cidade Nova- Guarapes-Planalto (3,0%); Santo Reis- P. do Meio-A.Preta-M.Luiza (1,3%) e Ponta Negra (1,0%) são as

mais expressivas. Entretanto, a AED da Cid.Alta-Ribeira-Rocas é a mais significativa percentualmente, com 12,9% do total de domicílios.

No que diz respeito ao tamanho dos domicílios considerados com até 03 cômodos, percebeu-se que mais de 10% dos domicílios das AEDs independente da localização apresentam tal tamanho, sendo no entanto, superiores no Bom Pastor com 21,1%, que se constitui a área com maior incidência de domicílios com três cômodos. Já Petrópolis-Tirol com apenas 1,3% é a AED que possui menor presença de domicílios com essa característica de dimensões de construção.

Considerando que a densidade demográfica adequada por dormitório é de no mínimo 03 pessoas, verifica-se que as AEDs com densidade inadequada mais expressivas por dormitório são as de Felipe Camarão (58,8%) e Cidade Nova-Guarapes-Planalto (56,4%). A que apresenta condições mais adequadas de coabitação por dormitório é a AED do Parque das Dunas-Capim Macio, com apenas 1% dos seus domicílios em situação inadequada.

A Tabela 06 apresenta um dado relevante que diz respeito ao fato de que na capital do Estado ainda existem elevados índices de domicílios sem banheiro por domicílio próprio, os quais variam de 0,2% a 12,9%. Mesmo em áreas consideradas nobres, como Candelária, 2,2% de seus domicílios sem banheiro, chegando a 12,9% no Bom Pastor, conforme se observa no Mapa 07 para todas as AEDs do município:

Um outro dado a destacar é o elevado percentual de domicílios com até 3 cômodos, observados no Mapa 08, revelando como já foi constatado, o tamanho reduzido dos domicílios.

Sendo assim, mais do que analisar os efeitos quantitativos do déficit habitacional é necessário qualifica-los a partir de parâmetros mínimos de habitabilidade, conforme vem observando os estudos desenvolvidos no âmbito do Observatório das Metrôpoles, tomados como parâmetro metodológico nesse trabalho.

Do ponto de vista de eficácia das políticas públicas direcionadas à habitação, a prática da análise do déficit habitacional é apontado como um procedimento necessário na verificação dos problemas urbanos.

Entretanto, evidenciou-se que as Necessidades Habitacionais superam os indicadores quantitativos do déficit habitacional, sendo fundamental para compreender em que medida as questões urbanas locais, como o quantitativo do déficit habitacional de Natal, podem ser analisadas a partir de procedimentos metodológicos já legitimados cientificamente. É possível, ainda, verificar os problemas urbanos da cidade de Natal de forma integrada, sobretudo numa perspectiva metodológica em que outras variáveis especificamente locais passem a ser consideradas.

### **2.2.2 Dimensão Urbanística**

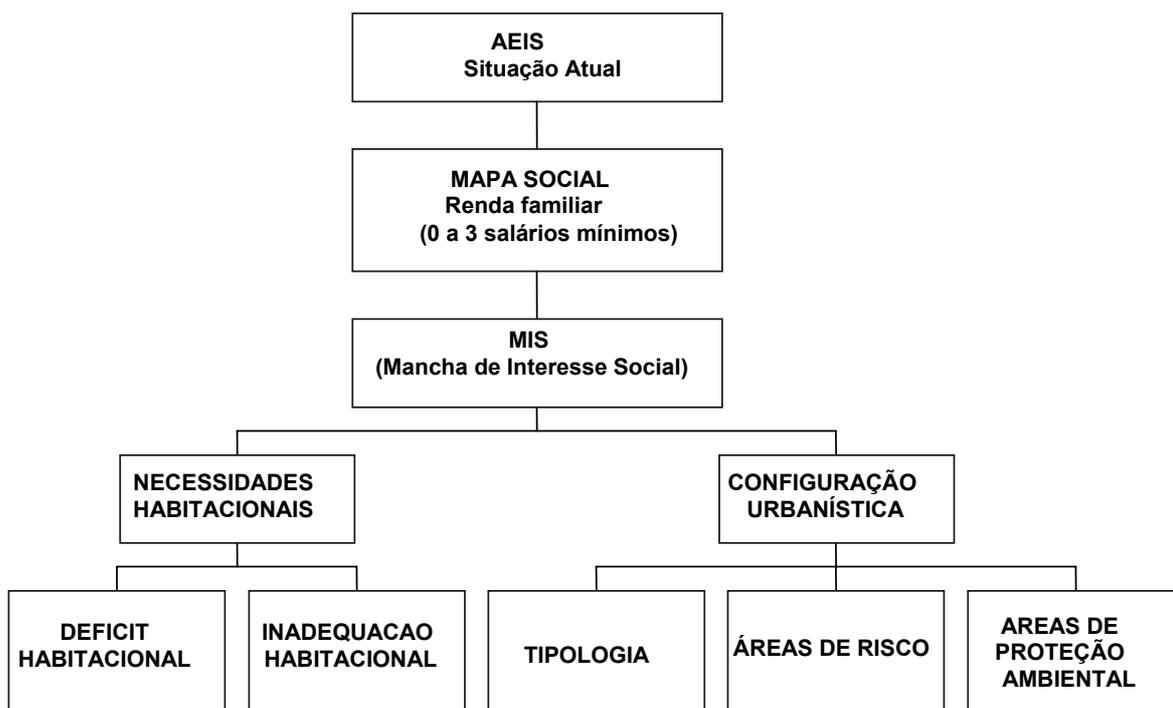
A análise da dimensão urbanística dos assentamentos, toma como base o Mapa 01 referente às áreas ocupadas por populações com renda até 03 salários mínimos. Em seguida considera as tipologias já identificadas no Plano Diretor de Natal (Lei Nº 007/94), ou seja, Favelas, Vilas e Loteamentos Irregulares, incorporando-se ainda os assentamentos que, mesmo não possuindo as características das tipologias citadas, apresentam situações de risco, tendo em vista as especificidades do sítio urbano e do processo de ocupação da cidade de Natal. Portanto, foram incluídos os assentamentos localizados nas seguintes áreas: a) De domínio da ferrovia; b) Do Patrimônio da União (alagados); c) Sob os fios e torres de energia de alta tensão; d) Gasoduto; e) De Proteção Ambiental (dunas e encostas). (Mapa 09)

A espacialização desses assentamentos considerou ainda: a) os dados do Plano Diretor de 1994, atualizados pela Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social (SEMTAS) a partir da aerofotogrametria de abril de 2004; b) Os assentamentos situados em áreas de risco, identificados no Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS (2001). (Mapa 10 e Anexo 01).

Portanto, a nova delimitação dos assentamentos que configuram as AEIS, resulta da articulação do Mapa Social (Mapa 01), com os Mapas relativos à dimensão urbanística (Mapas 09 e 10), cujo detalhe pode ser observado no Mapa 11.

Da leitura integrada da dimensão social, que definiu as necessidades habitacionais da cidade, com a dimensão urbanística que caracterizou as tipologias de risco, produziu-se uma nova espacialização das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), cuja síntese está expressa na Figura 02.

**Figura 02** – Manchas de Interesse Social e Áreas Especiais de Interesse Social



### 3. AVALIAÇÃO DOS PROBLEMAS HABITACIONAIS DE NATAL

A análise dos documentos oficiais utilizados na elaboração do Diagnóstico da Situação Habitacional do Município<sup>1</sup>, realizada a partir da revisão dos conteúdos dos planos, programas e projetos que tratam da questão habitacional na cidade de Natal, bem como do estudo dos indicadores secundários produzidos sobre a habitação no município (IBGE-PIM/SIDRA, METRODATA/Observatório das Metrôpoles/UFRN), PNUD IDH (1991/2001) e Atlas da Exclusão Social (POCHMANN, 2003), apontou para a formulação de uma Política Habitacional de Interesse Social para Natal, que priorizasse os assentamentos classificados como informais.

De acordo com o citado Diagnóstico, o Plano de Ação (1993) classifica os assentamentos informais a partir de conceitos que consideram os princípios da função social da propriedade e da cidade, bem como da gestão democrática, fornecendo a base conceitual para a delimitação das Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS. Estas são definidas como Favelas, Vilas e Loteamentos Irregulares, constituindo-se numa das principais referências para a elaboração do Plano Diretor de Natal instituído em 1994.

O Plano de Ação identificou um quadro da situação da moradia de interesse social de Natal pela composição do número de assentamentos informais existentes, expressos pelos seguintes dados: 70 Favelas, 2.217 Vilas e 118 loteamentos irregulares.

Outro aspecto levantado no Diagnóstico diz respeito a que, embora os Planos propostos na última década tenham sido elaborados para serem implementados no âmbito de uma Política Habitacional para o Município, suas diretrizes não tiveram desdobramentos mais efetivos de operacionalização,

---

<sup>1</sup> *Dados do Diagnóstico da Situação Habitacional do Município de Natal (Documento integrante da presente política), a partir dos seguintes documentos a) Plano de Ação Habitacional (1993-96); b) Plano Diretor de Natal (1994); c) IPEA (1997); d) Plano Estratégico para Assentamentos Subnormais da Cidade de Natal/PEMAS (2001); e) Projetos de Regularização Fundiária (2003); f) Novo Código de Obras do Município de Natal (2004). Diagnostico da Situação Habitacional de Natal (UFRN, 2004)*

sobretudo, aquelas no tocante à regularização fundiária e à implementação da infraestrutura urbana e de equipamentos sociais. Nesse sentido, mesmo com os avanços identificados, os Planos, Programas e Projetos confirmaram-se como instrumentos isolados e desarticulados das demais políticas públicas.

Não obstante, apontou também para avanços significativos, observados no âmbito das políticas estruturantes ou preventivas, especialmente no campo legislativo, com destaque para a promulgação do Plano Diretor de Natal (Lei 07/94), com o aprofundamento do sistema de planejamento e atualização de mecanismos de participação e de constituição do Fundo de Urbanização, além do Código de Obras (2004). O Plano Diretor de 1994 representou uma conquista da sociedade civil organizada, tendo incorporado vários instrumentos urbanísticos de regulação voltados para o enfrentamento dos processos de retenção especulativa da terra urbana, a exemplo do IPTU Progressivo no Tempo, Outorga Onerosa e Relatório de Impacto de Vizinhança.

Entretanto, a implementação desses instrumentos ainda encontra limites de operacionalização, o que tem dificultado o tratamento da questão habitacional em termos preventivos, ou seja, de antecipação dos problemas habitacionais e sobretudo da irregularidade urbana. Verifica-se, por exemplo, o lento processo de regulamentação dos assentamentos informais, visto pelas experiências da AEIS Mãe Luiza, em 1995, o Passo da Pátria em 2002 e o Jardim Progresso, em 2004. Ressalta-se que as regulamentações mais recentes foram viabilizadas a partir da instituição da Medida Provisória 2.220 / 01, que prevê a regularização fundiária em áreas públicas.

Os documentos analisados no âmbito do Diagnóstico da Política Habitacional de Interesse Social para Natal - PHIS, não apresentam um aprofundamento necessário ao tratamento dos novos instrumentos urbanísticos, sobretudo no que se refere aos mecanismos de regulamentação do uso e ocupação do solo em áreas de interesse social. São exemplos a ausência de fundamentação e dificuldades em detectar os pontos positivos e avanços nos mecanismos utilizados em várias experiências no País e inseridos na regulamentação da AEIS Mãe Luiza, que incorpora estratégias de restrição

quanto ao rememoração de lotes e sistema viário, significando meios relevantes de enfrentamento das práticas de concentração fundiária, face aos processos especulativos.

Da análise das experiências com as Áreas Especiais de Interesse Social, o Diagnóstico da PHIS destaca a necessidade de elaboração de fundamentos técnicos no âmbito dessa política, levando em conta as especificidades de cada assentamento.

No campo da gestão, observaram-se lacunas quanto à constituição do Fundo de Urbanização e da aplicação desses recursos na área da habitação de interesse social.

Não obstante, no que se refere às políticas emergenciais ou curativas, o Diagnóstico destaca a fragilidade das atualizações cadastrais dos assentamentos irregulares, com explícitas dificuldades para o tratamento das vilas e dos loteamentos irregulares. As ações efetivadas no campo da habitação de interesse social foram direcionadas predominantemente para favelas, cujas prioridades e critérios de intervenção estiveram mais relacionadas às demandas emergenciais, e às oportunidades de captação de recursos de outras esferas governamentais, do que propriamente às especificações contidas nos planos elaborados ao longo desses dez anos. São exemplos a urbanização das favelas África, José Sarney, Baldo, Beira Rio, Detran, Alto do Farol, Planalto, Novo Horizonte e , mais recentemente, o Passo da Pátria.

Observa-se, finalmente, que os dados secundários disponíveis nos Planos e Programas analisados são distintos em termos de coleta de informações privilegiadas, não possibilitando, porém, uma visão que permita qualificar a real situação da habitabilidade nas Áreas de Interesse Social no município, por se tratar de dados secundários que apresentam indicativos de como está a situação habitacional em Natal, com um enfoque bastante específico, comprometendo uma visão mais ampliada da realidade habitacional local. O indicativo com base nessa análise é a identificação da necessidade de

uma pesquisa quantitativa/qualitativa mais precisa, a partir de categorias que possam se constituir em parâmetros para a formulação e implementação de políticas públicas de habitação de interesse social, com destaque para o cadastro dos assentamentos informais e das áreas de risco.

Não obstante, comparando-se os dados do Plano de Ação (1993/96), o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS/2000/2001) e os últimos dados atualizados pela SEMTAS-2004, verificou-se que há uma série de divergências que comprometem a definição da demanda habitacional expressa pela população que ocupa favelas, vilas e loteamentos irregulares.

Essa é uma limitação que perpassa todos os Planos e Programas desenvolvidos no citado período e que se confirmou quando da elaboração do Diagnóstico da PHIS, face à ausência de um levantamento cadastral atualizado, acerca da situação dos assentamentos irregulares na cidade de Natal, mesmo que se encontre em fase de elaboração pela Prefeitura<sup>10</sup>. De acordo com os dados levantados, constata-se que a situação da habitação de interesse social em Natal é expressa pelos seguintes dados:

**Quadro 02:** Assentamentos Subnormais Em Natal

<b>Assentamentos Subnormais</b>	<b>Quantidade</b>
<b>Favelas</b>	70
<b>Vilas</b>	2217
<b>Loteamentos Irregulares</b>	118
<b>Famílias Com Renda Até 3 Salários Mínimos</b>	15233
<b>Domicílios</b>	14458
<b>População</b>	65122

Fontes: Plano de Ação 93/96; PEMAS 2001

<sup>10</sup> *Dentre as ações previstas pelo Ministério das Cidades para a capacitação dos municípios no campo da Política Habitacional destacam-se os seguintes termos de referência: Cadastro dos Assentamentos Informais; Cadastro das Áreas de Risco; Política de Habitação de Interesse Social; Reforma Administrativa e Gestão. Em Natal, o primeiro produto a ser desenvolvido foi o da proposta da PHIS, que se encontra expressa neste Relatório.*

Em que pese as limitações mencionadas, buscou-se no presente trabalho a identificação do Déficit Habitacional de Natal, levando-se em conta metodologias fundadas em parâmetros quantitativos e qualitativos da situação habitacional do município de Natal. Conforme visto anteriormente, os indicadores do Déficit Habitacional de Natal, apontam um déficit habitacional de 13%, o que corresponde em números absolutos à reposição de cerca de 23.941 unidades habitacionais no município. Do ponto de vista qualitativo, estima-se uma carência da ordem de 31% de inadequação habitacional (55.127 unidades em números absolutos) por infra-estrutura e 9% (15.355 unidades) por adensamento populacional

#### **4. AÇÕES E PROGRAMAS EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

A Política Habitacional em pauta propõe a abordagem do problema habitacional de Natal a partir do estabelecimento de programas e projetos integrantes do quadro de ações preventivas e ações curativas, agrupadas segundo as seguintes categorias: a) intervenção física no espaço urbano; b) gestão da política; e c) legislação urbana.

##### **4.1 AÇÕES E PROGRAMAS: DETALHAMENTO E INTERFACE COM A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO**

As ações previstas na Política Habitacional de Interesse Social de Natal encontram-se divididas em 3 categorias ou grupos de ações. Os programas aqui apresentados podem aparecer em mais de uma categoria de acordo com sua especificidade, alcance e eficácia. Quando um programa é detalhado em uma categoria, não será mais nas anteriores.

##### **CATEGORIA 1. INTERVENÇÃO FÍSICA NO ESPAÇO URBANO**

**Descrição:** conjunto articulado e integrado de Programas e Ações voltados para transformações físicas e melhorias habitacionais, tanto na moradia em si quanto no meio ambiente. Prevê obras, retificações e investimentos em serviços públicos. Subdivido em 4 tipos de Programas:

- 1.1. Programas Habitacionais de Interesse Social – ênfase na produção de moradias e na infra-estrutura do ambiente construído: Programa HABITAR NOVO, Programa CONSOLIDAR, Programa APOIO, Programa HABITAR NO CENTRO, Programa PENSARHIS, Programa INCLUSÃO.
- 1.2. Programas de Melhorias Habitacionais – ênfase na retificação de moradias e melhoria da infra-estrutura existente, com atenção a qualidade de vida da população: Programa HABITAR SAUDÁVEL, Programa APOIO, Programa AMBIENTE SAUDÁVEL, Programa MELHOR HABITAR, Programa PENSARHIS, Programa INCLUSÃO.
- 1.3. Programas de Regularização Urbanística e Fundiária – ênfase da regularização jurídica da terra urbana, do parcelamento informal do solo, invasões de áreas públicas, etc. mediadas por ações urbanísticas e de retificação do espaço construído: Programa BITPAR, Programa BDPS, Programa ReFurb, Programa APOIO, Programa Cartório Amigo, Programa PENSARHIS, Programa INCLUSÃO):
- 1.4. Programas de Prevenção e Controle de Invasões em Áreas de Risco e de Proteção Ambiental – ênfase nas ações voltadas para as áreas públicas, de interesse ambiente e/ou que ofereçam riscos à população moradora. Articula-se com os demais programas e linhas de ação.

## **CATEGORIA 2. GESTÃO DA POLÍTICA**

**Descrição.** Conjunto articulado e integrado de Programas e ações voltadas para a atualização dos procedimentos técnicos, políticos e administrativos da Prefeitura, como forma de viabilizar a PHIS. Incide diretamente sobre o corpo técnico envolvido na rede de planejamento municipal, relacionado com habitação. Busca também articular a estrutura de planejamento e gestão, com as linhas de financiamento nos três níveis administrativos. As ações foram divididas em 3 subcategorias: Capacitação de agentes públicos, Financiamento e Cadastramento.

2.1. Capacitação dos Agentes Públicos – treinamento de funcionários direta ou indiretamente ligados a PHIS, principalmente das secretarias de Ação Social, Meio Ambiente e Urbanismo e Obras. Este treinamento deve ser efetivado em módulos que dêem conta dos aspectos teóricos (concepção da PHIS), urbanísticos (Programas), jurídicos e sociais. Deve também ser pensadas formas de acompanhamento desses funcionários, durante a execução da PHIS.

2.2. Financiamento – item importante para toda a Política, o Financiamento é a ponte que possibilita vencer barreiras relacionadas com a operacionalização das propostas. Nesse sentido, a PHIS busca um estreito relacionamento com a PNHIS e seus fundos específicos, principalmente do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – em tramitação no Congresso Nacional). Entretanto, a completa dependência deste importante Fundo não impede o fomento e fiscalização de fundos municipais, já existentes e indicados por esta Política, principalmente no quesito Conselhos municipais. Também busca ligação mais estreita com ONGs, organismos internacionais e parcerias com o governo do estado.

2.3. Cadastramento e Fiscalização – a Política de Habitação de Interesse Social precisa estabelecer não apenas mecanismos de financiamento mas sobretudo um Sistema de controle eficaz. Nesse sentido, o cadastramento dos espaços precários é um viés importante, mas não único. Faz-se importante estabelecer mecanismos de acompanhamento da própria Política, através de análises internas (dos órgãos, setores, diretorias, conselhos, etc.) e análises externas (das comunidades, das obras, dos pagamentos, dos processos administrativos, da contratação de pessoal, etc.).

### **CATEGORIA 3. LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA**

**Descrição:** Conjunto de ações voltadas para a legislação vigente, adequando-a as novas especificidades da PHIS e do Estatuto da Cidade. Busca articular-se com as estruturas legais do município como a Lei Orgânica do Município, Plano Diretor de Natal, Conselhos e Departamentos municipais; reconhece, portanto, a necessidade de pensar uma legislação que dê conta nos novas

prescrições para o setor habitacional. Nesse sentido, três sub-categorias se destacam:

3.1. Plano Diretor de Natal – lei consolidada em Natal, passa atualmente por um amplo processo de Revisão de seus artigos e fundamentos, que permite a presente Política a inserção de instrumentos que viabilizem os Programas e Ações aqui definidos. O ajuste jurídico, entretanto, depende da articulação do setor habitacional com o setor de planejamento do município no sentido de alcançar objetivos comuns. Ressalta-se nessa linha de ação os artigos relacionados as AEIS, Conselhos e Fundos, Operações urbanas especiais, etc.

3.2. Lei do Parcelamento do Solo – lei importante para a definição sobre o parcelamento do solo urbano, não recebe uma atualização desde 1984. Como é sabido, a problemática da terra urbana é muito forte, sendo necessária uma atualização dessa legislação como forma de compor o conjunto de ações da PHIS. Nesse sentido, o Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal (em curso) e a elaboração desta Política, apresentam condições favoráveis para tais atualizações sendo necessário, para isso, a articulação entre os setores habitacionais com os setores de planejamento urbano.

3.3 Conselhos e Estruturas Administrativas – Estruturação do Sistema Articulado de Gestão visando a implementação da Política Habitacional de Interesse Social de Natal.

## **4.2 PROGRAMAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL: AÇÕES ESTRUTURANTES OU PREVENTIVAS**

### **4.2.1 PROVISÃO DE NOVAS MORADIAS**

#### **4.2.1.1 Produção de Novas Moradias**

#### **PROGRAMA HABITAR NOVO**

JUSTIFICATIVA: O déficit qualitativo e quantitativo indicado pela PHIS, revelam não apenas um dado estatístico mas sim uma necessidade de produção tanto a reestruturação do espaço quanto a construção de novas habitações. A Política Nacional de Habitação de Interesse Social - PNHIS,

aponta para a necessidade de atendimento a várias faixas de população de interesse social, estabelecendo alternativas com subsídio total, parcial e até mesmo ausência de subsídios. Está claro que tais alternativas devem ser baseadas no conhecimento da demanda e em instrumentos tributários e jurídicos que permitam o pleno funcionamento do sistema habitacional como um todo. Além disso, a articulação do setor privado com o setor público, pode permitir uma melhor dinâmica do setor construtivo como um todo, atendendo a faixas de renda diferenciadas. Entretanto, deve-se ressaltar a preponderância dos objetivos centrados na produção de moradia para populações de baixa renda.

**PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS:** estabelecer dentro dos programas de crédito, recursos de forma subsidiada para o atendimento de população que não tenha condições de arcar com o custo de uma nova moradia; estabelecer linhas de crédito para funcionários públicos ou de renda média como forma de alimentar os programas de crédito e incentivar os investimentos do setor de construção civil; implementar linhas de financiamento e/ou assessoria técnica para cooperativas habitacionais populares (da própria comunidade atendida), assim como regimes de autoconstrução gerenciadas pela própria população; financiamento para compra de materiais de construção e apoio técnico para regimes de mutirão; produção de moradias de interesse social.

#### **4.2.1.2 Reestruturação das Áreas em Loteamentos Consolidados.**

##### **PROGRAMA CONSOLIDAR**

**JUSTIFICATIVA:** O recente Estatuto da Cidade e as diretrizes da nova Política Nacional de Habitação, conformam como necessidade primordial a garantia do princípio da função social da propriedade e do direito a uma moradia digna. Nesse sentido, a preservação do direito dessas populações mais pobres passa pela reestruturação de assentamentos (formais ou informais) localizados em loteamentos consolidados. Essa consolidação dá-se pelo aspecto do reconhecimento de uma infra-estrutura instalada, pelos vínculos sociais com o território e sua inserção urbana. Evidente que essa

reestruturação passa pela Regularização Fundiária, Urbanística e Habitacional articulando vários programas em um mesmo espaço. Por tal característica, os loteamentos reestruturados devem apresentar uma forte presença de população de baixa renda e também serem atendidas por programas complementares de inclusão social (Programa INCLUSÃO).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: identificação e hierarquização dos problemas sócio-espaciais; articulação com demais Políticas nacionais e com programas locais de Regularização Fundiária e Urbanística; estabelecimento das demandas habitacionais e construção de uma metodologia de intervenção social, ambiental e urbanística.

ARTICULAÇÃO COM A PNHIS: Sim, principalmente com a diretriz “Urbanização de assentamentos precários e produção da habitação”.

#### **4.2.1.3 APOIO TÉCNICO À COMUNIDADE**

##### **PROGRAMA APOIO**

JUSTIFICATIVA: A pouca mobilização comunitária relacionada à questão da regularização da terra e construção de moradias, não pode ser vista como um empecilho definitivo ao apoio do poder público à essas comunidades. É sabido da longa pauta de reivindicações das comunidades sobre problemas existentes e direta (ou indiretamente) relacionados com a questão fundiária, urbanística e habitacional: falta de praças, ruas tortuosas, construções e invasões em áreas de alagamento, terrenos baldios, etc. são dados que revelam demandas desarticuladas que incidem na Regularização. Em diversos órgãos públicos, essa demanda por serviços e infra-estrutura vão sedimentando, de modo também informal, um rico banco de informações sobre *quais tipos de precariedade espacial* a cidade do Natal tem e *quais as prioridades* são sentidas pela população. Nesse sentido, uma das funções da PHIS de Natal, é receber tais demandas desarticuladas e, junto com a comunidade, definir as linhas de ação: jurídicas, urbanísticas, social e ambiental.

**PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS:** acompanhamento através dos Setores e Conselhos ligados à Política dos Projetos e Programas implementados em Natal e acompanhamento das demandas identificadas; estabelecimento de formas de contato e acompanhamento com comunidades ainda não atendidas por Projetos e Programas; trabalho de educação sócio-ambiental nas comunidades, através de palestras e elaboração de material informativo, na construção de uma consciência participativa; apoio a formação cooperativa de produção à moradia, através parcerias com universidades e ONGs.

**ARTICULAÇÃO COM A PNHS:** uma das diretrizes na nova Política Nacional para o setor, é justamente a “Qualidade e produtividade da produção habitacional”, onde entre outros pontos prevê o “apoio e viabilização de assessorias técnicas para possibilitar o acesso da população, especialmente das famílias de baixa renda”, “incentivo à formação e capacitação de assessorias técnicas, associações e cooperativas habitacionais e o intercâmbio entre as experiências”, além de incentivar a formação de “redes de capacitadores” (universidades, ONGs, Associações, etc.).

#### **4.2.1.4 PRODUÇÃO DE MORADIAS EM CENTRO HISTÓRICO**

##### **PROGRAMA HABITAR NO CENTRO**

**JUSTIFICATIVA:** O processo de expansão urbana das cidades brasileiras, principalmente nas cidades grandes e médias, levou a um processo de abandono relativo das áreas centrais dessas cidades causando a degradação do ambiente e do patrimônio histórico e cultural consolidado. Desde meados dos anos de 1980, Natal já enseja políticas públicas de revitalização do seu centro histórico, como forma de incentivar o uso das edificações em estado de degradação. Insurge neste início do século XXI, uma abordagem que tenta equacionar a problemática habitacional com a preservação dessas áreas: o incentivo de prédios históricos a partir do uso residencial. Nesse sentido, experiências em diversas capitais demonstra ser possível articular a preservação do ambiente construído com a reforma de

antigos prédios, adaptados agora para Habitação de Interesse Social, principalmente financiadas com recursos do Programa de Arrendamento Residencial – PAR. Em Natal, a existência do Programa REHABITAR (SEMURB e Caixa Econômica) permite uma fácil adequação aos interesses da PHIS em geral.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: estabelecimento de parcerias entre as secretarias envolvidas com a questão habitacional (SEMTAS) e com a preservação do patrimônio histórico (SEMURB); parceria com a Caixa Econômica no sentido de viabilizar projetos de PAR voltados para essa temática; elaboração de um perfil de morador, voltado para moradia em áreas centrais;

#### **4.2.1.5 INCENTIVO A SOLUÇÕES E PROJETOS SOBRE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

##### **PROGRAMA PENSARHIS**

JUSTIFICATIVA: este Programa busca articular a questão da Habitação de Interesse Social com a pesquisa e a prática de projeção, tanto nas Universidades e Centros de Pesquisa quanto nos escritórios particulares ou estudantes recém-formados. A abertura de concursos, por exemplo, de idéias, projetos e abordagens diferenciadas, amplia a capacidade dos técnicos e da sociedade civil de participar deste debate, assim como incentivar outras pesquisas formando, aos poucos, profissionais capacitados em intervir em Projetos Urbanos maiores e destinados a um maior número de assentamentos. Pretende-se criar uma *cultura de intervenção*, por meio de um debate continuado.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: oficinas temáticas e seminários sobre a PHIS, em parceria com instituições locais e nacionais; abertura anual de concurso de idéias sobre a PHIS, em qualquer AEIS indicada; premiação para as melhores monografias acadêmicas sobre o tema habitacional em Natal.

## **4.2.2 INCENTIVO A PROGRAMAS COMPLEMENTARES DE INCLUSÃO SOCIAL**

### **PROGRAMA INCLUSÃO**

JUSTIFICATIVA: cada vez mais as Políticas Públicas voltadas à habitação, tem apontado para a necessidade de articular a produção habitacional e intervenções urbanísticas com programas complementares e multi-setoriais de inclusão social. A habitação, nessa perspectiva, insurge como um elemento físico importante mas que apenas completa sua função social, ao estar amparada em um ambiente socialmente equilibrado. Assim, articular a moradia com educação, saúde, aumento da renda familiar, lazer, etc. é importante para a construção de uma comunidade melhor integrada sócio-espacialmente.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: fomento de parcerias entre as várias secretarias municipais, estaduais e federais buscando somar esforços no sentido de estabelecer uma agenda social comum;

## **4.3 PROGRAMAS DE MELHORIAS HABITACIONAIS: AÇÕES EMERGENCIAIS OU CURATIVAS**

### **4.3.1 PROGRAMA DE MELHORIAS HABITACIONAIS**

#### **4.3.1.1 Saneamento e Drenagem**

#### **PROGRAMA HABITAR SAUDÁVEL**

JUSTIFICATIVA: as populações assentadas em espaços urbanos precários, apresentam como desafio não apenas uma qualidade da habitação mas primordialmente a qualidade sanitária do ambiente de moradia. Os vários tipos de deficiência em infra-estrutura – principalmente em saneamento básico e drenagem – comprometem a qualidade de vida das pessoas, influenciando negativamente em sua saúde e trabalho. Além do mais, estudos indicam que a cada dólar investido em saneamento, economiza-se quatro dólares na área da

saúde. Democratizar e integrar esses sistemas de saneamento e drenagem é ponto importante na melhoria do meio ambiente e da habitação.

**PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS:** articulação com as demais secretarias municipais e órgãos estaduais, buscando maior eficiência na alocação de recursos e nas áreas a serem servidas pela infra-estrutura, com ênfase na periferia e AEIS; articulação com o Conselho de Saneamento Básico de Natal; busca de financiamento na esfera Federal (Ministério das Cidades) e organismos internacionais (BID e BIRD); articulação com outros serviços como coleta de lixo, abastecimento de água, transporte coletivo, etc.; estabelecer tarifas de alcance universal, porém diferenciadas para cada nível populacional e até subsidiadas integralmente; articulação das intervenções em infra-estrutura ambiental e outras intervenções no campo habitacional de interesse social.

#### **4.3.1.2 Financiamento para Melhorias Habitacionais**

##### **PROGRAMA MELHOR HABITAR**

**JUSTIFICATIVA:** Um dos componentes do déficit habitacional é, sem dúvida, a necessidade de colocar um grande estoque de moradias em um padrão mínimo de habitabilidade. Embora uma população de baixa renda já tenha (de modo formal ou informal) obtida sua moradia, esta pode apresentar-se em um estado de degradação física ou de salubridade que não necessite da reposição da moradia mas sim a implementação de melhorias relacionadas à alvenaria, cobertura, piso ou instalações sanitárias.

**PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS:** como este programa tem a capacidade de agir em diferentes contextos, comunidades e com variados grupos de demanda, deve-se pensar a alocação de recursos abrangendo também diferentes situações e linhas de financiamento. Desde pequenas reformas na alvenaria, substituição de telhado, colocação de piso até reforma em cômodos inteiros, construção de unidades sanitárias, etc. Como também

aponta a PNHIS, deve-se prever (no Programa APOIO) assistência técnica e acompanhamento da alocação dos recursos e controle das obras, garantindo a qualidade da execução.

#### **4.3.1.3 Incentivo a Soluções e Projetos sobre o tema**

**PROGRAMA PENSARHIS** (acima detalhado)

#### **4.3.1.4 Incentivo a Programas Complementares de Inclusão Social**

**PROGRAMA INCLUSÃO** (acima detalhado)

### **4.3.2 PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA E FUNDIÁRIA**

#### **4.3.2.1 construção de um Banco de Informações sobre Terras Públicas e Áreas de Risco**

##### **PROGRAMA BITPAR**

JUSTIFICATIVA: As informações atualmente existentes sobre a ocupação de terras públicas (nos três níveis administrativos) ainda não permitem uma plena visualização e caracterização dos tipos de assentamento, do histórico, da morfologia e uso do solo de cada uma dessas áreas. Também ainda não está sistematizado e centralizado, em forma de cadastro, as especificidades de cada Área de Risco existente em Natal, nem pela perspectiva ambiental, nem da segurança física das pessoas. O que existe são dados fragmentados em diferentes órgãos públicos que precisam ser sistematizados para, assim, permitir um planejamento a curto, médio e longo prazo.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: pesquisa em Cartórios de Registro Imobiliário, Órgãos Públicos, Autarquias e Institutos, sobre dados relacionados à produção fundiária urbana e rural, mapeando as ocupações e fragmentação do espaço urbano. Construção de um Banco de Dados textuais e

Banco de Dados cartográficos sobre cada área ocupada e vazia, através de um processo de georeferenciamento.

#### **4.3.2.2 Construção de um Banco de Dados sobre Parcelamento do Solo**

##### **PROGRAMA BDPS**

JUSTIFICATIVA: Os dados sobre a clandestinidade e informalidade dos parcelamentos do solo em áreas privadas, permitiram até hoje aproximar a existência entre 35 e 40% de loteamentos irregulares em Natal. Este número pode variar ainda mais de acordo com a metodologia utilizada. Propõem-se, então, uma sistematização e centralização sobre estes loteamentos, a partir da identificação por bairro de cada um deles.

PROCEDIMENTO METODOLÓGICOS: pesquisa em Cartórios de Registro Imobiliário, Órgãos Públicos, Autarquias e Institutos, sobre dados relacionados à produção fundiária urbana e rural, mapeando as ocupações e fragmentação do espaço urbano. Construção de um Banco de Dados textuais e Banco de Dados cartográficos sobre cada área ocupada e vazia, através de um processo de georeferenciamento.

#### **4.3.2.3 Regularização Fundiária e Urbanística**

##### **PROGRAMA REFURB**

JUSTIFICATIVA: A partir da caracterização dos assentamentos, faz-se necessário o estabelecimento de linhas de ação no sentido de enfrentar a precariedade dos espaços habitacionais construídos informalmente. A diversidade desses espaços não se reduz apenas a questão sócio-econômica da população moradora, mas também do processo de ocupação dessas terras: infrações à legislação federal, estadual e municipal; atos lesivos ao meio ambiente; transgressões legais referentes ao Registro Cartorial, entre outros, confere especificidades a cada assentamento existente. Nesse sentido,

Programas de Regularização Fundiária e Urbanística devem agir apoiadas em uma metodologia fundamentada no Direito Urbanístico e no Desenho Urbano.

**PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS:** atuação em áreas consolidadas, com definição de um quadro de prioridades e contato com agentes comunitários; construção de um arcabouço de possibilidades jurídicas e de apoio à comunidade; utilização de instrumentos legais como CDRU e Usucapião; projetos de reurbanização e infra-estrutura, desenvolvidos por meio dos procedimentos indicados pela PHIS de Natal; acompanhamento e divulgação dos trabalhos.

#### **4.3.2.4 Apoio Técnico à Comunidade**

**PROGRAMA APOIO** (Acima detalhado)

#### **4.3.2.5 Flexibilização Cartorial dos Processos**

**PROGRAMA CARTÓRIO AMIGO**

**JUSTIFICATIVA:** A problemática da Regularização Fundiária passa, de modo inevitável, pela necessidade de envolver os Registros Cartoriais que, de fato, detêm legalmente o direito de inscrição legal sobre todo parcelamento de solo, conforme Lei Federal 6766/79 e atualizações. Por outro lado, os Cartórios podem se transformar em um aliado importante no esforço de legalização da terra urbana, através da flexibilização dos procedimentos burocráticos e taxas de inscrição. Admite-se que a tarefa em si não é fácil, visto as experiências nacionais ainda estão desarticuladas de um envolvimento por inteiro dos Cartórios. Entretanto, acredita-se na possibilidade de acordos específicos e conscientização dos registradores, ao lado de um apoio jurídico da Prefeitura e demais parceiros

**PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS:** oficinas com os Registradores, informando e conscientizando sobre a PHIS e suas possibilidades econômicas e sociais; reuniões setoriais com segmentos que operam o Direito, buscando caminhos apropriados; parceria com o Ministério Público e Corregedoria Geral; Incentivo a Soluções e Projetos sobre Habitação de Interesse Social

Programa PensarHIS

**4.3.2.6 Incentivo a Programas Complementares de Inclusão Social**  
**PROGRAMA INCLUSÃO** (Acima detalhado)

**4.3.3 PROGRAMAS DE PREVENÇÃO E CONTROLE DE OCUPAÇÕES EM**  
**ÁREAS DE RISCO E DE PROTEÇÃO AMBIENTAL**

**4.3.3.1 Construção de um Banco de Informações sobre Terras**  
**Públicas e Áreas de Risco**

**PROGRAMA BITPAR** (Acima detalhado)

**4.3.3.2 Projetos de Reassentamento ou Consolidação em Áreas**  
**Invadidas**

**PROGRAMA PROMORADIA**

JUSTIFICATIVA: a problemática habitacional em Natal, está intimamente ligada com a ocupação de terras públicas e de áreas de fragilidade ambiental, trazendo riscos a população moradora e ao meio ambiente. Nesse sentido, insurge a necessidade de pensar ações que leve em consideração possibilidades de remoção e reassentamento dessa população, assim como consolidação das habitações na área. Evidente que para a escolha do procedimento adequado de intervenção, far-se-á necessária a identificação correta das especificidades, dos riscos ambientais e da capacidade de articulação de cada comunidade. O Programa deve, portanto, estar articulado com as demais ações e fundamentalmente ancorado em uma metodologia que identifique os riscos e benefícios do processo de reassentamento ou consolidação.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: identificação por meio do BITPAR das áreas prioritárias de intervenção; abordagem participativa com a comunidade, conscientizando e informando sobre a PHIS como um todo; parceria com órgãos e Conselhos de cunho ambiental, articulando as ações urbanísticas com ações ambientais; desenvolvimento de ações de ordem jurídica, observando as legislações existentes, no sentido de flexibilizar o uso

do solo em áreas de consolidação; interface com o Programa INCLUSÃO, buscando o melhor caminho em casos de reassentamentos.

#### **4.3.3.3 Incentivo a Projetos e Tecnologias Alternativas de Intervenção em Áreas de Risco**

##### **PENSARHIS – ÁREAS DE RISCO**

JUSTIFICATIVA: este Programa busca articular a questão da Habitação em áreas de risco com a pesquisa e a prática no campo da projeção e no campo das alternativas de inclusão social e minimização dos impactos ambientais, tanto nas Universidades e Centros de Pesquisa quanto nos escritórios particulares ou estudantes recém-formados. A abertura de concursos, por exemplo, de idéias, projetos e abordagens diferenciadas, amplia a capacidade dos técnicos e da sociedade civil de participar deste debate, assim como incentivar outras pesquisas formando, aos poucos, profissionais capacitados em intervir em Projetos Urbanos maiores e destinados a um maior número de assentamentos. Pretende-se criar uma *cultura de intervenção*, por meio de um debate continuado.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: oficinas temáticas e seminários sobre a PHIS, meio ambiente, programas de inclusão social, etc. em parceria com instituições locais e nacionais; abertura anual de concurso de idéias sobre a PHIS, em qualquer AEIS indicada; premiação para as melhores monografias acadêmicas sobre o tema relacionando o meio ambiente e a habitação em Natal

#### **4.3.3.4 Locação Temporária**

##### **PROGRAMA ABRIGO**

JUSTIFICATIVA: Outra problemática que surge na Política Habitacional é a situação relacionada a ocorrências de pouca previsibilidade, mas que exigem respostas rápidas do poder público. Situações de risco iminente, de causas naturais ou provocadas (como chuvas intensas, desabamentos, incêndios, etc.), enfim, situações emergenciais. Além disso,

obras e intervenções urbanas também podem demandar, por um curto período de tempo, espaços de moradia; outro fator é a retirada de moradores de rua de modo emergencial, alocando-os em moradia temporária. Para isso, deve ser pensado um Sistema de atendimento a estas ocorrências onde estejam previstas linhas de ação, recursos e critérios de alocação, seguindo os objetivos da política e as legislações pertinentes.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: identificação das situações de risco; identificação da demanda temporária; inserção do nome e procedência das famílias em um cadastro único; estabelecimento de critérios de atendimento temporário.

**Quadro 03:** Programas e Ações da PHIS - NATAL

Categoria	Subcategoria	Programas e Ações
1	1.1. Programas Habitacionais de Interesse Social	HABITAR NOVO, CONSOLIDAR, APOIO, HABITAR NO CENTRO, PENSARHIS, INCLUSÃO
	1.2. Programas de Melhorias Habitacionais	HABITAR SAUDÁVEL, APOIO, AMBIENTE SAUDÁVEL, MELHOR HABITAR, PENSARHIS, INCLUSÃO.
	1.3. Programas de Regularização Urbanística e Fundiária	BITPAR, BDPS, ReFurb, APOIO, Cartório Amigo, PENSARHIS, INCLUSÃO
	1.4. Programas de Prevenção e Controle de Invasões em Áreas de Risco e de Proteção Ambiental	BITPAR, PROMORADIA, PensarHIS – Áreas de Risco, Programa ABRIGO
2	2.1. Estrutura Direta	Capacitação de agentes públicos
	2.2. Financiamento	Fundos Municipais e Articulação intergovernamental
	2.3. Cadastramento e Controle	Cadastros Geral de AEIS (Vilas, Favelas e Loteamentos Irregulares) – Cadastro Geral da Demanda por Novas Moradias – Cadastro Geral de Demanda por Melhorias Habitacionais – Cadastro e Controle dos Beneficiários dos Programas do PHIS.
3	3.1. Plano Diretor de Natal	Processo de Revisão
	3.2. Lei do Parcelamento do Solo	Processo de Revisão
	3.3. Estrutura dos Conselhos de Habitação e Reorganização Administrativa	Proposta de um Novo desenho administrativo

## **5. GESTÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

Visando a implementação da Política Habitacional de Interesse Social para o Município de Natal, propõe-se a estruturação de um sistema articulado de gestão no âmbito da atual Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social (SEMTAS), a partir das seguintes definições:

1. Composição do Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social (SMHIS) a partir de uma instância de gestão e controle, no caso a atual SEMTAS, articulada e integrada com a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA), Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEMURB), Secretaria Municipal de Obras e Viação (SEMOV), Conselho de Planejamento e Meio Ambiente (CONPLAM), Conselho de Habitação e Interesse Social (CONHABIN), Fundo de Habitação de Interesse Social (FUNHABIN). Integram, ainda, o Sistema Municipal de Habitação uma rede de agentes financeiros, promotores e técnicos envolvidos na implementação da Política de Habitação de Interesse Social para o Município de Natal;
2. O SMHIS tem como principal objetivo garantir que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população que recebe de 0 a 3 salários mínimos, no qual se concentra 31% do déficit habitacional de Natal;
3. O SMHIS será movimentado por recursos advindos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, do Fundo de Habitação de Interesse Social (FUNHABIN) e da arrecadação da Outorga Onerosa, segundo especificações do Plano Diretor de Natal (Lei 007/94).
4. O SMHIS atuará de forma descentralizada, através do envolvimento do poder público, nos três níveis de governo, e articulação deste com a iniciativa privada e as organizações da sociedade.

5. Sobre a instância de gestão e controle propõe-se: a) Acréscimo do termo “Habitação” à denominação atual (SEMTAS), que passa a ser identificada como Secretaria Municipal de Trabalho, Habitação e Ação Social / SEMTHAS; b) Instituição da SEMTHAS como Unidade Orçamentária; c) Criação de uma Diretoria de Habitação, estruturada a partir dos seguintes setores: a) Estudos e Projetos; b) Avaliação e Monitoramento; c) Seleção e Cadastro, conforme fluxo organizacional expresso na Figura 03.

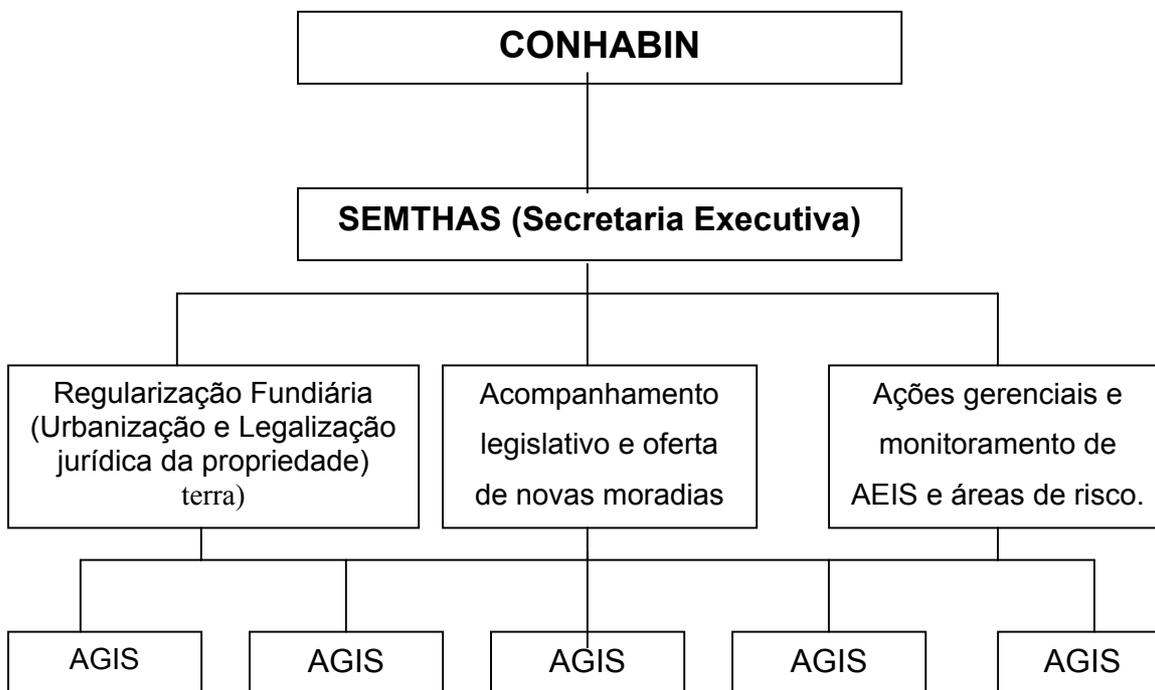
**FIGURA 03**  
Estrutura da Diretoria da Habitação - SEMTHAS



6. Reativação do Conselho de Habitação e Desenvolvimento Social de Natal (CONHABIN), que passa a ser denominado CONSELHO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE NATAL – CONHABIN – como instância de participação e deliberação, conforme definido na Lei Orgânica do Município de Natal, Art.122: *As políticas e os projetos habitacionais são implementados pelo Município de forma descentralizada, cabendo o controle direto da aplicação dos recursos à população, através de suas entidades representativas;*
7. Reestruturação do Conselho de Habitação de Interesse Social de Natal – CONHABIN – com a criação das seguintes Câmaras Técnicas: a) Urbanização e legalização fundiária; b) Acompanhamento legislativo e oferta de novas moradias; c) Ações gerenciais e monitoramento das

AEIS e áreas de risco; d) Comissões das Ações Gerenciais de Interesse Social – AGIS. (Figura 04):

**FIGURA 04**



(\*) AGIS - Ações Gerenciais de Interesse Social: Estruturas temporárias para implementação de projetos de intervenção nas AEIS, sendo formada por: técnicos da prefeitura, representações da comunidade e assessoria técnica cadastrada na prefeitura.

8. Consonante com a Política Nacional de Habitação, o Desenvolvimento Institucional constitui um dos instrumentos estratégicos da Política de Habitação de Interesse Social para o Município de Natal, promovendo-se a integração e capacitação dos diversos agentes públicos e privados envolvidos com a questão habitacional, criando-se, assim, as condições necessárias à implementação do modelo de política habitacional que se busca no país: democrático, descentralizado e transparente, por meio do qual se promoverá o direito de acesso à moradia digna a todos os cidadãos. Diretrizes para ações de desenvolvimento institucional: a) Planejamento e gestão; b) Modernização Organizacional e Técnica; c)

Capacitação de agentes públicos e sociais; d) Atualização do quadro legal normativo

**a) Planejamento e gestão:**

Buscar a cooperação entre os três níveis de governo, tendo a Secretaria Municipal de Trabalho, Habitação e Ação Social - SEMTHAS, como órgão gestor e de planejamento da Política em nível municipal. Promover a articulação entre os agentes públicos, privados e atores sociais no âmbito da PMHIS, através de estruturas e mecanismos institucionais e de gestão democrática que comporão o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social - SMHIS. A gestão da PMHIS, será exercida de forma democrática com transparência e controle social, através da instituição do Conselho de Habitação de Interesse Social de Natal – CONHABIN – com a criação das seguintes Câmaras Técnicas: 1) Urbanização e legalização fundiária; 2) Acompanhamento legislativo e oferta de novas moradias; 3) Ações gerenciais e monitoramento das AEIS e áreas de risco; 4) Comissões das Ações Gerenciais de Interesse Social – AGIS. Além do Conselho de Habitação de Interesse Social – CONHABIN, a implementação da Política Municipal define ainda a necessidade de interlocução da SEMTHAS, com os demais conselhos que integram o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social – SMHIS: COMPLAN, CONSAB, Conselho de Usuários (STTU).

**b) Modernização organizacional e técnica:**

- Estimular e apoiar a criação e o fortalecimento de estruturas institucionais, com o objetivo de articular a política habitacional com as demais políticas setoriais e de desenvolvimento urbano, levando em conta as especificidades locais;
- Incentivar a modernização do controle urbanístico e agilização de procedimentos para aprovação de projetos e empreendimentos habitacionais e de parcelamento do solo em áreas de interesse social;
- Propiciar as condições para o acesso dos agentes públicos ao arcabouço técnico-informacional necessário ao desempenho do seu papel, com

ênfase em levantamentos e constituição de bases cartográficas e criação e atualização de sistemas de informação;

- Incentivar a formação e ampliação de corpos técnicos especializados e capacitados, permitindo aos entes públicos acesso ao conhecimento e análise da problemática urbana e habitacional em nível local e regional, de modo a potencializar sua capacidade de intervenção e acesso aos recursos disponibilizados pelos programas da PMHIS;
- Incentivar a constituição de agentes promotores de natureza social (cooperativas, associações de moradores) com a finalidade de organizar empreendimentos de caráter solidário e reunir a demanda.

### **c) Capacitação de agentes públicos e sociais**

- Buscar vincular as ações de capacitação aos processos de planejamento, implementação e avaliação dos programas e projetos da PMHIS;
- Capacitar os agentes públicos e sociais em todos os níveis de governo e instâncias de participação da PMHIS para exercerem com autonomia e capacidade técnica as funções de agentes do planejamento, da gestão, da avaliação e do monitoramento da implementação de políticas habitacionais;
- Os programas e atividades de capacitação para a política habitacional deverão estar em consonância com a Política de Habitação de Interesse Social, respeitadas a diversidade e especificidades regionais e locais e os diferentes níveis de desenvolvimento institucional dos agentes públicos e sociais;
- Para adquirir a amplitude e a abrangência necessárias, as ações de capacitação serão feitas em parceria com agentes e atores institucionais em condições de exercer o papel de capacitadores, como universidades, centros de pesquisa e formação, organizações não governamentais,

consultorias especializadas, entre outros, articulando e potencializando a capacidade técnica instalada na cidade.

#### **d) Atualização do quadro legal normativo**

A implementação da Política Habitacional de Interesse Social para o Município de Natal irá requerer a revisão e adequação de alguns instrumentos legais e mecanismos de gestão já previstos no ordenamento jurídico municipal.

Nesse intento dá-se em primeiro lugar a necessidade de redesenhar o Sistema de Planejamento e Gestão da Habitação Social do Município. Entretanto, com vistas a promover uma adequação legal sem que seja necessário propor emenda à Lei Orgânica Municipal optou-se pela estruturação do sistema a partir da atual Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social (SEMTAS) que se constituirá na instância de gestão e controle do Sistema, ou seja, a unidade administrativa que centralizará a Política.

Desse modo, necessária a alteração da Lei Complementar nº20, de 2 de março de 1999, de modo a promover algumas adequações cabíveis como: a) a instituição da Secretaria como Unidade Orçamentária; b) a criação uma Diretoria de Habitação; c) a redefinição das atribuições das competências e atribuições da Secretaria, inclusive com o acréscimo do termo “Habitação” à denominação atual (SEMTAS), passando a Secretaria a ser identificada como Secretaria Municipal de Trabalho, Habitação e Ação Social – SEMTHAS, além de ser expressamente considerada a atuação da Secretaria de forma descentralizada, através do envolvimento do poder público, nos três níveis de governo, e a articulação deste com a iniciativa privada e as organizações da sociedade. Nesse mesmo objetivo propõe-se uma nova articulação e integração da SEMTHAS com a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA), a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEMURB), a Secretaria Municipal de Obras e Viação (SEMOV) e o Conselho de Planejamento e Meio Ambiente (CONPLAM) assim como a integração do Sistema com uma rede de agentes financeiros, promotores e técnicos envolvidos na implementação da Política. Essencial, ainda, para a

implementação dos objetivos da Política e a captação e movimentação dos recursos necessários à sua efetivação será a reestruturação do Conselho de Habitação e Interesse Social (CONHABIN) e do Fundo de Habitação de Interesse Social (FUNHABIN), o que importará na necessária alteração da Lei nº4.448/93.

Agentes do Sistema: No plano municipal indica-se a reativação do Fundo de Habitação de Interesse Social / FUNHABIN. No Plano Federal, a Caixa Econômica Federal (CEF) desempenha o papel de agente operador do FGTS. Além disso, assumirão papel de agente operador do Fundo Nacional de Habitação e atuará como instituição depositária implementando a aplicação dos recursos do FNHIS e na realização das transferências “fundo a fundo”. Para tanto, definirá os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FNHIS, com base nas normas e diretrizes de aplicação elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, composto por repasse de recursos não onerosos. Outros Fundos: Cobertura de programas já existentes (caso do Programa de Arrendamento Residencial – PAR) ou a programas recém-criados (caso do Programa Crédito Solidário), com origem no FAR (primeiro caso) e no FDS (no segundo caso). Eventualmente, os recursos assim definidos poderão ser aplicados em combinação com os provenientes das outras fontes acima mencionadas, compondo novas soluções de subsídios, modeladas com o intuito de atingir faixas de renda e de necessidades não adequadamente contempladas pelos seus critérios originais.

Tendo em vista a redefinição do limite das Áreas Especiais de Interesse Social, será necessária a alteração do texto referente às AEIS no Plano Diretor de Natal, Lei Complementar 07/94.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

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

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

BENTES, Dulce; TINOCO, Marcelo. **Planejamento e Gestão do Patrimônio Ambiental: um estudo na orla marítima de Natal (1984-2002)**. Natal: UFRN, 2004. (Relatório Final de Pesquisa).

FIERN. **Natal 3.º Milênio**. Natal, 1999.

GOVERNO FEDERAL. **Política Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2004.

IBGE. Pesquisa de Informações Municipais. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> . Acesso em: 22 jul.2004.

IPEA;UFPE; IPLANAT. **Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano**. Natal,1997.( Relatório Nº 2. Levantamento e Análise dos Problemas da Gestão do Uso e Ocupação do Solo e Proposição de Políticas Públicas. Região Metropolitana de Natal).

IPLANAT. **Habitação Popular em Natal: Plano de Ação 1993-1996**. Natal,1993.

METRODATA. Observatório das Metrópolis. Rio de Janeiro: IPPUR;UFRJ, 2004. Disponível em <[www.ufrj.br/ippur/observatoriodasmetropoles/metrodada/ich](http://www.ufrj.br/ippur/observatoriodasmetropoles/metrodada/ich)> . Acesso em: 24 jul 2004.

POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo; (Orgs). **Atlas da Exclusão Social no Brasil**. São Paulo; CORTEZ, 2003. CD-ROOM.

PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL . **Lei Complementar 055/04** de 27 de Janeiro de 2004 Institui o Código de Obras do Município de Natal.

PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL Natal. **Lei 4.912/97** de 10 de Dezembro de 1997. Institui a categoria de imóvel regularizado para imóveis e lotes que especifica.

PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL. **Lei Complementar 07/94** de 05 de setembro de 1994.

PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL. **PEMAS- Plano estratégico municipal para assentamento subnormais**. Natal: SEMTHAS,2001.

SAULE JR, Nelson . **Agenda Habitat**. In: Direito À Cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Limonad, 1999.

SEMAP. **Natal 2015**. Natal: SEMAP,2000.

SILVA. Alexsandro Ferreira Cardoso da. **DEPOIS DAS FRONTEIRAS: A FORMAÇÃO DE ESPAÇOS DE POBREZA NA PERIFERIA NORTE DE NATAL/RN**, Dissertação (Mestrado em Arquitetura e urbanismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2004.

TINOCO, Marcelo Bezerra de. **Arquitetura em Disputa**. O Lugar do Projeto Urbano na ocupação da cidade. Ocupação turística e ocupação de interesse social. Tese (Doutorado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo.2001.

TINOCO, Marcelo; VILAÇA, Ana Paula de O. **Novos enunciados de Projeto em Áreas de Interesse Social: um olhar sobre as Áreas Especiais de Interesse Social de Natal**. Anais do I Congresso Brasileiro sobre Habitação Social. Florianópolis: UFSC, 2003.