

DESLOCAMENTOS DE FAMÍLIAS EM PROJETOS DE HABITAÇÃO SOCIAL: avaliação de procedimentos e resultados do projeto Planalto II, Natal /RN

Maria Caroline Farkat Diógenes

Contato: carolfarkat@yahoo.com.br

Linha de pesquisa POLÍTICA E PROJETO DA HABITAÇÃO SOCIAL; Área de Concentração I - URBANIZAÇÃO, PROJETOS E POLÍTICAS FÍSICO-TERRITORIAIS – PPGAU/UFRN.

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como tema a avaliação dos procedimentos de deslocamento de famílias nos projetos de Habitação de Interesse Social (HIS), considerando a experiência do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), implementado em Natal no ano de 2008.

O interesse por esse tema é proveniente da participação da autora na pesquisa sobre a avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento PAC¹ e sua experiência profissional junto à Secretaria de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes (SEHARPE) com o projeto Planalto II (PAC), situado na Zona Oeste de Natal. Este projeto complementou o conjunto Leningrado e criou o conjunto habitacional Santa Clara, os quais receberam moradores deslocados de seis assentamentos precários oriundos de diversas áreas da cidade (Figura 1).

As famílias foram para os citados conjuntos habitacionais em junho de 2009, evidenciando problemas relativos à inserção urbana, principalmente, quanto ao acesso ao transporte público e aos equipamentos de saúde, educação, entre outros.

Assim, observando essa experiência, verificou-se que o deslocamento de famílias para áreas distantes dos locais de origem demonstra semelhanças com as remoções ocorridas nas décadas de 1960 e 1970, conforme análise de Valladares (2005).

De acordo com Villaça (2001), esse procedimento contribuiu para a construção socioespacial intraurbana nas cidades brasileiras onde o capital determina quem tem acesso às áreas privilegiadas dotadas dos investimentos públicos em infraestrutura básica, equipamentos e serviços. Exemplos dessa forma de atuação das Políticas Habitacionais no Brasil estão presentes em diversas cidades do país como Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife e Rio de Janeiro conforme estudos de Maricato (2001), outros de Villaça (2001) e Nabil Bonduki (1998).

Na trajetória dos projetos habitacionais, verificou-se que as justificativas para a promoção das remoções assumem conotações distintas de acordo com o período histórico. No início do século XX, por exemplo, o higienismo respaldou ideologicamente as ações de retirada das famílias sob o argumento de educação sanitária (BONDUKI, 1998). Os projetos do período modernista implicaram igualmente em deslocamento das famílias, objetivando a modernização das cidades, conforme exposto por Valladares (2005).

Figura 1: Espacialização dos assentamentos precários deslocados e os conjuntos habitacionais para onde foram

¹ Este estudo do PAC foi uma iniciativa do Ministério das Cidades – Mcdidades - através do Observatório das Metrópoles.

deslocados.



Fonte: SEMURB, 2013. Nota: reelaborado por Débora Youchoubel, 2014

A política habitacional desenvolvida pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) entre as décadas de 1960 e 1980 resultou, novamente, em processos de periferização nas cidades brasileiras. Uma pesquisa sua identificou que menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos estavam dentro da malha urbana ou próximos a ela e eram dotados de acesso à infraestrutura básica e serviços (SERPA *apud* MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p.39-40).

Dessa forma, historicamente, constatou-se que as políticas de habitação têm concorrido para o processo de deslocamento das camadas mais pobres para a periferia em favor do embelezamento das cidades em busca de ares de modernidade, o que Maricato (2001) chamou de Urbanismo “à moda” da periferia.

Contudo, princípios e mecanismos para efetivação do Direito à Moradia, que demarcam novos pressupostos para a Política de Habitação de Interesse Social, foram instituídos na Constituição brasileira, evidenciando estruturas para mudanças nessas práticas de remoção no processo de redemocratização do Estado brasileiro a partir da década de 1980.

Assim, questiona-se de que maneira os resultados do processo de deslocamento de famílias do projeto Planalto II articulou a questão fundiária e considerou os princípios do direito à Moradia Digna e à Cidade?

A pesquisa parte da premissa de que as ações de deslocamento de famílias do projeto Planalto II implicaram em violações do Direito à Moradia e à Cidade, verificando-se fragilidades quanto à inserção urbana e satisfação do morador.

Dessa forma, tomam-se como objeto de estudo os procedimentos de deslocamento de famílias em projetos de HIS (PAC), em Natal, relacionado aos aspectos de inserção urbana e satisfação do morador.

2 OBJETIVOS

O objetivo principal foi identificar os procedimentos de deslocamento de famílias adotados no projeto Planalto II, visando caracterizar as modalidades de inserção urbana e satisfação do morador.

Para tanto, buscou-se:

- a) Conhecer a trajetória de elaboração e implementação do projeto de deslocamento de famílias do Planalto II, almejando compreender os efeitos de sua formulação e condução evidenciados na fase de apropriação da moradia;
- b) Identificar os elementos de inserção urbana no processo de deslocamento de famílias do projeto Planalto II, considerando as condições de infraestrutura urbana, mobilidade, qualidade ambiental, regularização fundiária e controle urbanístico;
- c) Conhecer a satisfação do morador quanto à moradia, espaço público e serviços urbanos.

3 METODO

Nesta pesquisa avaliativa priorizaram-se referências conceituais de autores como Sônia Draibe, Figueiredos, produções do Ministério das Cidades e autores norte americanos como Worthen, Sanders e Fitzpatrick no tema avaliação de Programas e Projetos. Na compreensão do *Direito à cidade*, utilizou-se Henry Lefébvre, *a Função Social da Propriedade Urbana (FSPU)* por Adauto Lúcio Cardoso, Nelson Saule Júnior e o Movimento de Reforma Urbana (MRU). A Agenda Habitat no entendimento de *Habitabilidade*. Por fim, relacionado aos conceitos de deslocamento de comunidades, escolheu-se Rosana Denaldi, na compreensão de *Reassentamento e Remanejamento*, assim como, Nabil Bonduki, Ermínia Maricato e Lícia Valladares para os estudos sobre *Remoção*, Lúcio Kowarick na compreensão de *Espoliação Urbana* e David Harvey para o conceito de *desposseção*.

Os procedimentos adotados no levantamento de dados contemplaram a análise de documentos como Plano de Trabalho, Plano de Trabalho Técnico Social e Plano de Reassentamento e Remanejamento e o Plano de ação da proposta, que embasaram o projeto na sua fase de elaboração. Na fase de implementação, foram analisados os relatórios de obra e de execução do trabalho social. Em ambas as fases foram aplicadas entrevistas, com os projetistas e demais técnicos da gestão municipal (secretários, engenheiros, assistentes sociais), visando obter dados da equipe técnica do projeto, complementações e confirmações das informações registradas.

Para a realização do diagnóstico referente à situação atual dos conjuntos habitacionais formados pelo projeto Planalto II, utilizaram-se dois eixos de análise: Moradia e Inserção Urbana e Satisfação do Morador.

A análise dos indicadores foi feita a partir dos levantamentos de dados no local e em instituições correlatas. Além disso, foi aplicado um formulário aos moradores, com o objetivo de aferir dados complementares dos eixos Moradia e Inserção Urbana e, principalmente, obter dados sobre a satisfação do morador quanto à sua condição de moradia atual e situação anterior nos assentamentos de origem.

Tal formulário foi composto de questões fechadas, dividido em quatro partes. Inicialmente, tem-se um quadro de questões para atualizar os dados cadastrais dos entrevistados com o objetivo de identificar o público alvo. Depois, foram inseridas as questões relativas à Satisfação do Morador. Ao

final, estão postos questionamentos para complementar informações do eixo Moradia Inserção Urbana. Quanto aos Procedimentos adotados para leitura Comunitária do projeto, destaca-se a realização de entrevistas abertas em todas as etapas, no intuito de conhecer a visão das lideranças comunitárias envolvidas no processo. Utilizou-se ainda a aplicação de formulário junto aos moradores do Santa Clara e Leningrado e entrevistadas com lideranças das comunidades e representantes do Movimento Liberal de Luta dos Bairros.

A dissertação está estruturada em três partes principais. Na primeira parte, apresentam-se os fundamentos teóricos e conceituais que orientam o estudo das ações de deslocamentos de famílias em projetos habitacionais. Na segunda parte, apresenta-se a análise dos levantamentos empíricos da etapa do antes e durante seguido do diagnóstico da situação atual dos conjuntos formados pelo projeto habitacional em questão. Conclui-se com a avaliação dos resultados desse processo de deslocamento do projeto Planalto II, na terceira parte.

4 DESENVOLVIMENTO

Assim, analisando o contexto que influenciou a elaboração dos deslocamentos através da reconstituição da situação habitacional dos assentamentos envolvidos, identificou-se que se tratava de populações com baixas condições econômicas, residindo em assentamentos precários, sem a regularidade jurídica da posse e com ações judiciais para a retirada da maioria destes.

Nesse contexto, tanto a demanda por inadequação habitacional, quanto às ações judiciais (SILVA, 2014) pressionaram a Prefeitura de Natal para solucionar o problema. A alternativa adotada pelo Município foi o deslocamento das famílias dos bairros situados nas regiões leste e sul de Natal para a região Oeste, mais precisamente para o bairro Guarapes. Consta-se nesse procedimento que houve um deslocamento de famílias de áreas bem estruturadas da cidade para uma região que apresenta fragilidades quanto à inserção urbana, notadamente quanto ao acesso ao transporte público e a equipamentos.

Concluiu-se que a escolha da maioria dos assentamentos não se deu por critérios técnicos pré-definidos, a exemplo de aspectos socioeconômicos e urbanísticos ou situações de risco. As escolhas ocorreram essencialmente por pressões dos demais agentes sociais e jurídicos envolvidos no processo de produção habitacional de Natal. No caso do Alagamar, Pião, e Via Sul o fator decisivo foram as ações judiciais para o município retirar as famílias de logradouros públicos. Quanto à parte deslocada do DETRAN, a justificativa para o deslocamento de famílias para viabilizar outro projeto habitacional de remanejamento, sendo o Luiz Gonzaga e o 8 de outubro ocupações organizadas pelo MLB para pressionar a entrada destas famílias no cadastro do projeto Planalto II, depois da sua elaboração. Contudo, a justificativa encontrada nos documentos de elaboração para o deslocamento foi à descrição da precariedade habitacional interna ao assentamento e seu risco.

Em que pese a pertinência dos fatos apontados sobre os assentamentos quanto à situação de precariedade social e ambiental, além da ocupação de espaços públicos em alguns casos, identificou-se que não houve sinalizações quanto à confirmação dos moradores na mesma área ou entorno, nem por parte dos moradores, por meio de suas lideranças do movimento de moradia e nem do poder público.

Assim, como solução para a retirada das famílias dessas localidades, o Município decidiu construir o projeto habitacional no bairro Guarapes, zona periférica de Natal, em um vazio urbano ainda por receber Infraestrutura básica e equipamentos públicos, pela disponibilidade de terras de menor valor, conforme visto no diagnóstico da área de implantação do Projeto.

Constatou-se que a maioria dos assentamentos com ação judicial (Alagamar, Pião, e Via Sul) estavam localizados em áreas infraestruturadas de alto valor imobiliário, sendo evidente o contraste da qualidade urbana do local de origem para a área de destino no Conjunto Guarapes. Apesar do

projeto físico ter sido elaborado de forma a oferecer toda a infraestrutura básica e de equipamentos públicos necessários à moradia adequada das famílias, tais proposições de projeto não foram articulados aos recursos financeiros necessários a sua viabilização.

Face a essas constatações, conclui-se que o processo de deslocamento das famílias do seu local de origem no âmbito do Planalto II foi destituído de fundamentações consistentes sobre as condições de consolidação dos assentamentos na mesma área ou no seu entorno conforme indica Denaldi (2010).

Segundo os técnicos municipais a decisão de localizar o projeto habitacional do Planalto II em área periférica ocorreu, entre outros fatores, pela dificuldade de aquisição de terrenos no entorno dos assentamentos. O elevado valor da terra nos bairros Ponta Negra e Candelária foram um dos fatores identificados como impeditivo para a aquisição de terrenos. Estes se encontram aptos a abrigarem projetos de HIS até a atualidade e possibilitaria o remanejamento (DENALDI, 2010) do Alagamar, Pião e Via Sul, caso tivessem sido adquiridos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, a dificuldade na aquisição de terrenos para viabilizar remanejamentos associado às precárias condições de qualidade urbana identificados nos conjuntos pelo presente estudo configura níveis de violação do direito à moradia digna, principalmente no tocante à dificuldade de acesso ao transporte público e a equipamentos urbanos.

Dessa forma, a dinâmica do mercado de terra urbana em Natal determinou o acesso a áreas infraestruturadas de acordo com a classe econômica condizente com a dinâmica de mercado de terra urbana brasileiro, o qual conduz a conformação sócioespacial intraurbana segregada (VILLAÇA, 2001).

Na maioria dos casos, justificar-se-ia a aplicação de alguns dos instrumentos da Função Social da Propriedade no intuito de viabilizar o remanejamento. No entanto, não foi verificada essa tentativa nos documentos de elaboração.

Sobre as análises da condição atual de moradia das famílias deslocadas verificou-se uma distinção entre a qualidade da unidade habitacional, informada pelos moradores, e as condições de infraestrutura, equipamentos e serviços do entorno. Isto, porque a assistência pelos serviços básicos é comprometida devido à problemática condição de mobilidade das famílias deslocadas. Uma condição diferente do relatado sobre esses indicadores nos locais de origem.

Logo, para os casos em que há discrepância de qualidade urbana identificada da área de onde residiam há muito tempo para onde foram deslocadas as famílias tem-se a ocorrência do processo que Harvey (HARVEY apud MORAIS; VENTURATO, 2013) denominou de “desposseção”. Nele as famílias perdem direitos adquiridos e usufruídos nos espaços urbanos onde residiam quando são deslocadas de áreas com alto valor imobiliário.

Um processo que se evidencia nos casos de deslocamento dos assentamentos Alagamar, Pião, DETRAN e Via Sul, uma vez que todos eles tinham tempo de permanência nas localidades de origem e saíram de áreas com qualidade urbana. Em condição mais grave nesse processo está o Alagamar, uma vez que não residiam em barracos possuindo boas condições inclusive na UH.

Além disso, considerando a indissociabilidade dos aspectos que compõem o conceito de moradia adequada para configurá-la segundo a Agenda Habitat (1999) as famílias deslocadas continuam sem condições adequadas de moradia. Com isso, o projeto também não alcança a efetividade objetiva frente aos objetivos postos na PNH (2004), a qual tem a Moradia Digna como um dos seus princípios.

Com isso, tem-se evidenciado o entendimento do conceito de moradia adequada compreendendo, ou com ênfase, na promoção apenas da unidade habitacional de qualidade. Sob esta ótica, deixa-se de priorizar a oferta da UH em conjunto com equipamentos e serviços e demais aspectos necessários a uma vida urbana citados na definição de moradia adequada pela Agenda Habitat (1999).

Concluindo, pode-se inferir que os procedimentos de deslocamentos de famílias no âmbito do projeto Planalto II não contemplaram princípios da Função Social da Propriedade Urbana (FSPU), não efetivando princípios da moradia digna e do *Direito à Moradia* e o *Direito à Cidade*.

7 REFERÊNCIAS

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

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 2.ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP: 1998.

CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). A cidade e Seu Estatuto: uma avaliação urbanística do estatuto da Cidade. In: **Reforma Urbana e Gestão Democrática**. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p.192. ISBN: 9788571062658.

DENALDI, Rosana. Plano de ação integrada em assentamentos precários. In: **AÇÕES INTEGRADAS DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: SÍNTESE DO CURSO À DISTÂNCIA**. 1ª ed. Brasília/São Paulo: Ideal, 2010. 210p. Capítulo 1, p.11-32.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; Maria do Carmo Brant de CARVALHO (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas. **Análise & Conjuntura**, v.1, n. 3, Belo Horizonte, set./dez. 1986.

KOWARICK, Lúcio. **A ESPOLIAÇÃO URBANA**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1979

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

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades**: Alternativas para a crise urbana. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MORAIS, Maria de Jesus; VENTURATO, Raquel Duarte. Reforma urbana nas cidades de Manaus (AM) e Rio Branco(AC): entre o "deslocamento" forçado e a "desposseção" de bens materiais e simbólicos. **Contemporânea: Dossiê Processos de Territorialização e Identidades Sociais**, São Carlos, v. 3, n. 1, p.90-110, jun. 2013. Semestral. Disponível em: <<http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/120>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

Negrão, J; Coelho, J e Lopes il. **Impacto do reassentamento Populacional do Pós-Guerra no acesso às famílias Rurais à terra**: O caso do Zumbo, Maputo. (1997)

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A PROTEÇÃO JURÍDICA DA MORADIA NOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

SILVA, Maria Eleonora. **Entrevista a técnica da Prefeitura Municipal de Natal do período de elaboração**. Entrevistador: Maria Caroline Farkat Diógenes. Entrevista concedida em: jan. 2014. (entrevista)

VILLAÇA, F. **Espaço Intraurbano no Brasil**. São Paulo: FAPESP/Studio Nobel, 2001.

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela**— Do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. 204p.

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