

## URBANIZAÇÃO, COMUNIDADE E MORADIA: A EXPERIÊNCIA DO PASSO DA PÁTRIA-NATAL/BRASIL

Urbanization, community and housing: the experience of passo da pátria-natal/brasil

*Lindijane de Souza Bento Almeida<sup>1</sup>, Glenda Dantas Ferreira<sup>2</sup>, Lucas Costa  
Freire Luzardo<sup>3</sup>*

*Recibido: Octubre, 2014 // Aceptado: Marzo, 2015*

### RESUMEN

O presente trabalho objetiva refletir acerca da relação entre projetos integrados de urbanização e o modelo de planejamento e gestão da política urbana. Empiricamente foi realizado estudo de caso da comunidade Passo da Pátria, no bairro Cidade Alta, no município do Natal-RN/Brasil, no período de 2013-2014. A experiência revela que tais projetos comportam um elevado nível de complexidade, justamente por aliar diversos entraves que deverão ser solucionados a partir da integração de políticas participativas.

Palabras clave: Urbanização Integrada; Planejamento Urbano; Participação Social.

### ABSTRACT

This paper aims to reflect on the relationship between integrated urbanization projects and the model of planning and management of urban policy. Empirically it was conducted a case study in the community of Passo da Pátria, Cidade Alta neighborhood, in the city of Natal-RN/Brazil in the 2013-2014 period. The experience reveals that such projects on their own specificity, carry a high level of complexity, just by combining several obstacles that must be solved through the integration of participatory policies.

Key words: Integrated urbanization; Urban Planning; Social Participation.

### INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Doctora en ciencias sociales, Departamento de Políticas Públicas de la Universidad Federal de Río Grande del Norte, Natal/Brasil. Líneas investigativas: Gestión Pública, Políticas públicas, Democracia, Participación. Dirección: Av. Senador Salgado Filho, 3000, Lagoa Nova, CEP: 59072-970, Natal/RN-Brasil. Teléfono: 55-84994097981. Correo electrónico lindijane@cchla.ufrn.br.

<sup>2</sup> Doctorando en Arquitectura, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo de la Universidad Federal de Río Grande del Norte, Natal/Brasil. Líneas investigativas: Estado e Políticas Públicas; Política Habitacional; Planejamento e Gestão Urbana. Dirección: Av. Senador Salgado Filho, 3000, Lagoa Nova, CEP: 59072-970, Natal/RN-Brasil. Teléfono: 55-84 9 8834 84 76. Correo electrónico: glenda.dantas09@gmail.com.

<sup>3</sup> Máster en Estudios Urbanos y Regionales Departamento de Políticas Públicas de la Universidad Federal de Río Grande del Norte, Natal/Brasil. Líneas investigativas: Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Gestão de Políticas Públicas, Participação e Governança Colaborativa. Dirección: Rua Missionário Joel Carlson, 1893. Capim Macio, CEP: 59082130, Natal/RN. Teléfono: 00 55 84 9 9880 56 34. Correo electrónico: lucas.cfl@hotmail.com.

O Direito à Moradia é um direito social constitucionalmente assegurado no Brasil, o que implica na obrigação do Poder Público em incluir a habitação nas políticas públicas por ele promovidas. Nesse sentido, a Constituição Federal brasileira reserva um capítulo específico para a política de desenvolvimento urbano, afirmando o ente municipal como executor desse desenvolvimento, objetivando-se ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos munícipes. Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da referida política são regulamentados pela Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que estabelece normas de ordem pública e interesse social, as quais regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O Estatuto da Cidade, de forma geral, objetiva promover a ordem pública e o interesse social, o que se dá por meio da regulação do uso da propriedade urbana a fim de realizar o bem coletivo e o bem estar de todos os cidadãos, além do equilíbrio ambiental, o que demonstra a necessidade de compatibilização dos aspectos urbanos e ambientais. Cabe destacar que a ordenação do uso do solo no Brasil se faz essencial diante de uma realidade de ocupações irregulares, sendo importante a busca da minimização dos riscos causados do ponto de vista urbanístico e ambiental, promovendo-se, inclusive, a regularização fundiária.

No que se refere a esse aspecto, tem-se que, diante da intensificação do crescimento da população urbana brasileira em detrimento da rural e da ausência de infraestrutura adequada para suportar o aumento populacional, grande parte da população de baixa renda do Brasil somente teve acesso à moradia por meio de ocupações informais expressas no território enquanto assentamentos precários.

Nesse contexto, destaca-se a necessidade de criação de um arcabouço institucional amplo para buscar a solução da problemática urbana no Brasil. Para tanto, ao longo dos anos, criou-se uma estrutura na qual se ampara o Ministério das Cidades, buscando a solução das questões urbanas brasileiras e a resolução das problemáticas sociais que as envolvem, combatendo, ainda, a desigualdade social e ampliando o acesso da população a serviços como saneamento ambiental, transporte público, assim como habitação. Em síntese, com a criação desse Ministério no ano de 2003, reforçou-se o regramento constitucional e iniciou-se a idealização de um arcabouço institucional próprio à política habitacional brasileira.

A análise dessas novas políticas, entretanto, é inconcebível sem que se proceda a observação da evolução no ordenamento jurídico brasileiro, que destaca uma relativa transição do padrão centralizado de planejamento, formulação e operacionalização de políticas públicas para um novo padrão descentralizado. Nesta nova forma de realização da política a relação Estado-

Sociedade se apresenta enquanto elemento estruturante. Assim, o gerenciamento do espaço urbano pelo poder local deve ocorrer no sentido de promover práticas para o fortalecimento da gestão democrática das cidades e de integração das políticas públicas. É preciso, todavia, reconhecer que existe um conjunto de limitações político-institucionais e operacionais que dificultam a incorporação de práticas participativas e intersetoriais que possibilitem uma leitura multidimensional da realidade das cidades.

Neste contexto, diante da realidade de desigualdade presente nas cidades brasileiras, destaca-se que o tratamento de assentamentos precários vem sendo objeto de atenção do poder público brasileiro, sobretudo a partir dos anos 90. Os mesmos podem ser entendidos enquanto frações urbanas consolidadas, socialmente legítimas e integrantes do tecido urbano. Em uma perspectiva histórico-analítica pode-se dizer que as intervenções integradas em assentamentos precários derivam, em alguma medida, de pressões por parte da sociedade civil organizada junto ao poder público, a fim de que sejam efetivadas políticas públicas que enfrentem fenômenos como segregação sócioespacial e exclusão e, ao mesmo tempo, possibilitem melhores condições de habitabilidade para as famílias que residem naqueles assentamentos.

Em síntese, com o foco direcionado ao tratamento integral da pobreza, sobretudo nos assentamentos precários, surge, a partir dos anos 90, o que se pode classificar como uma nova geração de políticas habitacionais fomentadas pelas instituições multilaterais de crédito. Como consequência, ganham ênfase projetos de urbanização integrada que na sua concepção original possuem caráter multissetorial e objetivam promover o enfrentamento da pobreza urbana.

Este trabalho apresenta um estudo de caso da experiência de urbanização integrada da Comunidade Passo da Pátria. A comunidade Passo da Pátria está localizada no centro da cidade do Natal/ RN - Brasil, no bairro Cidade Alta, tendo como substrato o ecossistema de mangues, situada à margem esquerda do estuário Potengi/Jundiá.

Constitui-se em um assentamento que comporta riscos diversos (psico-físico-sócio-ambientais), expressiva insalubridade (sujeita a enchentes do Rio Potengi, destino final das águas pluviais e do esgoto a céu aberto de diversos bairros de Natal que são lançados pelo canal do Baldo), habitações muito próximas à linha férrea (4 m) e situações de violência e marginalidade. Trata-se, portanto, de uma comunidade que apresenta graves problemas de vulnerabilidade social e de precarização do habitar, e para a qual foi desenhada uma intervenção de caráter multidimensional que produziu impactos positivos, ao passo que gerou externalidades negativas.

Cabe destacar que a noção de habitar utilizada aqui, refere-se não somente ao espaço físico, embora o comporte, mas refere-se mais especificamente à qualidade de vida nas cidades contemporâneas. O habitar

incorpora a cidade numa perspectiva integradora, não se reduzindo, portanto, à habitação (moradia). Nesta perspectiva o uso da cidade deve ocorrer na perspectiva de habitá-la nas práticas cotidianas. Para Lefebvre (2001), o habitar inclui o uso de uma vida urbana plena, não se limitando, portanto, ao morar.

Sendo assim, refletiremos acerca da relação entre projetos de urbanização integrada, políticas públicas e habitar a partir da análise da experiência do Projeto Integrado Passo da Pátria. Apresentaremos as principais características do mesmo, a relevância da sua análise, os seus resultados, assim como as estratégias desenvolvidas no período recente pelo município no sentido de concluir a execução do referido projeto.

O presente trabalho reflete acerca da relação entre projetos integrados de urbanização e o modelo de planejamento e gestão da política urbana, tendo como marcos regulatórios a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social no que diz respeito à gestão democrática da cidade e à efetivação do direito à moradia. Para tanto, realizou-se pesquisa qualitativa por meio da observação e entrevista, seja com representantes da comunidade, seja com gestores responsáveis pelo projeto em análise.

## **ELEMENTOS DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL: SOCIALMENTE INJUSTO E AMBIENTALMENTE PRECÁRIO**

Na tentativa de compreender a multidimensionalidade do espaço urbano brasileiro, percebe-se que ao observarmos o cenário das cidades hoje, nos remetemos a uma imagem de contradições. Essa referência de cidade indica problemas socioambientais e econômicos que pautam as agendas governamental e acadêmica, as quais tipificam questões tais como: exclusão social, segregação e vulnerabilidade social. Com ressalvas às especificidades de cada município, verificam-se problemas urbanos e conflitos sociais que tornam o modelo urbano brasileiro socialmente injusto e ambientalmente precário.

Muitas vezes, visualiza-se que a cidade e o urbano se mostram fragmentados, com problemas concentrados em áreas precárias que caracterizam situações de vulnerabilidade, segregação e exclusão, as quais estão baseadas numa lógica perversa de concentração de pobreza e desigualdade. Por outro lado, tenta-se promover o processo de tomada de decisões e o planejamento e gestão de políticas públicas de desenvolvimento urbano, para que as cidades se estruturam a partir de um projeto político democrático e sustentável, de forma que promova a efetivação do direito à cidade. Desse modo, o fenômeno urbano constitui-se como um processo social, desenvolvido num meio espacial estruturado e criado por um núcleo de indivíduos, resultando na cidade (Harvey, 1980).

Uma vez que a cidade se constitui como um produto social, devemos analisá-la com base na lógica da expansão urbana e do modo de produção, já que estes permeiam e compõem as dimensões e relações sociais que dão margem à produção e reprodução da cidade.

Para isso devemos partir da ideia que a cidade possui diversas dimensões - simbólica, subjetiva, visual, etc. -, mas que ela tem materialidade física dessas dimensões, tornando-a tangível, por meio do fenômeno urbano junto ao mercado. Dessa forma, a cidade e o mercado se mostram como duas faces de uma mesma moeda, uma vez que a cidade se apresenta como uma aglomeração fixa, um lugar; e o mercado se apresenta quando a cidade tornase palco de um modo de produção, ou seja, quando a cidade atua como um espaço de encontro e de trocas.

No intuito de entender a relação da cidade com o modo de produção e a sociedade, tem-se que o conceito de modo de produção é primordial no pensamento marxista. O modo de produção organiza e molda a sociedade e pode gerar mudanças. Junto a isso, percebe-se que a totalidade das formas de relações sociais, políticas, jurídicas e institucionais são reflexo da base econômica da sociedade (Harvey, 1980).

A cidade, portanto, congrega uma série de fatores que a torna complexa, em função disso o modo de produção, mesmo que dominante num determinado tempo e espaço, pode coexistir junto a outros; além disso, exige um modo de organização social e uma cidade. Seus elementos básicos são: objeto do trabalho (matérias-primas/natureza); os meios de trabalho (ferramentas, equipamentos, capital fixo); e a força de trabalho. Esses três pontos devem ser considerados em unidade, mas podem variar em relação à necessidade, divisão do trabalho, arranjos tecnológicos e etc.

A cidade capitalista surge por ser um espaço físico que agrega um grande núcleo de indivíduos, ou seja, tem a maior oferta de mão de obra – produto social, o qual o mercado deve ser capaz de produzir e concentrar -, serviços e oportunidades para o mercado se reproduzir. Esse é o ponto principal entre urbanismo e modo de produção. A mais-valia, junto à complexificação das relações econômicas se tornou a base da produção expandida capitalista e seu cenário é a cidade do excedente.

Neste sentido, destaca-se que o mercado conseguiu, não só moldar o processo de urbanização e as relações sociais, mas traçou também as relações mercado-Estado e Estado-sociedade. Essa lógica nos permite observar o processo de complexificação da cidade de modo a entender que o espaço físico é um reflexo do espaço social, e as expressões do território, hoje, representam a presença de um desenvolvimento econômico desigual e uma sociedade hierarquizada. Dessa forma a cidade capitalista acaba marcada por assimetrias e baseada numa lógica perversa de concentração de pobreza e desigualdade, que

oprime e espolia os indivíduos que se condicionaram à situação de vulnerabilidade e exclusão em função da sobrevivência.

Nesse contexto, a gestão da cidade e das problemáticas que a permeia tornase ainda mais complexa, o que exige o arranjo de um conjunto de fatores, bem como a participação de diversos sujeitos para a obtenção de resultados impactantes no espaço urbano. A seguir, será abordada a temática das políticas públicas, as quais, além de se dar em um espaço marcado por contradições, deve seguir novos parâmetros democráticos, buscando aliar os mais diversos interesses postos na arena decisória.

### **POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANEJAMENTO E DIREITO À CIDADE: UM OLHAR A PARTIR DA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE**

As políticas públicas podem ser conceituadas como ações que, normalmente, envolvem o dispêndio de recursos públicos e que são formuladas para responder às demandas da sociedade. Trata-se de uma diretriz elaborada pelo Estado para enfrentar um problema público, sendo o aquele uma instituição que formaliza as regras do jogo por meio de suas ações (DEUBEL, 2002). Assim, a atuação estatal envolverá a tomada de decisões que priorizarão certas opções de ações em detrimento de outras.

É preciso que se diga ainda que, no contexto de elaboração de uma política, sempre existirão atores diversos envolvidos seja direta ou indiretamente na discussão e proposição de alternativas. Os atores buscarão influenciar no processo de formulação a fim de confirmar seus interesses no tocante à política discutida. Assim, “La decisión es el fruto de un largo y complejo proceso” (Deubel, 2002: 73) que deve ser analisado de acordo com cada problema a ser solucionado por meio de uma política.

O planejamento das ações do Estado pode, portanto, apresentar características diversas. No Brasil, ocorreram mudanças significativas a partir da década de 1980, quando as políticas tinham como características essenciais à centralização decisória e financeira, restando às esferas estadual e municipal a execução do planejamento federal. Outras características marcantes da política pública eram a fragmentação institucional, em razão da ausência de coordenação entre os diversos órgãos; a setorialidade das políticas (principalmente na área social), inexistindo articulação entre as diversas áreas; e a exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas públicas (Farah, 2000).

Conforme Farah (2000), a revisão deste modelo de formulação foi proposta no final dos anos 50 por agências multilaterais de financiamento, como forma de enfrentar a escassez de recursos nas nações do terceiro mundo e minimizar os riscos de uma explosão social nestes países. No Brasil, especificamente, tal discussão teve início entre as décadas de 70 e 80, quando

ganhou peso o movimento pela redemocratização do país. Nesse contexto, almejava-se a construção de uma nova forma de agir para o Estado, incorporando-se a descentralização como forma de garantir a redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade.

Há, portanto, uma redefinição da forma como se garantem os direitos ao cidadão, havendo um lugar central para o envolvimento de novos atores na própria prestação dos serviços (Draibe, 1993). Desse modo, a forma de concepção das políticas públicas avançou de uma perspectiva top-down, em que a implementação das ações estatais se davam de cima para baixo, para a adoção de iniciativas bottom-up. A primeira abordagem tem ênfase excessiva nos decisores, ou seja, na estrutura técnica da gestão. Já na segunda perspectiva, a política dá-se de baixo para cima, partindo-se dos atores sociais como agentes atuantes na gestão das políticas públicas. Dessa forma, houve um duplo movimento, ocorrendo, por conseguinte, uma maior participação do ente municipal na concepção das políticas e um maior envolvimento da população em alguns casos.

Tais modificações também refletiram na política urbana e habitacional no Brasil. Diante de problemas históricos que marcam os centros urbanos brasileiros, a partir da década de 60, iniciou-se um movimento pela reforma urbana no Brasil, sendo as mudanças ocorridas na política urbana o resultado de um processo de reivindicações de grupos profissionais, associações de moradores e ambientalistas em prol da democratização do acesso ao solo urbano.

A partir de 1980, desenha-se um contexto que facilita o crescimento da luta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, já que se inicia um período de abertura política, de um lado, e o aprofundamento dos problemas urbanos brasileiros, de outro. Tal conjuntura funcionou como catalisador para as ideias já disseminadas entre parte da sociedade civil e grupos profissionais que compuseram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU.

Dessa forma, a concepção progressista disseminada pelo grupo buscava minorar a injustiça social e promover a democratização. Sob tais premissas, foi elaborada a proposta de Emenda Popular à Reforma Urbana que, mesmo não sendo aceita na íntegra durante a constituinte de 1988, modificou a forma como a questão urbana passou a ser encarada e inserida nas políticas e ações governamentais.

A Constituição Federal passou a estabelecer que a política de desenvolvimento urbano deverá ser planejada e executada pelo ente municipal, tendo-se como escopo a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar dos indivíduos, sendo os artigos 182 e 183 regulamentados mais tarde pela lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que institui, dentre outros aspectos a gestão democrática das cidades.

Assim, a partir da Constituição de 1988, o ente municipal passou a ter papel de destaque na política urbana, assumindo papel de protagonista e principal

responsável pela formulação, implementação e avaliação da política estabelecida pelo plano Diretor. Essa novidade busca garantir o direito à cidade e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. Por meio do novo ordenamento jurídico, portanto, foram reconhecidos novos direitos, mas também garantidas novas formas e instrumentos de participação da população na construção de políticas que efetivassem os direitos garantidos.

O processo de mudanças pautadas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade é permanente e dependerá da correta aplicação dos instrumentos em cada município. Essa lei representa a esperança de mudança no cenário urbano, já que tem a função de fundamentar a atuação do poder público municipal com poderosos instrumentos que, se utilizados de forma correta, permitirão a minimização dos graves problemas observados nas cidades brasileiras.

Pelo exposto, os movimentos descentralizantes reforçaram a importância do planejamento e gestão local, e, para tanto, foi atribuído aos municípios um conjunto de competências, ganhando destaque também a temática do desenvolvimento urbano e da gestão democrática da cidade.

Neste contexto de mudanças, o poder público passou a direcionar um olhar mais atento para o enfrentamento de problemáticas existentes em assentamentos precários, a fim de garantir a integração da cidade informal à cidade formal. Para tanto, foram desenhados e implementados diversos projetos de urbanização integrada, na medida em que estes combinam ações de infraestrutura, desenvolvimento comunitário, regularização fundiária e construção de equipamentos comunitários. A combinação dessas ações tende a potencializar os efeitos positivos de projetos de caráter multisetorial, como é o caso dos de urbanização integrada. Em síntese, os referidos projetos contemplam ações destinadas a promover a melhoria das condições de habitabilidade de populações que vivem em assentamentos precários, objetivando, com isso, reduzir os riscos socioambientais, reduzir graus de vulnerabilidade social e de segregação sócioespacial.

Conforme o Ministério das Cidades, uma urbanização de favelas bem sucedida provoca três impactos simultâneos: a conquista da cidadania pelo morador, a transformação de barracos em casas e de favelas em bairros. Entretanto, “estratégias bem-sucedidas de urbanização de favelas, feitas de forma sustentada e em uma escala que abranja toda a cidade, exigem muitos esforços” (Brasil, 2009: 2).

A ideia é que o ente municipal aplique os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e ponham em prática uma política urbana inclusiva e articulada com a política habitacional, de modo que as ações em assentamentos precários devem encontrar correspondências com as diretrizes nacionais, assim como buscar dar atenção e relevo às necessidades apontadas pela população como forma de promover uma gestão participativa e eficiente.

Deste modo, o pensamento que se firma é o de que a eficácia da política local não depende apenas das práticas do poder público, mas igualmente do relacionamento dele com a população, considerando-se essencial para a política pública não apenas as ações planejadas, mas igualmente, o envolvimento dos agentes envolvidos nesse planejamento.

Entretanto, a participação e a gestão democrática não são facilmente postas em prática. O planejamento de ações desse tipo nem sempre garantem sua prática, o que pode ocorrer por motivos diversos, seja a falta de participação da população, seja a falta de contato efetivo do ente público com os munícipes. Assim, por mais que se tente efetivar uma perspectiva participativa para determinada política, nem sempre essa se torna possível, o que gera consequências como o descrédito por parte da população.

Deve-se perceber, pelo exposto, que o deslocamento de iniciativas de políticas para esferas subnacionais, tais como os projetos de urbanização integrada, não é um processo isento de problemas (Farah, 2000). Como bem afirmaram Filgueiras e Andrade (2010), a forte expansão da agenda municipal ocorrida nas últimas décadas esconde potencialidades e riscos, a começar pelo fato de que a descentralização no Brasil está longe de ter sido abrangente, concentrando-se no aumento de recursos financeiros para os municípios e no aumento das transferências federais para a consecução de algumas políticas sociais. Assim, a Constituição Federal ampliou as atribuições dos municípios, conferindo-lhe responsabilidades nas mais diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, e urbanismo, fixando, ainda, um significativo aumento da participação do ente local nas receitas tributárias. Porém, esse aumento foi módico frente aos novos encargos transferidos.

Nesse sentido, compreender o papel que vem sendo desempenhado pelos governos locais no que tange à formulação e implementação de políticas públicas não é tarefa fácil em função da diversidade de contextos existentes no que tange aos municípios brasileiros. Pelo exposto, a descentralização de políticas no Brasil se mostra complexa, na medida em que depende de diversos fatores externos e internos à própria gestão municipal: “O processo de descentralização não ocorre em um vazio, ao contrário, requer uma complexa engenharia político-institucional” (Filgueiras e Andrade, 2010: 126).

Diversos são os entraves relacionados à descentralização e que permeiam a elaboração da política municipal urbana. Filgueiras e Andrade (2010) afirmam que os governos municipais precisam promover capacidades institucionais relacionadas ao âmbito político, programático e operacional. Ao analisarem a necessidade de criação de uma gestão metropolitana, as autoras afirmam ser igualmente necessário fortalecer a gestão local, isso porque é o governo municipal que desempenha função essencial na prestação de alguns serviços como formulador/implementador de diversas outras políticas. Como expressam

as autoras, “No modelo brasileiro, é o governo local que operacionaliza o acesso do cidadão aos bens e serviços urbanos e sociais aos quais ele tem direito” (FILGUEIRAS e ANDRADE, 2010: 123). Por isso, deficiências existentes nesse âmbito de governo podem gerar sérios problemas à consecução dos fins públicos.

Prova de tais deficiências é a constatação de que políticas municipais fracassam devido à falta de capacidade gerencial e técnica no âmbito local para absorver as funções atribuídas a seus gestores. É certo que o município, por se tratar de uma esfera local e mais próxima ao cidadão, pode se apresentar como menos burocrático, com uma estrutura organizacional menos dispendiosa sendo mais sensível na detecção dos problemas públicos e ágeis em sua resolução.

Além do fato de que, em função da proximidade com os cidadãos, a política municipal pode se tornar mais transparente e participativa. Contudo, nem sempre, em todos os municípios, é possível contar com recursos humanos, infraestrutura e recursos financeiros adequados à formulação e implementação de boas políticas, de maneira que todos os aspectos anteriormente citados que fundamentam as opiniões positivas em prol da descentralização quedam em elementos figurativos diante de cenários municipais estagnados que, muitas vezes, até formulam boas políticas, mas encontram entraves operacionais quando colocadas em prática.

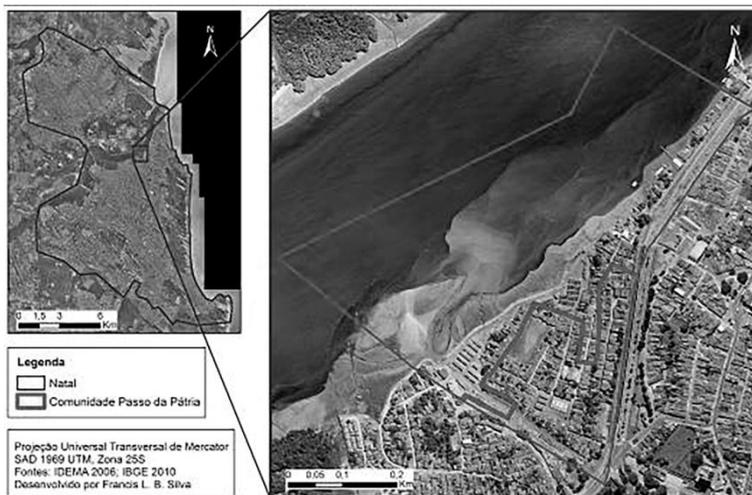
O caso tratado a seguir demonstra alguns possíveis entraves encontrados na operacionalização de uma política de urbanização integrada, principalmente, no que tange à relação da municipalidade com a população e a consequência de não apropriação do projeto pelos moradores.

## **DESCOMPASSO NO PASSO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO INTEGRADO DE URBANIZAÇÃO DA COMUNIDADE PASSO DA PÁTRIA – NATAL/RN**

O presente tópico apresentará os resultados do projeto de reurbanização integrada do Passo da Pátria. As informações colacionadas a seguir foram obtidas por meio de pesquisa de campo realizada na comunidade estudada, na qual foram realizadas entrevistas com lideranças comunitárias e observação do espaço urbano local. Além disso, parte das informações foi concedida pela administração municipal de Natal/RN no ano de 2014. A seguir, serão apresentados os principais resultados da pesquisa, sendo necessário, inicialmente, caracterizar a área pesquisada.

A comunidade Passo da Pátria localiza-se no bairro Cidade Alta, município do Natal/RN – Brasil. Em sua conformação territorial possui como substrato o ecossistema de mangues, ao passo que se situa à margem esquerda do estuário Rio Potengi/Jundiaí, conforme verifica-se a seguir:

Figura Nº 1: Mapa de Natal com a localização da Comunidade Passo da Pátria



Fonte: IDEMA, 2006; IBGE, 2010.

O Passo da Pátria é um assentamento precário que comporta riscos diversos: físicos, sociais e ambientais assim como expressiva insalubridade (sujeita a enchentes do Rio Potengi, destino final das águas pluviais e do esgoto a céu aberto de diversos bairros de Natal que são lançados pelo canal do Baldo). Além disso, possui habitações localizadas em área *non aedificandi* (próximo à linha de trem) e um quadro grave de vulnerabilidade social, conforme ilustra a figura que segue:

Figura Nº 2: Imagens da Comunidade do Passo da Pátria



**Fonte: Acervo Fotográfico do Projeto de Pesquisa “Pactos Socioterritoriais, Financiamento e Gestão Metropolitana: arena, atores e processo decisório na Região Metropolitana de Natal (RN) – CNPq.**

Trata-se, portanto, de uma comunidade onde o habitar é bastante precário, e que, em razão dessa característica, foi desenhando no início dos anos 2000 um projeto de intervenção de caráter multisetorial, o qual buscou incorporar a participação e a inserção dos beneficiários em todas as etapas do projeto (concepção, discussão, decisão e implantação).

Especificamente, o Projeto Integrado de Urbanização do Passo da Pátria desenvolvido pela Prefeitura do Natal, em sua proposta original, compreendia: a implantação de infraestrutura urbana (instalação de redes de água, energia, esgoto e drenagem e pavimentação); a realização de melhorias habitacionais; a construção de moradias e equipamentos comunitários e de lazer (creche, escola, posto de saúde, praças, campo de futebol), bem como a realização de ações de desenvolvimento comunitário e regularização fundiária. O referido projeto foi financiado com recursos do Programa Habitar Brasil – BID, que resultou de parceria firmada entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Governo brasileiro.

O referido projeto delongou-se por diversas gestões, restando inacabado até o presente momento, entretanto, com os resultados até o momento obtidos, já é possível refletir acerca dos impactos causados na comunidade do Passo da Pátria, retirando-se dos dados e informações algumas análises que podem ser úteis a sua continuação.

De tal modo, uma análise comparativa de alguns indicadores habitacionais e de habitabilidade da época do início do projeto com dados obtidos no Censo 2010 (IBGE), quando parte do projeto já havia sido executada, torna possível a percepção de que houve uma variação positiva nos indicadores de infraestrutura urbana e demográficos do Passo da Pátria na década 2000-2010, conforme quadro abaixo:

**Quadro Nº 1: Indicadores Habitacionais e de Habitabilidade**

Variável	Ano		Variação
	2000	2010	
Domicílios particulares Permanentes	552	623	12,86

População	2429	2258	-7,04
Rede de Abastecimento de Água	488	578	18,44
Rede de Esgotamento Sanitário	6	288	4.700,00
Coleta de Lixo	436	611	40,14
Energia		612	-

---

Quadro N° 1: Indicadores Habitacionais e de Habitabilidade  
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 e 2010.

Pelo que se observa, na realidade, excetuando a variável população, todas as outras variaram positivamente ao longo do período em análise. Isso evidencia que, ao longo desse período, ocorreram mudanças importantes em direção à melhoria das condições de habitabilidade, conforme ilustram as figuras abaixo:

Figura N° 3: Acervo Fotográfico do Projeto Integrado Passo da Pátria



Fonte: Acervo Fotográfico do Projeto Integrado Passo da Pátria - Prefeitura Municipal do Natal.

A despeito dos resultados apresentados acima, ainda existem algumas pendências que precisam ser equacionadas, de maneira que o projeto possa ser concluído. No que se refere à parte de infraestrutura, com exceção do esgotamento sanitário, as outras metas foram cumpridas, assim como às referentes à construção de equipamentos comunitários e unidades habitacionais. Outras metas foram excluídas, como por exemplo, a construção de uma lavanderia comunitária; outras, que haviam sido também excluídas na reprogramação feita em 2006, acabaram por ser reinseridas na nova reprogramação (2013-2014), como foi o caso do espaço sócio-cultural-estudantil.

A experiência do Projeto Integrado de Urbanização da Comunidade Passo da Pátria se expressou, ainda, enquanto um desafio para o planejamento e a gestão governamental de projetos multissetoriais e integrados pautados na participação da comunidade. Embora a evolução temporal do mesmo aponte para a ocorrência de momentos de envolvimento da população, esta, por sua vez, conferiu pouca legitimidade e aderência ao projeto. Essa conclusão, por si só, revela que colocar em prática ferramentas e estratégias de desenvolvimento e organização comunitária efetivas tem se mostrado algo extremamente complexo,

e por vezes, incompatível com modelos de planejamentos e gestão que ainda predominam na gestão pública.

Além disso, as políticas públicas no Brasil sempre foram caracterizadas pela fragmentação, sobreposição, dispersão e setorização, de maneira que havia pouca abertura para a adoção de procedimentos que rompessem com essas características e que, ao mesmo tempo, promovessem a articulação entre a política urbana, a social e a econômica.

Em síntese, o projeto se mostrou pouco efetivo e eficaz, não apenas na perspectiva temporal, já que, após mais de 10 anos do seu início, o mesmo ainda permanece inconcluso, mas, sobretudo, no que se refere às condições que podem (ou poderiam) ter garantido a sustentabilidade do projeto e a sua apropriação pela comunidade.

Por outro lado, não dá para não reconhecer que esforços foram feitos no sentido de uma maior integração entre o poder público e a sociedade. Houve, na realidade, uma dificuldade por parte dos atores (sociais e institucionais) em se apropriar e incorporar uma nova maneira de planejar e implementar políticas públicas. Isso passa, necessariamente, pelo redesenho das relações entre aqueles atores, assim como pelo estabelecimento de novas formas de comunicação, articulação e relacionamento entre os mesmos.

De acordo com a Diretora do Departamento de Ação Social e Projetos Especiais – DASPE/SEHARPE<sup>4</sup>, o Projeto do Passo da Pátria estava quase extinto porque ficou muito tempo parado, principalmente na gestão 2009-2012. O encerramento do projeto sem que tivesse ocorrido de fato a sua conclusão implicaria na obrigatoriedade de devolução, por parte do município, dos recursos investidos. Isso não ocorreu porque o município do Natal em 2013 apresentou uma proposta de reprogramação ao Ministério das Cidades, a fim de que os 15% restantes pudessem ser concluídos. Objetivamente a reprogramação contemplava: i) as atividades do pós-ocupação; ii) a sintetização ambiental junto aos catadores e demais moradores; iii) recuperação da rede sanitária que foi danificada, entre outras.

O quadro das metas e reprogramação acima e a entrevista concedida pela a Diretora do Departamento de Ação Social e Projetos Especiais ilustram com clareza o quão complexas são as ações de urbanização integrada, não apenas pelo seu caráter multidisciplinar e intersetorial, mas, sobretudo, porque há uma falsa premissa de que os atores sociais e institucionais estão preparados para construir o consenso em situações de conflito, em que há disputa de poder em razão dos interesses diversos.

---

<sup>4</sup> Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes – Prefeitura do Natal.

Nesta perspectiva, pode-se dizer que aspectos relacionados ao modelo de planejamento e gestão das políticas públicas, mais especificamente a baixa aderência entre as dimensões técnica e política, acabam por contribuir para a pouca efetividade do projeto. Institucionalmente, não é simples romper com o modelo tradicional de planejamento e passar, por exemplo, a operar tomando como referência estratégias multissetoriais, na medida em que isso implica no redesenho ou possível extinção de práticas de planejamento e gestão setoriais e pouco participativas.

Integração de políticas, colaboração entre atores e participação social são pré-requisitos indispensáveis para se alcançar a efetividade em projetos multissetoriais. A experiência do Passo da Pátria revela que esses pré-requisitos não foram construídos de maneira sólida, e que ainda há muito a se fazer tanto pelos gestores públicos, quanto pela sociedade para que se avance na construção de processos mais incluídos e democráticos que possam combater a pobreza urbana em todas as suas expressões – sociais, ambientais, econômicas e espaciais.

## CONCLUSÃO

As intervenções de urbanização integrada, sobretudo a partir dos anos 90, têm objetivado, fundamentalmente, contribuir para a integração da cidade ilegal à legal a partir da realização de um conjunto de investimentos em assentamentos precários. Em tese, tais intervenções deveriam estar alicerçadas em “novas formas” de planejamento e gestão das políticas públicas pautadas na intersectorialidade e no diálogo mais próximo entre o poder público e a sociedade, por exemplo.

Na prática, e considerando a experiência do Projeto Integrado Passo da Pátria, o que se observa é que tais projetos, por sua própria especificidade, comportam um caráter e um nível de complexidade maior quando comparados a outros. Se assim é, pode-se afirmar que qualquer dificuldade na concretização de seus objetivos tende a fragilizar cada vez mais o *habitar*, sobretudo porque os problemas verificados nos assentamentos precários são de diversas ordens (ambientais, fundiárias, urbanísticas e socioeconômicas) e não podem ser tratados isoladamente, em nenhuma das etapas do ciclo das políticas públicas sob risco de comprometer a efetividade do mesmo.

O projeto do Passo da Pátria, até o presente momento, não conseguiu incorporar na totalidade as especificidades locais e enfrentar os conflitos observados na área, de forma a resgatar o sentido de comunidade, de pertencimento. Nesse resgate, as ações físico-territoriais podem contribuir, porém possuem capacidade limitada, restando à dimensão social o papel de catalisadora das transformações espaciais, ambientais, culturais, econômicas e sociais. É necessário, por fim, conhecer o lugar e resgatá-lo a partir dele mesmo, dotando-o de condições adequadas. Ou seja, o Projeto ainda não conseguiu fazer com que

a comunidade do Passo da Pátria fosse habitada nas suas práticas cotidianas e no uso de uma vida urbana plena.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil, Ministério Das Cidades (2009). *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades. Primeira impressão: janeiro de 2009. Acesso em: 12 de agosto de 2014. [documento on line]. Disponível na Internet em Formato PDF: <<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/biblioteca/SNH003.pdf>>

Deubel, Andre (2002). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Draibe, Sonia (1993). As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, n. 17, p.86-101, mar/abr/mai.

Farah, Marta (2000). *Parcerias, Novos arranjos institucionais e Políticas públicas locais*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. v. 18. Acesso em: 26 de março de 2014. [documento on line]. Disponível na Internet em Formato PDF: <<http://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/file/Cadernos/Cad18.pdf>>

Harvey, David (1980). *A justiça social e a cidade*. São Paulo, SP, Brasil. Hucitec.

Lefebvre, Henri (2001). *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro.

Prefeitura do Natal/Seharpe (2013). *Síntese Atualizada/Proposta de Reprogramação 2013*