


# ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL – ZEIS – E GRANDES EMPREENDIMENTOS: resistência de territórios populares e elementos para inclusão sócio-territorial no litoral potiguar



Dulce Bentes<sup>1</sup>  
Maria Aparecida da S. Fernandes Trindade<sup>2</sup>

## RESUMO

O processo de revisão/elaboração de Planos Diretores Participativos no país a partir de 2001 evidenciou avanços quanto à definição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Apresenta-se uma reflexão sobre a contribuição das ZEIS na conquista e permanência de territórios populares situados em áreas de intensa pressão imobiliária da cidade do Natal/RN, pontuando elementos que têm contribuído para a sua efetividade, face aos objetivos de inclusão sócio-territorial. Consideram-se as estratégias e lutas empreendidas pela comunidade do bairro Mãe Luiza na revisão do Plano Diretor de Natal (2004-2007), na defesa da Área Especial de Interesse Social (Lei N. 4663/95).

**Palavras-chave:** Lutas sociais. Reprodução do espaço.

---

<sup>1</sup> Arquiteta e Urbanista. Docente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: dulcebentes@uol.com.br.

<sup>2</sup> Maria Dulce P. Bentes Sobrinha. Docente da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte (FARN). Doutoranda em Educação (UFRN). E-mail: maparecidadefrindade@yahoo.com.br.

**SPECIAL AREAS OF SOCIAL INTEREST (ZEIS) AND BIG ENTERPRISES:** resistance of popular territories and elements for the socio-territorial inclusion in the Potiguar littoral.

#### **ABSTRACT**

The review and elaboration of Participative Master Plans in the country, which started in 2001, highlighted the advances related to the definition of the Special Areas of Social Interest (ZEIS). This paper aims at presenting a reflection about the contribution of ZEIS for the acquisition and permanence of popular territories in areas of intense real estate pressure in Natal/RN. This study shows elements that have contributed to the effectiveness of the ZEIS according to the objectives of the social-territorial inclusion and considers the strategies and struggles of Mãe Luiza community on the review of Natal's Master Plan (2004-2007), defending the Special Area of Social Interest (Law number 4663/95).

**Keywords:** Social struggles. Space representation.

## INTRODUÇÃO

No processo de revisão/elaboração de Planos Diretores Participativos, verificado em municípios brasileiros, entre 2001 e 2006, constataram-se diversos avanços quanto à definição dos instrumentos de regularização fundiária, com destaque para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

No Rio Grande do Norte, o monitoramento realizado pelo Departamento de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, articulado ao Núcleo Estadual da Campanha dos Planos Diretores Participativos no Estado, identificou que foram desenvolvidos estudos e propostas sobre os assentamentos caracterizados como ZEIS, nos 23 municípios inseridos nos critérios de obrigatoriedade de elaboração dos Planos Diretores até outubro de 2006, ou seja, municípios com população acima de 20.000 habitantes e aqueles situados em Regiões Metropolitanas.

Observou-se, porém, que a capacidade técnica para a delimitação dos assentamentos e a condição política para a sua aprovação como ZEIS, nos Planos Diretores, tiveram contornos diversos e especificidades, principalmente quando consideradas a localização e a dinâmica do mercado imobiliário do município.

Na região litorânea e, particularmente, em Natal, capital do Estado, foram marcantes as pressões dos segmentos ligados ao mercado turístico imobiliário, sobretudo no sentido de desconstrução das ZEIS já instituídas e de reconhecimento e instituição de novas Zonas Especiais. Em contraposição, registraram-se movimentos expressivos de resistências por parte de lideranças e moradores de ZEIS, visando à permanência de territórios populares historicamente constituídos e consolidados no eixo turístico da cidade, a exemplo do bairro de Mãe Luiza e da Vila de Ponta Negra.

Considerando que a ZEIS é um instrumento relevante de salvaguarda do direito à moradia, apresenta-se neste trabalho uma reflexão sobre a sua contribuição na conquista e permanência dos territórios populares situados em áreas de intensa pressão imobiliária, buscando pontuar elementos que têm contribuído para a sua efetividade, face aos objetivos de inclusão sócio-territorial. Toma-se como referência as estratégias e lutas empreendidas pela comunidade do bairro de Mãe Luiza, a partir da regulamentação da sua Área Especial de Interesse Social (Lei n. 4.663/05), com ênfase na revisão do Plano Diretor de Natal em 2007. Ressalta-se, ainda, a atuação da assessoria técnica e a contribuição de apoios de cooperação internacional.

[...] 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 edificados, 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.

Em 1994, o conceito de AEIS adotado e a sua delimitação no Plano Diretor representaram avanços junto à questão habitacional do município. Entretanto, decorridos dez anos de elaboração do Plano Diretor, os estudos desenvolvidos para a formulação da Política de Habitação de Interesse Social para o Município de Natal (PHIS), FUNPEC/UFRN (2005), evidenciaram fragilidades no conceito de AEIS vigente. Identificou-se que assentamentos com situações de irregularidade e informalidade diversas encontravam limites para serem considerados e priorizados nas políticas habitacionais locais, uma vez que não incorporavam parcelas significativas da população com renda até 3 salários mínimos, pelo fato de não ocuparem assentamentos configurados como favelas, vilas e loteamentos irregulares.

Assim, a metodologia adotada para a redefinição das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), visando à 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 tomou como base a 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, identificou 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.

Toma-se como base os princípios da Agenda Habitat e os seus fundamentos na perspectiva da cultura de direitos. A partir da Conferência do Habitat (Istambul-1996), o Direito à Moradia foi instituído como um Direito Humano, cabendo aos estados nacionais, signatários da Convenção, a exemplo do Brasil, o compromisso de efetivação desse Direito. A Agenda Habitat assinala que todos têm direito a uma habitação adequada, ou seja, a uma moradia sadia, segura, protegida, acessível, disponível, com serviços, instalações e comodidades básicas e o gozo de liberdade frente a discriminações de moradia e segurança jurídica da posse. Tendo em vista que as políticas públicas constituem uma das instâncias privilegiadas de efetivação dos Direitos Humanos e, portanto, do Direito à Moradia, são relevantes para o presente trabalho, além do sistema internacional de proteção do direito à moradia, o marco regulatório da Política Urbana brasileira. A Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece a função social da cidade e da propriedade (Art. 182), e o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) define a obrigatoriedade de definição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor municipal, visando o tratamento dos assentamentos informais e irregulares. Institui os instrumentos para a democratização da gestão pública (plebiscito, referendun, audiências públicas, iniciativa popular de lei), assinalando a participação social como instrumento fundamental na formulação e implementação das políticas públicas. Considera-se, no estudo empírico, os relatórios e documentos gerados através do trabalho de assessoria técnica desenvolvido pelas autoras, o acompanhamento das lutas empreendidas pelos grupos e organizações sociais do bairro de Mãe Luiza, no apoio à formulação, implementação, monitoramento e controle de planos, programas e projetos de habitação junto ao poder público.

**ÁREAS DE INTERESSE SOCIAL:** reconhecimento e instituição dos assentamentos irregulares na cidade do Natal

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), nomeadas no Plano Diretor de Natal como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), foram definidas no Plano Diretor da cidade a partir de 1994. Embora a legislação anterior, Lei nº 3.183/83, já reconhecesse alguns assentamentos irregulares, identificando-os como Áreas Especiais de Recuperação Urbana (AERU), foi a partir da Lei nº 007/94 que esses assentamentos foram reconhecidos e instituídos com maior abrangência no Plano Diretor. Antecedendo o Estatuto da Cidade, a Lei nº 007/94 definiu Áreas Especiais de Interesse Social, como sendo aquelas que:

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.

A Política de Habitação Social para Natal identificou, num universo de 177.783 domicílios ocupados, um quadro de necessidades habitacionais, no município, de 94.224,99 (53%), sendo 23.941 (13%) demanda por novas moradias e 70.482 (40%), demanda por melhorias habitacionais. Destas, 15.335 (9%) compreendem inadequação por adensamento populacional e 55.127 (31%) se inserem em inadequação por infra-estrutura.

Durante o processo de revisão/aprovação do Plano Diretor de Natal, entre 2004 e 2007, esses conceitos foram discutidos e incorporados à proposta do Plano, sendo aprovados na Lei n. 082, de 21/06/07, os novos indicativos de áreas de interesse social baseados nas características sócio-espaciais dos assentamentos, com o cruzamento do nível de renda, do padrão morfológico e da situação de risco, ficando assim definidas:

Art. 22 - Áreas Especiais de Interesse Social, demarcadas no Mapa 4 do Anexo II, definidas na Mancha de Interesse Social e pelos seus atributos morfológicos, são aquelas situadas em terrenos públicos ou particulares destinadas à produção, manutenção e recuperação de habitações e/ou regularização do solo urbano e à produção de alimentos com vistas à segurança alimentar e nutricional, tudo em consonância com a política de habitação de interesse social para o Município de Natal e compreende:

I - terrenos ocupados por favelas, e/ou vilas, loteamentos irregulares e assentamentos que, não possuindo as características das tipologias citadas, evidenciam fragilidades quanto aos níveis de habitabilidade, destinando-se à implantação de programas de urbanização e/ou regularização fundiária;

II - terrenos ocupados por assentamentos com famílias de renda predominante de até 3 (três) salários mínimos, que se encontram em área de implantação ou de influência de empreendimentos de impacto econômico e submetidos a processos de valorização

imobiliária incompatíveis com as condições sócio-econômicas e culturais da população residente;  
III - terrenos com área mínima de 1.000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) destinados à produção de alimentos de primeira necessidade voltada à população com renda familiar predominante de até 3 (três) salários mínimos, com objetivo de garantir o abastecimento destinado ao suprimento da cesta básica e ou da complementação nutricional diária;  
IV - glebas ou lotes urbanos, isolados ou contíguos, não edificados, subutilizados ou não utilizados, com área superior a 400m<sup>2</sup> (quatrocentos metros quadrados), necessários para a implantação de programas de habitação de interesse social;  
V - os prédios desocupados ou subutilizados ou aqueles que possam causar risco ao entorno pela sua condição de degradação, localizados em áreas centrais da cidade, cujos projetos terão tratamento diferenciado, resguardando as características próprias de cada imóvel e sua importância histórica .

Observa-se que, desde 1994, a legislação urbanística do município de Natal reconhece as Áreas Especiais de Interesse Social. Entretanto, Natal não apresenta um histórico muito denso em termos de experiências e de definição de AEIS e de processos de regularização fundiária. De fato, após a aprovação do Plano Diretor de 1994, foram regulamentadas apenas quatro AEIS, sendo Mãe Luiza a primeira (1995), seguida do Passo da Pátria (2002), do Jardim Progresso (2004) e de Nova Descoberta (2006).

Considera-se que há avanços significativos no planejamento e gestão das AEIS em Natal, quer seja no âmbito do Plano Diretor, quer seja na constituição do Sistema Municipal de Habitação Social. Contudo, o contexto da urbanização litorânea orientada principalmente pela atividade turística, que apresentamos a seguir, define grandes desafios à implementação dos instrumentos de inclusão sócio-espacial, a exemplo das ZEIS focalizadas neste trabalho.

**MORADIA E GRANDES EMPREENDIMENTOS:** aspectos da urbanização turística no litoral potiguar

O processo de urbanização da costa litorânea brasileira e notadamente da região Nordeste vem sendo impulsionado pela atividade do turismo,

pelo menos desde a década de 1980. O Rio Grande do Norte (RN) se insere nessa dinâmica, tendo na implantação da Via Costeira e do seu distrito turístico um marco dentre as iniciativas governamentais para a dinamização do turismo no início da década de 80. Porém, foi a partir do ano 2000 que se verificou a implementação da Política Nacional de Turismo de forma mais sistemática, a exemplo do Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste (PRODETUR/NE). A construção de uma infra-estrutura viária interligando as praias do litoral norte àquelas situadas ao sul da capital contribuiu para a consolidação do eixo litorâneo como área privilegiada de expansão do capital turístico imobiliário na fase contemporânea.

Possuindo 410 Km de costa, temperaturas máxima e mínima, oscilando entre 18° C e 31°C, o litoral potiguar se expande sob a lógica de implantação dos grandes empreendimentos turísticos ligados ao turismo internacional de sol e mar. Associada aos movimentos de internacionalização da economia e aos objetivos dominantes de tornar a cidade competitiva, essa modalidade de implantação turística define grandes desafios para o planejamento e a gestão urbana, quando concebidos numa perspectiva de inclusão social e de salvaguarda dos recursos naturais estratégicos da região. Desenvolvendo-se sobre um espaço extremamente frágil no que tange ao ambiente natural e altamente vulnerável do ponto de vista social, a expansão do turismo imobiliário no litoral potiguar tem sido pautada por conflitos sócio-ambientais, especialmente na Região Metropolitana de Natal. A construção da ponte Forte – Redinha sobre o Rio Potengi, o incremento da demanda por moradia na orla marítima, notadamente por estrangeiros, a verticalização na encosta do bairro Areia Preta, adjacente ao bairro Mãe Luiza, e a expansão do turismo imobiliário no bairro Ponta Negra são exemplos de projetos e ações que estão na base dos conflitos e das expressões de movimentos sociais em suas reivindicações pelo direito à moradia e pelo direito ao meio ambiente em Natal.

Admite-se que há uma significativa melhoria na quantidade e qualidade dos investimentos públicos em infra-estrutura urbana e na política de habitação social, notadamente a partir de 2003, com a retomada da Política Ur-



ba em nível federal. Porém, o modelo da urbanização em curso imprime um ritmo extremamente acelerado e intenso de transformação do espaço, com tendências à especialização dos espaços de progresso e agravamento dos movimentos de segregação dos espaços de pobreza, o que se verifica na Região Metropolitana de Natal. (FADE/FUNPEC, 2007). Consonante com Ferreira (2003), identifica-se que:

[...] os *espaços de progresso* aparecem como faixas 'cercadas' por espaços de pobreza e que não têm o poder de modificá-los pela simples presença. Uma maior heterogeneidade de classes sociais e atividades não significa que temos uma periferia *melhor*, mas que temos uma *nova* periferia, que mantém laços de segregação diferenciados. [...]. Observa-se que os espaços centrais e tradicionais sofrem cada vez mais a pressão do mercado imobiliário no sentido deste ocupar e utilizar tais áreas, 'expulsando' a população original que tenderá a procurar moradia na periferia da cidade, expandindo para além dos seus limites, a área urbana. Sem uma política urbana que interfira no mercado (ilegal) de terras na periferia das cidades, a segregação sócio-espacial continuará a ser a tônica destes espaços urbanos.

É nesse contexto que refletimos sobre os movimentos de resistência dos territórios populares "ilhados" pelos espaços de elevado valor imobiliário na cidade do Natal, como é o caso da Área Especial de Interesse Social de Mãe Luiza. Sobretudo, buscamos identificar nessa experiência o papel das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e os elementos que concorrem para a sua efetividade, considerando os objetivos de inclusão sócio-espacial.

### **ÁREA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL E INCLUSÃO SÓCIO-ESPACIAL:** experiência da ZEIS Mãe Luiza

Mãe Luiza é um bairro situado na zona leste da cidade de Natal, assentado sobre uma fração do cordão dunar que configura o atual Parque Estadual das Dunas do Natal. Sua origem remonta à década de 40, fruto de um processo lento de ocupação por pessoas advindas do interior, fugidas da seca, as quais tiveram que enfrentar a dificuldade de acesso vencendo a areia e

as matas para poderem fixar seu lugar. A localização do bairro de Mãe Luiza é privilegiada: é próximo ao centro da cidade, circundado, de um lado, pelo mar – o Oceano Atlântico – e, do outro, pelo Parque das Dunas. Foi por essa localização que as pessoas o elegeram como lugar para se reerguerem, pois a proximidade com o centro da cidade lhes permitia sair do isolamento do morro para buscar trabalho, e a praia e as matas lhes possibilitavam conseguir algum alimento quando este era escasso. As condições de moradia eram primitivas: casas construídas com palha de coqueiro, taipa, barro. Na década de 60, ainda dentre as poucas casas existentes, uma ou outra era feita com tijolo. Água e energia elétrica eram inexistentes. Mesmo assim, cada vez mais as pessoas iam se chegando, as famílias se multiplicando e formando as bases de uma comunidade, porque os laços familiares se estendiam, as relações de vizinhança se estreitavam, conferindo às pessoas identidade com o lugar (FERNANDES, 2000).

As décadas de 60 e 70 foram de melhorias muito lentas: duas escolas, energia elétrica, sistema de distribuição de água deficiente. Na década de 80, devido à construção da Via Costeira – avenida que liga Ponta Negra, bairro da zona sul, ao centro da cidade – em fins da década de 70, há um impulso no processo de urbanização de Mãe Luiza com investimentos do poder público na infraestrutura do bairro: drenagem, calçamento, construção de escadarias. O solo se valoriza com a Via Costeira e com a construção de motéis, na entrada do bairro, próximos à Via Costeira, e de hotéis na orla. Isso vai provocando uma “expulsão branca” de moradores da comunidade para outros bairros periféricos e intensifica os conflitos sociais em defesa da permanência dos moradores em Mãe Luiza. Essa supervalorização do solo é vista como uma ameaça às relações comunitárias e à permanência dos moradores naquele espaço, o que leva as organizações do bairro a agirem de modo a reforçar a identidade e os valores comunitários.

Com o processo de urbanização desencadeado na cidade, a partir da construção da Via Costeira, estrada que liga as praias de Areia Preta e Ponta Negra, Mãe Luiza tornou-se alvo de intervenções mais diretas, tanto por parte do poder público quanto do poder econômico, ameaçando a existência da comunidade no bairro, levando-a a criar seus mecanismos de defesa (fernandes, 2000, p. 12).

É desse modo que, no início dos anos 90, reagindo a um grande empreendimento que seria construído sobre a duna adjacente ao Farol de Mãe

Luiza, além de manifestações, os grupos organizados da comunidade buscaram assessoria técnica da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, através do Depto. de Arquitetura, com a finalidade de refletir melhor sobre a situação posta e visualizar possibilidades concretas de barrar o processo especulativo que então se intensificava.

Através, então, de uma metodologia que envolveu a comunidade em seminários de discussão e estudos sobre o bairro e sua população, o contexto da produção do espaço na cidade de Natal e a legislação relativa à produção e apropriação do espaço urbano, formulou-se a “Lei de uso e ocupação do solo do bairro de Mãe Luiza” (Lei. n. 4.663/2005), sendo este o primeiro bairro a conseguir regulamentação como Área Especial de Interesse Social – AEIS<sup>3</sup> no Plano Diretor da cidade, minimizando a especulação imobiliária no bairro e repercutindo na proteção do direito à moradia, como prevê a Constituição do país.

Porém, esse direito é permanentemente ameaçado, sendo as pressões dirigidas principalmente para alteração do Art. 7, que restringe o remembramento de lotes até a área máxima de 200m<sup>2</sup>, exceto para o uso institucional. Durante o processo de revisão do Plano Diretor, entre 2004 e 2007, o setor imobiliário passou a pressionar os vereadores<sup>4</sup> para alterar a Lei de uso e ocupação do solo de Mãe Luiza, exatamente nos dois pontos-chave que regulam o uso do solo do bairro: Art 6, que define o gabarito com altura máxima de sete metros e meio, e o Art 7, que trata da restrição ao remembramento de lotes, citada anteriormente.

Novamente, foi necessária uma intensa mobilização das organizações comunitárias, da assessoria técnica e, desta vez, foi imprescindível a ampliação da rede de proteção social, trazendo a cooperação de grupos internacionais, a exemplo do Prêmio Nobel da Paz, Perez Esquivel, que enviou carta ao executivo e ao legislativo, alertando-os sobre a repercussão que teria nos tribunais de direitos humanos qualquer ação de desmonte dos instrumentos que contribuem para a efetivação do direito à moradia, tomando como referência o caso da AEIS Mãe Luiza. Esse movimento obteve êxito.

Qual, então, a relevância desse processo em uma experiência local? Que implicações se têm no âmbito das discussões sobre reforma urbana, direito

---

<sup>3</sup> Denominação atribuída às ZEIS no Plano Diretor de Natal a partir de 1994.

<sup>4</sup> Durante o processo de votação do Plano Diretor, baseado em uma denúncia da Procuradoria do Município ao Ministério Público, a Polícia Estadual, em uma operação intitulada “Impacto”, invadiu a Câmara dos Vereadores, em 11 de julho de 2007, e apreendeu material de sete vereadores envolvidos em recebimento de propina para derrubar vetos do prefeito a emendas do Plano Diretor que comprometiam áreas de interesse ambiental e social da cidade.

à moradia e para a construção de uma “Natal Sustentável”, como todos reivindicam?

Considerando a retomada da participação social como fator imprescindível no processo de conquistas de direitos, de autonomia e de controle social, especialmente após a abertura política, na década de 80, é fundamental compreender os mecanismos de constituição de lutas, especialmente de populações menos favorecidas, como a de Mãe Luiza, num contexto em que as formas de distribuição de recursos e acesso a bens se dão de modo desigual (TELLES, 1994).

No âmbito da cidade, sobretudo no caso citado, em que uma comunidade apresenta projeto de lei para garantir o seu direito à moradia, inverte-se a lógica em que o setor oficial geralmente faz as leis para o setor civil acatá-las. Como afirma Diaz Bordenave (1994, p. 53), essa divisão afeta a participação social e política, porque:

[...] tradicionalmente supõe-se que o setor oficial é o iniciador e promotor do desenvolvimento, sendo o setor civil apenas seu beneficiário... ou vítima. Esta dicotomia tem tido como saldo a existência de um verdadeiro abismo entre os dois setores. De um lado estão os tecnocratas e burocratas que planejam, decidem e executam. Do outro lado, uma enorme massa de pessoas somente dedicadas a seus próprios interesses e negócios.

No caso em questão, não está em jogo somente o setor oficial, mas também o poder econômico, através do setor imobiliário, que disputa o território, amparado por uma rede internacional que lucra com as atividades turísticas. A experiência de Mãe Luiza evidenciou a importância das lutas comunitárias, no âmbito da produção do espaço, no processo de superação dessa luta desigual, tomando as ferramentas legais, a exemplo da iniciativa popular de lei, garantida pela constituição Federal, e do Estatuto da Cidade, como norteadoras de sua ação. Por exemplo, em carta enviada aos vereadores, assim se pronunciou a comunidade:

O Estatuto das Cidades, lei que regulamenta a Constituição Federal, é muito claro em relação ao fato de que a lei se volta para o Interesse Social e que este não pode ser violado e é clara também quanto à Gestão Democrática do Plano Diretor, regulamentan-

do e obrigando a participação popular na tomada de decisões. A pura e simples alteração de lei está, por conseguinte, inviabilizada no plano de sua legalidade. Entretanto, ao não assegurar que a comunidade que deseja, possa efetivamente ficar no bairro, em função de mudanças inevitáveis de mercado e preços que adviriam da alteração da lei, sua mudança fere o Direito à Moradia, parte integrante da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Ao ferir os Direitos Humanos, ganha contornos de ilegalidade mais graves, violando tratados internacionais de que o Brasil é signatário e atraindo a atenção da Comunidade Internacional, guardiã destes tratados. ( MOVIMENTO MÃE LUIZA RESISTE, 2007).

Isso tudo, aliado à necessidade primeira – e mais sentida – que é o desejo de permanecer no espaço habitado, sendo esse sentimento de pertencer o que confere identidade comunitária, bem como visualizar possibilidades de melhora de infra-estrutura e de serviços públicos do bairro, incide em ganho de autonomia para tomada de decisões, ou seja, a comunidade percebe que também depende dela a formulação e proposição de instrumentos legais que lhes dêem respaldo na luta por direitos. Mas isso só não basta, num contexto que abriga conflitos de interesses na disputa pelo solo urbano o poder legislativo, a quem cabe discutir, aprovar, alterar, propor leis, é extremamente vulnerável. Ainda, o modo como os grupos agem para alcançar seus objetivos, “[...] tanto quanto a importância relativa atribuída aos diferentes bens, materiais e simbólicos, que reivindicam, depende de uma constelação de significados que orientam suas ações”. (SADER, 1988, p. 43).

É fundamental, nesse sentido, revitalizar a luta pela permanência das conquistas, contando-se com as forças sociais favoráveis à causa e com todos os meios disponíveis de formação de opinião e de pressão, conforme o ocorrido em Mãe Luiza: reuniões (seminários, oficinas) constantes de discussão contando com comunidade, lideranças comunitárias, assessoria técnica, sobre a realidade social do bairro e os instrumentos legais que garantem a permanência dos moradores; elaboração de folder numa linguagem acessível sobre a legislação que garante o direito à moradia; elaboração e envio de carta aberta aos vereadores; ocupação da Câmara de Vereadores, durante processo de votação do Plano Diretor, estabelecimento de contato com organizações nacionais e internacionais de direitos humanos, expondo-lhes a realidade do bairro de Mãe Luiza e as constantes ameaças sofridas pela

especulação imobiliária; solicitação de carta a Perez Esquivel, tendo como destinatários o prefeito e os vereadores, o que foi conseguido e alardeado nos vários jornais da cidade, especialmente no tocante aos trechos que diziam que os poderes legislativo e executivo, se coniventes com processos que promovessem alterações na lei que repercutissem na expulsão de moradores dos seus locais de moradia, feririam a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e chamariam para si a atenção dos tribunais internacionais de Direitos Humanos.

Identifica-se nessa experiência, que o êxito da comunidade na aplicação do instrumento ZEIS entre 1995 e 2007 está fortemente vinculada à conjunção de fatores como: (I) processos de participação e controle social; (II) assessoria técnica continuada; (III) trabalho de ampliação e fortalecimento da rede de proteção social para além do plano local, através da integração com as redes nacionais e internacionais de direitos humanos, em especial do direito à moradia.



## **ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL – ZEIS – E GRANDES EMPREENDIMENTOS:** elementos para inclusão sócio-territorial

Reitera-se, então, que a formulação de instrumentos legais reguladores da ocupação do solo, como a inclusão do bairro de Mãe Luiza em Área Especial de Interesse Social, bem como a sua regulamentação (Lei n. 4663/05), revelou-se de fundamental importância para a manutenção, no espaço, da população referida. Porém, o êxito da lei – reconhecido assim pela Missão da Relatoria Nacional pelo Direito à Moradia (2007) – só foi possível devido à participação da comunidade, desde a formulação da lei até a validação de sua permanência, num processo de ações que conferiam significado e legitimidade à luta que se travava, já que era percebida, pelos moradores do bairro, a íntima relação entre a existência da Lei de uso e ocupação do solo no Plano Diretor e a possibilidade de continuar a morar no bairro de Mãe Luiza. Para isso, foi de fundamental importância a assessoria técnica da Universidade, cujo papel assumido não foi o do técnico que formula para a comunidade, mas do educador que compartilha conhecimentos. É relevante mencionar que essa assessoria não se deu pontualmente, mas de modo contínuo, numa sistemática de trabalho que envolveu/envolve produção de saberes; participação nas diversas atividades promovidas pelas organizações comunitárias, discutindo, refletindo sobre ações de intervenção no espaço urbano ou propondo-as (do uso do espaço à solicitação de políticas públicas) e como estas poderiam se dar; acompanhamento das ações relativas à ocupação urbana engendradas pela comunidade, pelo poder público ou setor imobiliário.

Ao papel da assessoria, juntou-se o fato de munir a comunidade de conhecimento também sobre as Redes de Proteção Social, dando-lhe as condições de ampliá-la, a partir da percepção de que a luta da comunidade para manter o direito à moradia não é isolada, ao mesmo tempo em que também percebe a importância dessa Rede como instrumento com que legitima suas lutas. Desse modo, o constante monitoramento dos mecanismos que garantem o direito à moradia, bem como a inserção da experiência de Mãe Luiza na Missão da Relatoria Nacional pelo Direito à Moradia têm sido fundamentais para que este bairro faça frente ao setor imobiliário no processo de disputa pelo território.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, In: BENTES, Dulce; FERNANDES, Aparecida; PESSOA, Vinicius. As relações do cotidiano na construção democrática da gestão urbana. In: **Anais do Seminário Interdisciplinar da ANPUR** – Cidade e produção do cotidiano. Recife: UFPE, 1995.

MOVIMENTO MÃE LUIZA RESISTE. **Carta aberta aos vereadores**. Natal, mar/2007.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P. **Habitação e Direito à Moradia**: assessoria técnica a gupos e organizações sociais. Natal: PROEX/UFRN, 2007/2008. Relatório Projeto de Extensão Universitária.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CAVALCANTI Sandra L. B, FERREIRA, Angela L. A. A Inserção Espúria Do Rio Grande do Norte na Globalização: Mão-de-Obra Barata como Fator de Atração. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía Y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 . Vol. VI, núm. 119 (71),1 de agosto de 2002

CENTRO DOM HÉLDER CÂMARA DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL – CENDHEC. **PREZEIS EM REVISTA**. PROGRAMA DIREITO À CIDADE. Coleção Cadernos CENDHEC. Vol. 18. Recife, 2005.

DIAZ BORDENAVE, Juan E. **O que é participação**. 8.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção primeiros passos; 95).

FERNANDES, Maria Aparecida da S. **O Morro ama! Amor instinto, do auto-infinito nas formas da história** – comunidade e sociedade no bairro de Mãe Luiza. Natal: UFRN, 2000. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Centro de Ciências Humanas Letras e Arte. UFRN, Natal, 2000. Dissertação.

FUNDAÇÃO NORTE-RIO-GRANDENSE DE PESQUISA E CULTURA (FUNPEC); UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN). **Política de Habitação de Interesse Social para Natal**. Natal: Prefeitura Municipal do Natal / Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social (SEMTAS). Natal, 2005. 5 v.

GOUVEIA, Denise de Campos, BENTES, Dulce. Plano Diretor e Regularização Fundiária. In: **Plano Diretor Participativo**. Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidades. Brasília: MINISTÉRIO DAS CIDADES / CONFEA, 2004. p.79-85



PLATAFORMA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS. PLATAFORMA DHESCA BRASIL. PROJETOS RELATORES NACIONAIS. **Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana**. Relatório. Missão de investigação do Direito à Moradia - Natal/RN. Natal, 2007.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade Civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Os Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. Vários autores.

LOSTÃO, Salvador Soler. PREZEIS. **Um Processo de Participação na Formação da Cidade**. Versão Popular da Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Urbano. Recife: Centro de Estudos e Ação Social Urbano. CEAS URBANO/PE, 1992.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris, 2004.

\_\_\_\_\_. Agenda Habitat. In: **Direito À Cidade**. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Limonad, 1999. p. 321-393.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. O Parcelamento do Solo e a Formação de Espaços de Pobreza em Natal – RN. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía Y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98. Vol. VII, núm. 146(130), 1 de agosto de 2003.

