



CONTORNOS EM DISPUTA: REPRESENTAÇÕES DAS FAVELAS NATALENSES EM CENSOS, MAPAS E PLANOS

EIXO TEMÁTICO: DISPUTAS DO/PELO PROGRESSO E DO/PELO MODERNO

CADÓ, Júlia Cláudia de Araújo

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo, CAU/UFRN

julia.cado.704@ufrn.edu.br

SOUZA, Iago Felipe

Graduando em Geografia, DGE/UFRN

iago.souza.109@ufrn.edu.br

SOARES, Bernardo Nascimento

Doutor em Urbanismo; Professor Adjunto DARQ/UFRN

bernardo.soares@ufrn.br

RESUMO

A incorporação das favelas ao território urbano sob a ótica do Estado, em Natal, tem ocorrido de maneira gradual desde o final da década de 1960, porém sem completude até os dias atuais - seguindo uma tendência nacional. Este processo representa a forma que a administração pensa estes espaços, alvos de disputa conceituais e metodológicas entre diferentes atores sociais que intervêm diretamente na leitura do fenômeno em diferentes escalas. Este trabalho busca fazer uma reconstituição histórica da representação das favelas e comunidades urbanas da cidade de Natal, Rio Grande do Norte, com base na reunião de distintos documentos urbanísticos e censitários. A pesquisa utiliza planos urbanísticos, além de plantas cadastrais, pesquisas diagnósticas e censos demográficos elaborados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Observa-se, como resultado teórico, a incomparabilidade entre os documentos oficiais, e no âmbito prático, o desenvolvimento de um quadro síntese, contendo mapeamento e classificação prévia das favelas e comunidades urbanas do município.

PALAVRAS-CHAVE: favelas; planos urbanísticos; censos demográficos; disputa; Natal-RN.

ABSTRACT

The incorporation of favelas into the urban territory from the perspective of the State, in Natal, has occurred gradually since the late 1960s, but without completion until the present day - following a national trend. This process represents the way in which the administration perceives these spaces, targets of conceptual and methodological disputes among different social actors who intervene directly in the interpretation of the phenomenon at various scales. This work aims to provide a historical reconstruction of the representation of favelas and urban communities in the city of Natal, Rio Grande do Norte, based on the collection of various urbanistic and census documents. The research uses urban plans, in addition to cadastral plans, diagnostic researches and demographic censuses prepared by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). As a theoretical result, we can observe the incomparability between official documents, and in practical terms, the development of a synthesis table, containing mapping and prior classification of favelas and urban communities in the municipality.

KEY-WORDS: *favelas; urban plans; demographic censuses; dispute; Natal-RN.*

RESUMEN

La incorporación de las favelas al territorio urbano desde la perspectiva del Estado, en Natal, se ha producido paulatinamente desde finales de los años 1960, pero sin completarse hasta la actualidad, siguiendo una tendencia nacional. Este proceso representa la forma en que la administración piensa estos espacios, objetivos de disputa conceptual y metodológica entre diferentes actores sociales que intervienen directamente en la lectura del fenómeno a diferentes escalas. Este trabajo busca realizar una reconstrucción histórica de la representación de favelas y comunidades urbanas en la ciudad de Natal, Rio Grande do Norte, a partir de la recopilación de diferentes documentos urbanísticos y censales. La investigación utiliza planos urbanos, además de planos catastrales, investigaciones de diagnósticos y censos demográficos elaborados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Como resultado teórico, podemos observar la incomparabilidad entre documentos oficiales, y en términos prácticos, la elaboración de un cuadro de síntesis, que contiene mapeo y clasificación previa de las favelas y comunidades urbanas del municipio.

PALABRAS CLAVE: *favelas; planes urbanísticos; censos; conflicto; Natal-RN.*

INTRODUÇÃO

Historicamente tratada como ameaça ao progresso, “do ponto de vista do capital, a favela ou cortiço, contradição do sistema que a reproduz e rejeita, é território inimigo, que deve ser eliminado”, conforme coloca Rolnik (1988, p. 34). Com base nessa lógica, favelas e comunidades urbanas¹ eram atreladas, até a segunda metade do século XX, a um caráter de ausências e precariedades, que as concebiam como locais temporários de habitação a serem substituídos pela urbanização até então tida como formal (Abreu, 1994). Sabendo que a ideia de urbanização formal exige um aparato normativo impraticável para amplas camadas da sociedade, negar a existência de tais habitações significava negar “um direito humano universal desde 1948 e previsto no Artigo 6^a da Constituição Federal de 1988” (IBGE, 2024, p.8), exigindo novas formas de enxergar tais áreas.

Atualmente, uma mudança de acepção vem permitindo a maturação de novas formas de perceber e lidar com as comunidades (Costa, Nascimento, 2005), estimulando sua incorporação ao tecido urbano formal a partir da utilização de termos característicos que vão além da informalidade e da exclusão social. Entretanto, apesar dos avanços consideráveis, percebe-se que as políticas voltadas para esses territórios se apoiam em conceitos, termos e metodologias por vezes inconsistentes e divergentes (Queiroz Filho, 2015).

Diante disso, este artigo apresenta um debate desenvolvido no âmbito do Projeto de Pesquisa² que visa caracterizar as favelas e comunidades urbanas da cidade de Natal-RN. Com ele, busca-se refletir se as representações oficiais desses espaços na cidade são fidedignas da realidade encontrada, ou reprodutoras da construção de uma narrativa equivocada, que dificulta a orientação de políticas públicas eficazes.

¹ Assumimos o termo “favelas e comunidades urbanas”, adotado pelo IBGE em 2022, e suas versões análogas anteriores: “favelas”, “setores urbanos excepcionais”, “setor especial de aglomerado urbano” e “aglomerado subnormal”.

² Configurações socioespaciais de assentamentos informais em Natal e Região Metropolitana: cartografia e modelagem urbana como ferramentas de justiça socioespacial, sob coordenação do prof. Dr. Bernardo Soares (DARQ/UFRN).

Para isso, primeiramente foram realizadas buscas nos manuais de delimitação de setores censitários produzidos pelo IBGE, contendo conceitos, descrições e instruções metodológicas, para a observação de setores sinalizados como “favelas e comunidades urbanas”. Este material contribuiu para se investigar as formas pretéritas de caracterização das favelas e comunidades urbanas a nível nacional, assim como visualizar as influências destas descrições passadas na elaboração da terminologia presente. Os documentos permitiram também o cruzamento dos dados estatísticos com a base territorial, possibilitando adquirir o quantitativo de comunidades, dados populacionais, renda média familiar e número de domicílios. Apesar de serem estudos realizados desde a década de 1970, apenas os censos de 2000, 2010 e 2022 estão disponíveis em formatos que permitem sua representação gráfica em softwares de computação gráfica de Sistemas de Informações Geográficas (SIGs).

Em seguida, foram realizadas análises e sínteses documentais de relatórios e planos urbanísticos e habitacionais para identificar como estas comunidades foram e estão sendo retratadas, e síntese de dados por meio da elaboração de planilhas e de cartografia. Nessa fase, foram comparados conceitos, descrições, metodologias, dados e bases territoriais, quando disponíveis, verificando-se divergências de abordagens e resultados gerados a partir delas.

Por fim, para apresentar graficamente as diferentes delimitações territoriais das favelas de Natal ao longo dos anos, seja com base nas informações obtidas nos documentos municipais, seja nas bases nacionais, foi escolhido um exemplo representativo de cada Região Administrativa da cidade, com a elaboração de mapas síntese.

1. AS FAVELAS COMO SETORES CENSITÁRIOS

Os primeiros estudos de natureza estatística a respeito de favelas e comunidades urbanas surgiram no Rio de Janeiro (então Distrito Federal) no final da década de 1940. Estes estudos, consolidados no Censo 1950, realizaram levantamentos das características demográficas e territoriais, ação que seria repetida no Censo de 1960. No Censo subsequente, 1970, a iniciativa seria estendida para o território nacional, contribuindo para esclarecer o panorama geral desses assentamentos no país, ainda que limitando-se a poucas metrópoles.

O diálogo entre a definição do termo, sua descrição e sua operacionalização metodológica em recenseamentos, no entanto, nem sempre é suficiente para cobrir a diversidade de formas de assentamentos no país. Apesar do Instituto utilizar termos variáveis, como vilas, palafitas, mocambos e alagados, desde o Censo 1970 a metodologia continua baseada em características definidoras formuladas para favelas do Censo de 1950, com mudanças apenas pontuais (Quadro 01).

Quadro 01: comparação entre os termos e suas características definidoras entre os Censos do IBGE.

CENSO	TERMO	CARACTERÍSTICAS DEFINIDORAS
1950	Favelas	1) Proporções mínimas de 50 domicílios; 2) Materiais de construção; 3) Condição jurídica da ocupação; 4) Ausência total ou parcial de serviços públicos; 5) Urbanização.
1960	Favelas	Sem modificações
1970	Setores Urbanos Excepcionais	Sem modificações
1980	Setor Especial de Aglomerado Urbano	Mudança na redação, mantendo os itens 1, 3 e sintetizando os itens 4 e 5 do Censo 1950 em “infraestrutura carente”.
1991	Aglomerado Subnormal	Mudança na redação, preservando os itens 1, 3, 4 e 5 do Censo 1950, acrescentando um trecho de caráter temporal.
2000	Aglomerado Subnormal	Redação semelhante ao Censo 1991, com adendo classificando apenas as possíveis categorias: i) invasão; ii) loteamento irregular; iii) aglomerados regularizados em período recente.
2010	Aglomerado Subnormal	Nova mudança de redação, desta vez mais assemelhada ao Censo 1950, excluindo o item 2 e mantendo os aglomerados regularizados em período recente.
2022	Aglomerado Subnormal ³	Manutenção dos itens do Censo 2010; inclusão do item “restrição de ocupação” para áreas em desacordo com a legislação que limita áreas de moradia, como faixas de domínio de ferrovias, rodovias, áreas de proteção ambiental, etc.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2024).

A recente alteração da nomenclatura “aglomerado subnormal”, em uso desde 1991, por “favelas e comunidades urbanas”, em 2022, atribui-se como reflexo destes debates. O Instituto buscou se distanciar de um termo que salienta um aparente caráter “excepcional”, “subnormal” e de “ausências”, para adotar aquele mais atinente com a autoidentificação local

³ As características definidoras são utilizadas em pesquisas de campo para o reconhecimento das áreas dos setores de coleta. Para o Censo 2022, estas pesquisas foram realizadas em 2019 e, portanto, o IBGE ainda não havia modificado o termo de “aglomerado subnormal” para “favelas e assentamentos urbanos”, ação realizada apenas em 2024.

e diversidade regional, contando com consultas públicas e representantes da sociedade civil no processo.

Não houve, contudo, “alteração no conteúdo subjacente aos critérios que estruturam a identificação e o mapeamento dessas áreas”, (IBGE, 2024, p. 5) fazendo com que os levantamentos continuem seguindo as normas metodológicas precedentes. O mesmo documento acrescenta ainda que dados fornecidos pelo IBGE não são isentos de deficiências, passando tanto pela nomenclatura quanto “nos critérios que orientam a identificação e classificação dos territórios” (p. 41).

O debate a respeito da definição e descrição do termo afeta necessariamente a metodologia adotada e, conseqüentemente, os dados finais a respeito dos até então tidos aglomerados subnormais (Tabela 01). Este embate conceitual resulta em convergências e desencontros na consolidação tanto da identificação destas comunidades urbanas quanto no seu dimensionamento (Costa, Nascimento, 2005; Queiroz Filho, 2015; Naladin *et al.*, 2013), afetando diretamente o conteúdo de políticas públicas e os montantes dos orçamentos destinados para as políticas de habitação e melhorias urbanísticas.

Por ser um órgão de natureza censitária, adaptações foram incluídas na sua descrição com a intenção de orientar os trabalhos de campo para realização das entrevistas com os residentes. Para guiar o trabalho de campo do recenseador, sua operacionalização é realizada considerando uma unidade territorial que tem dimensões mínimas, denominadas de setor censitário (IBGE, 2000).

A metodologia que o IBGE utiliza para identificar as favelas e comunidades urbanas confunde-se com os ditos setores censitários. Os cálculos de número de moradores, número de domicílios e outras informações de natureza censitária são computados em cima de todos os domicílios presentes dentro dos setores classificados como “subnormais”. Entretanto, os setores censitários foram definidos desde pelo menos a década de 1970⁴ e não passaram por

⁴ A utilização de setores censitários é mais antiga, porém a pesquisa adotou como recorte a década de 1970 uma vez que é desta época a vinculação dos setores censitários com as favelas e comunidades urbanas.

um redesenho abrangente de seus perímetros ao longo do tempo. As modificações permitidas envolvem apenas o desmembramento/remembramento ou aperfeiçoamento do traçado existente quando necessário.

Além do perímetro dos setores censitários, os principais elementos característicos descritos na metodologia para identificação destes territórios pouco foram modificados desde a década de 1950 (Catalá, Carmo, 2021; Naladin *et al.*, 2013). Na prática, nos últimos censos o Instituto desenvolveu pesquisas de campo ou consultas a prefeituras com a intenção de refinar a quantidade de “aglomerados subnormais”. Desta forma, comunidades que num censo foram deixadas de fora, no outro podem ser incluídas. Esta situação acaba por limitar o desenvolvimento de pesquisas que busquem compreender a dimensão do fenômeno em escala geral em contextos municipal, regional e nacional (Naladin *et al.*, 2013). Para o caso de Natal é diferente.

O município de Natal, que tem sua mancha urbana consolidada desde finais da década de 1990, apresentou um salto de favelas e comunidades urbanas identificadas entre os dois últimos censos, partindo de 43 no Censo de 2010 para um total de 54 no Censo de 2022 (Tabela 01). A comparação dos setores tidos como “subnormais” com os planos urbanísticos e pesquisas diagnósticas anteriores apontam que não houve, necessariamente, o aparecimento de novas comunidades, mas a inclusão de áreas até então não reconhecidas como tal pelo Instituto.

Tabela 01: comparativo de dados das comunidades urbanas identificadas nos setores censitários dos Censo 2000, 2010 e 2022 no município de Natal-RN.

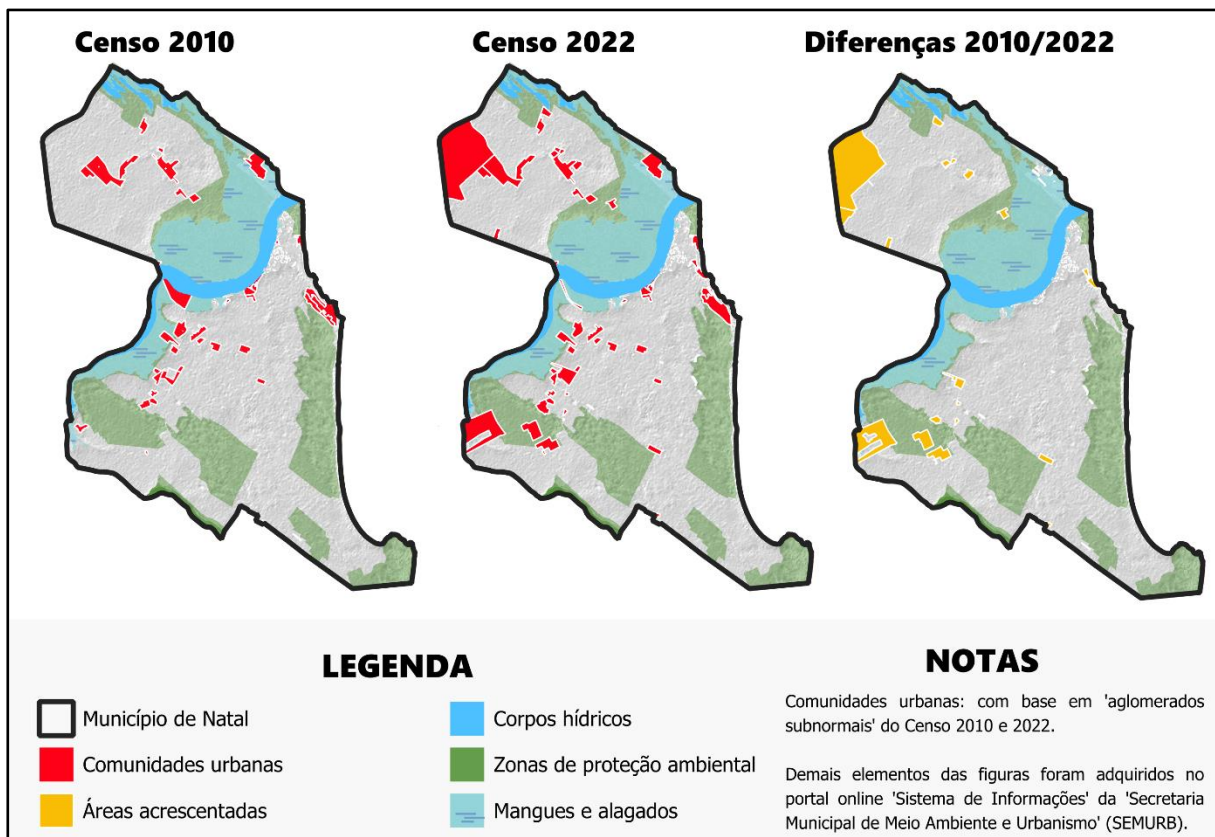
CENSO	FAVELAS COMUNIDADES URBANAS	POPULAÇÃO ESTIMADA	ÁREA	% DA POPULAÇÃO
2000	7	5.673	0,01km ²	0,8%
2010	43	80.789	7,12km ²	10,0%
2022	54	105.379	14,34km ²	14,2%

Fonte: Adaptado de censos do IBGE (2000, 2010 e 2022).

Esta constatação se torna mais evidente ao comparar com os dados de favelas e comunidades urbanas do Censo 2000, quando em todo o município de Natal haviam apenas sete identificadas, totalizando menos de seis mil habitantes, num contexto em que o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais - PEMAS (Natal, 2001) já apontava 70 assentamentos, com mais de 63 mil habitantes, naquele ano. Voltando ainda mais no tempo, o Instituto de Planejamento Urbano de Natal - IPLANAT (Natal, 1987) indicava que o número total de moradores em favelas, já em 1987, eram mais de 10 mil habitantes apenas em favelas que não tinham passado por melhoramentos urbanísticos naquela época.

Esses números apontam que uma compreensão adequada destes espaços pelo IBGE é consideravelmente insuficiente num período anterior ao Censo de 2010, tornando comparações entre esses períodos sujeitas a metodologias complexas (Figura 01).

Figura 01: aumento das áreas identificadas como “comunidades urbanas” entre os Censos 2010 e 2022.



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do IBGE (2010 e 2022) e da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano de Natal/RN (2022).

Por mais que a população vivendo em áreas de favelas e comunidades urbanas em Natal tenha saltado de 80.789 habitantes em 2010 para 105.378 habitantes em 2022⁵, o que houve, a priori, foi uma ampliação no número de territórios incluídos na pesquisa demográfica, e não necessariamente a formação de novos assentamentos precários informais, cuja existência são anteriores ao ano de 2010 (ainda que não descartemos essa hipótese, simultaneamente). De todo modo, essas observações podem acabar “mascarando” as interpretações do fenômeno pelo público geral e pelos órgãos gestores, interferindo diretamente no entendimento das suas reais dimensões (IBGE, 2024, p. 28)⁶.

Mesmo considerando os diferentes critérios de arruamento, condição jurídica, o caráter de aglomeração de dimensões mínimas e ausência total e/ou parcial na oferta de serviços públicos, verificamos que dentro do conceito de favelas e comunidades urbanas há uma ideia de tipologias. Além de incluir as favelas propriamente ditas, o conceito comunidades urbanas inclui não apenas formas análogas de ocupações urbanas com diferentes nomes, mas também vilas e loteamentos clandestinos e irregulares, além da proposta de agregar futuramente conjuntos habitacionais regulares degradados. Há inclusive debates acerca dos casos em que comunidades que receberam melhorias urbanísticas e esforços de regularização fundiária deixariam ou não de serem consideradas comunidades urbanas.

De maneira geral é possível observar que os esforços dos Censos Nacionais estão apoiados numa tríade que envolve a terminologia adotada, suas características definidoras e o setor censitário. Por mais que haja mudanças terminológicas entre diferentes edições dos censos, é possível verificar que o elemento definidor para a identificação territorial em campo são seus elementos característicos, que tendem a manter uma certa regularidade desde que foram descritas pela primeira vez em 1950.

Estas características parecem influenciar, pelo menos em parte, a forma como favelas e outras comunidades urbanas serão conceituadas em planos urbanísticos e estudos diagnósticos

⁵ Número não divulgado, mas obtido contabilizando todos os moradores residentes em setores censitários tidos como ‘favelas e comunidades urbanas’ no Censo 2022, reproduzindo a metodologia adotada no Censo 2010.

⁶ A ampliação das áreas de estudos restringe a comparação de dados de um censo mais recente com outro mais antigo, tornando a comparação direta não seja recomendada pelo próprio Instituto (IBGE, 2019).

realizados em Natal a partir da década de 1960, ora se aproximando da redação presente nos manuais dos setores censitários do IBGE, ora suprimindo redação própria em benefício de uma aceitação implícita do conceito nacional. Em comum entre ambos os casos estão as discrepâncias operacionais, enquanto o IBGE utiliza setores censitários e a Prefeitura Municipal de Natal realiza estudos e diagnósticos próprios, inviabilizando uma aproximação estatística e diagnóstica entre ambos.

2. AS FAVELAS EM PLANOS URBANÍSTICOS E HABITACIONAIS EM NATAL

Se por um lado em algumas capitais brasileiras os levantamentos sobre as favelas iniciam-se nos anos de 1950-1960⁷, por outro, em Natal, essa preocupação surge tardiamente. As representações sobre as favelas na capital potiguar tardam, também, por meio da imprensa, concentrando-se em ocorrências em outras capitais como Rio de Janeiro e São Paulo, enquanto no espaço da cidade já se observavam padrões de exclusão, desigualdade, precariedade e segregação desde o final do século XIX (Oliveira, 1999; Ferreira, 2008).

Por meio dos planos urbanísticos a nível do município, é apenas com o Plano Serete (Natal, 1968) que as favelas ganham um espaço na percepção e resolução [aversas e pragmáticas] de questões urbanas em suas dimensões sociais, ambientais e habitacionais, no entanto restringindo-se a dois assentamentos, Brasília Teimosa e Mãe Luiza, e reproduzindo uma lógica de erradicação que já se implementava no Rio de Janeiro, com programa de remoções (Valladares, 1980). Além disso, o Plano Serete não incluía uma conceituação sobre a favela e suas especificidades e diversidades espaciais, incorporando uma abordagem conservadora e pragmática sem mesmo compreender a fundo sua realidade.

Seguindo essa mesma lógica, no Plano Diretor (PD) de 1984 (Natal, 1984), não há nenhuma menção a áreas informais existentes no município, tampouco ao termo favela, sendo verificado que sua definição apenas ocorre no final da década de 1980, com o Relatório de Situação das Favelas de Natal, elaborado pelo IPLANAT em 1987, no qual ela é definida como:

⁷ O Rio de Janeiro tem como primeiro registro cadastral de favelas um estudo feito em 1947.

agrupamento de barracas, ou seja, moradias de reduzidas dimensões, construídas com materiais inadequados distribuídos irregularmente em terrenos com problemas legais quanto à propriedade e desprovidos quase totalmente de equipamentos urbanos como água encanada, esgoto, energia elétrica, pavimentação e de equipamentos sociais compondo um complexo peculiar (Natal, 1987, p. 05).

O relatório estabelece uma identificação das favelas conforme “grau de ‘qualidade’” e “condições de infraestruturas” (péssima, regular e boa); e realiza uma síntese da situação das favelas na cidade em outubro de 1987, classificando-as entre: “favelas urbanizadas; favelas erradicadas; favelas existentes; e favelas - invasões recentes” (Ibid.). Totalizam-se 46 favelas, sendo 18 urbanizadas, 7 erradicadas, 13 existentes e 8 invasões recentes.

Mesmo com uma definição estabelecida, é somente no Plano de Ação (PA) (Natal, 1994a), que se constituiu como a primeira ação governamental consolidada frente à questão habitacional, considerando entre “habitações precárias”: “vilas, favelas e loteamentos”; e incorporando, com base no Relatório de 1987, definição e classificação em quatro tipos - favelas, favelas com melhorias, vilas e loteamentos irregulares. Além disso, também são apontados os conjuntos habitacionais.

O PA identifica cerca de 70 favelas, das quais 61% são identificadas “com melhorias”, com algum tipo de intervenção do Poder Público a nível de urbanização; 2.217 vilas; e aproximadamente 118 loteamentos. No entanto, não apresenta mapeamento com identificação correspondente desses espaços no território da cidade, isto é, há um mapa com manchas dos assentamentos, mas sem a identificação de cada um em seu respectivo lugar.

O Plano Diretor de Natal de 1994, ineditamente, incorpora as discussões empreendidas pelo PA, adotando o estabelecimento de uma política habitacional entre seus objetivos de modo a contemplar tanto a produção de novas habitações como “a regularização e urbanização dos assentamentos populares - favelas, vilas, e loteamentos irregulares” (Natal, 1994b, Art. 3º, inciso IV).

Dentre suas definições, a “favela” aparece como uma “comunidade com situação fundiária total ou parcialmente ilegal, infraestrutura básica precária e com tempo de existência igual ou superior a 2 (dois) anos”; e a “vila” como um “conjunto de casas contíguas no mesmo lote,

destinadas predominantemente à habitação de aluguel caracterizada pela implantação encravada no interior dos quarteirões ou no fundo de quintais” (Ibid., Art. 6º, incisos XIII e XXII). Não há definição para os loteamentos irregulares.

O PD 1994 também incorpora um Capítulo das Áreas Especiais, com destinação e normas de uso e ocupação do solo específicas, e, neste, as Áreas Especiais de Interesse Social, destinadas a produção, manutenção e recuperação de HIS, entre as quais está o tipo I que compreende “favelas, vilas ou loteamentos irregulares”, delimitados em mapa⁸ (Ibid., Art. 25).

O PEMAS, de 2001, aproveita a classificação das “formas de apropriação do espaço habitacional” - conjuntos habitacionais, loteamentos irregulares, vilas⁹ e favelas - elaborada pelo Relatório de 1987 e pelo PA 1993, do qual também utiliza os dados quantitativos:

Existem hoje em Natal, 70 favelas, distribuídas em 28 bairros com, aproximadamente 16.000 barracos, que corresponde a 7,62% dos domicílios ocupados, com uma população estimada em 63.804 pessoas, equivalendo a 8,99% da população total do município (Natal, 2001, p. 32)¹⁰.

Sobre o processo de expansão das favelas em Natal, o plano considera a “existência de 30 áreas com configuração de favela” na década de 1970, conforme pesquisa projeto RONDON em 1975; e a “elevação desse número para 32 áreas” em 1981 (França, 1983 *apud* Natal, 2001, p. 31).

O plano apresenta dois avanços: um mapa com áreas de concentração de vilas, conjuntos habitacionais e favelas, com ou sem melhoria; e um quadro com relação dos assentamentos subnormais, com classificação por tipo e dados de população e nº de habitações, entre outros.

A Política de Habitação de Interesse Social para o Município de Natal (UFRN, 2004) apresenta, no primeiro capítulo de seu primeiro volume, uma revisão de um conjunto de planos,

⁸ No Mapa 2 - Áreas Especiais (Anexo 2), aparecem áreas de favela e de concentração de vilas, sem identificação; no entanto, não se mapeiam ou identificam loteamentos irregulares.

⁹ Quanto às vilas, o PEMAS avança em relação ao PA 1993 e ao PD 1994, ampliando sua definição e apresentando um quadro de vilas por bairro, cuja falta de reconhecimento anterior dificultava a abordagem.

¹⁰ Os números comparam-se ao total de 209.953 domicílios ocupados em Natal conforme resultados preliminares do Censo 2000 do IBGE.

programas e projetos de habitação social no município até então¹¹. Adota a classificação conforme “critérios de tipologia de habitação, serviços de infra-estrutura, renda domiciliar e situação fundiária” e apresenta uma síntese do então quadro existente, com o contexto em que se encontravam as favelas, vilas e loteamentos, conforme dados do PA 1993. O plano ainda elabora um quadro de composição dos assentamentos por região/bairro, indicando as respectivas constatações em estudos anteriores, assim como observações sobre eventuais erros ou imprecisões, atestando os limites de levantamentos e representações.

O Plano Diretor de 2007 amplia a definição de favela, como sendo um “assentamento habitacional com situação fundiária e urbanística, total ou parcialmente ilegal e/ou irregular, com forte precariedade na infra-estrutura e no padrão de habitabilidade, e com população de renda familiar menor ou igual a 3 (três) salários mínimos, sendo considerada como consolidada a partir do segundo ano de sua existência (Natal, 2007, Art. 6); e acrescenta uma distinção conceitual e terminológica entre loteamentos clandestinos, “parcelamento do solo não aprovado pelo Município e não registrado em cartório” e loteamentos irregulares, parcelamento do solo aprovado pelo Município, não registrado em cartório e/ou não executado conforme projeto licenciado” (Ibid.).

No Plano Local de Habitação de Interesse Social (Natal, 2013) não se verifica nenhuma tentativa de avançar na proposição conceitual do termo favela. Sendo assim, as poucas menções relacionadas ao tema limitam-se a elencar a predominância de três tipos de ocupação: “No município são identificados três principais tipologias para as ocupações irregulares, as quais tornaram-se foco prioritário da Política Habitacional de Interesse Social no município: favelas, vilas e loteamentos irregulares” (Natal, 2013, p.28); e trazer dados quantitativos baseados em estudos anteriores já mencionados neste trabalho.

Por fim, o Plano Diretor de 2022, incoerentemente, suprime as definições de favela em seu glossário, restringindo suas alusões quando referindo-se às Áreas Especiais de Interesse Social

¹¹ Incluem-se: Plano de Ação (1993-1996); Plano Diretor de Natal (1994); Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano (1997); Plano Estratégico Natal III Milênio (1999); Natal 2015 (2000); PEMAS 2000 (2001); e o Código de Obras do Município de Natal de 2004).

ou a Habitação de Interesse Social. No primeiro caso, inclui-se à categoria A, correspondendo a “terrenos ocupados por favelas, e/ou vilas, loteamentos irregulares e assentamentos” que evidenciem fragilidades habitacionais, “destinando-se à implantação de programas de urbanização e/ou regularização fundiária” (Natal, 2022, Art. 35); e, no segundo, à destinação da produção a famílias que auferem renda inferior ou igual a 6 (seis) salários mínimos, que vivem em favelas, vilas, loteamentos irregulares e frações urbanas que apresentam fragilidade e/ou vulnerabilidade social em termos de habitabilidade” (Ibid., Anexo I).

O PD 2024 também elimina o mapeamento de favelas e loteamentos clandestinos ou irregulares - que aparecia no PD 2007 ainda que com imprecisões -, restringindo-se aos mapas de Áreas Especiais de Interesse Social (Ibid., Anexo III, mapa nº 4) e de Mancha de Interesse Social (Ibid., Anexo IV, mapa nº 5). Estes, no entanto, são insuficientes para a compreensão da realidade territorial das favelas e das vilas e loteamentos, permanecendo uma grande lacuna para a análise e formulação de políticas públicas já ausentes sobretudo neste recente contexto de atualização do Plano Diretor e de ações do poder executivo municipal.

Quadro 02: comparação entre os dados apresentados sobre favelas natalenses.

Documento	Ano	Classificação
Plano Diretor	1984	Não consta.
IPLANAT	1987	Favelas urbanizadas, favelas erradicadas, favelas existentes, e favelas - invasões recentes.
Plano de Ação	1993	Favelas, favelas com melhorias, vilas e loteamentos irregulares.
Plano Diretor	1994	Favelas, vilas e loteamentos irregulares.
PEMAS	2001	Favelas, vilas e loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais.
PHIS	2004	Favelas, vilas e loteamentos irregulares.
Plano Diretor	2007	Favelas, vilas, loteamentos clandestinos e irregulares.
PLHIS	2013	Favelas, vilas e loteamentos irregulares.

Plano Diretor	2022	AEIS A - terrenos ocupados por favelas, e/ou vilas, loteamentos irregulares e assentamentos com fragilidade quanto aos níveis de habitabilidade.
---------------	------	--

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Natal (1987, 1994a, 2001, 2007, 2013, 2022) e UFRN (2004).

A partir do quadro apresentado, percebe-se que o termo “loteamentos irregulares” se mantém praticamente presente em todos os documentos analisados, contribuindo com a leitura de que as comunidades urbanas estão muito mais relacionadas a áreas que estão fora da cidade formal, sem regularidade fundiária, do que a espaços precários.

3. DISPUTA CARTOGRÁFICA

3.1. Cartografia ausente

Para Brian Harley (2008) os mapas não mostram apenas o explícito cartográfico, mas sim, o contexto de poder sob o qual foram produzidos. Dessa forma, analisar um mapa vai além de decodificar o que a imagem gráfica apresenta, é preciso entender quais fontes subsidiaram sua elaboração, quem o produziu, sob qual contexto e com qual intencionalidade.

Partindo desse pressuposto percebe-se na cartografia oficial¹² de Natal uma ausência de representação das favelas em um período que segundo os planos urbanísticos analisados e a busca em acervos digitais e físicos, esses espaços já estavam consolidados e apresentavam características do que vem se compreendendo como favela ao longo dos últimos anos.

Essa suposição, baseia-se em relato verificado no Plano de Ações (1993), no qual há uma menção a favela do Maruim com tempo de existência superior a 60 anos (Figura 02), dando a entender que a comunidade existiria desde a década de 1930, da mesma forma, indica-se a favela Ocidental de Baixo consolidada desde os anos 1940 (Figura 03).

¹² Trata-se neste artigo oficial como sendo a cartografia feita por técnicos para subsidiar planos e projetos urbanísticos, além de diagnósticos da cidade.

Figura 02: Dados sobre a favela do Maruim.

	ENCOSTA/DESCA/ARIA	Patrimônio Foreiro e/ou - bições para ocupação				± 08	110	-
→	RUA DO MOTOR	Patrimônio Foreiro e/ou - bições para ocupação				± 50	130,5	1 a 2 S.M.
→	MARUIM					± 60	68,5	1 a 2 S.M.
	PALHA	Leito de Rua			Lotam. Regular Nº 141	± 30	56,5	1 a 2
	OCIDENTAL DE BAIXO			Faixa de dom. da Marinha				-
	OCIDENTAL DE BAIXO							-

Fonte: Plano de Ação (1993).

Figura 03: Dados sobre a favela Ocidental de Baixo.

		Patrim. Foreiro e/ou poucas regularizações (Proj. Prev.)						S.M.
→	OC. DE BAIXO			Faixa da Marinha		± 50	1.205	1/2 a 2 S.M.
	SÃO JOSÉ					± 20	190	1/2 a 2 S.M.
	AREALDO				COSERN	± 15	713	0 a 1 S.M.

Fonte: Plano de Ação (1993).

Todavia, apesar das evidências apresentadas acima, ao analisar o mapa de 1924 (Figura 04), desenvolvido pelo engenheiro Henrique de Novaes para os serviços de saneamento de Natal, percebe-se que ambos locais são tratados basicamente de maneira inóspita, com mínimas indicações de edificações.

Figura 04: Marcação das favelas Maruim (acima) e Ocidental de Baixo (abaixo) sobre planta de 1924.



Fonte: Adaptado do Acervo HIDROESB, Reprodução HCUrb.

Esse fato levanta o questionamento do motivo pelo qual esses assentamentos não foram representados de maneira mais próxima a realidade, variando da suposição de ausência de levantamentos, ou insuficiência de dados, até a uma intencionalidade de seus autores em apagá-los, como coloca Harley (2009, p.,12):

Em numerosos planos de cidades antigas, um cartógrafo pode muito bem ter negligenciado inconscientemente as vielas e corredores dos pobres em proveito das grandes ruas, dos edifícios públicos e das residências dos mercadores na sua promoção consciente do orgulho cívico ou na celebração do sucesso comercial. Este tipo de filtragem ideológica é um processo universal.

Seja qual for o motivo da supressão, o resultado dela é um mapeamento parcial, composto pelo apagamento e pela ausência desses territórios, e que não pode ser utilizado como fonte única para se analisar a situação das favelas da cidade de Natal no início do século XX.

3.2. Contornos em disputa

Para além da representação tardia, em Natal verifica-se uma discrepância entre a acepção das comunidades urbanas que foram e são consideradas favelas ao longo dos anos. Sendo assim, temos uma região sendo considerada como favela em um plano urbanístico e no seguinte, sendo excluída, mesmo que não exista um respaldo conceitual para isso.

Numa tentativa de construir uma síntese envolvendo as favelas e comunidades urbanas de Natal, foi elaborado uma planilha síntese a partir de dados fornecidos nos diferentes documentos municipais (Figura 05), observando aquelas com maior padrão de recorrência entre os estudos. Nem todos os documentos analisados possuem bases cartográficas disponíveis para a representação em mapas, normalmente contendo apenas listas e quadros descritivos.

A planilha síntese, que ainda está em desenvolvimento, busca incorporar ainda notas acerca das condições históricas de origem, dados estatísticos acerca do total de moradores, área, número de domicílios e a identificação territorial em arquivo *kml* anexo, com a intenção de fornecer não apenas um quadro geral, mas também um mapa indicando sua distribuição espacial no território da cidade. Com este material, é possível estabelecer comparações entre os próprios estudos municipais e com os dados dos censos demográficos, permitindo estipular

em quais medidas a situação das favelas e comunidades urbanas aproximam-se dos dados censitários.

Figura 05: Recorte da planilha síntese utilizada para identificar a recorrência das comunidades urbanas, suas tipologias e aspectos característicos.

REGIÃO ADMINISTRATIVA	BAIRRO	NUMERAÇÃO DA PESQUISA	NOME	IPLANAT 1987	Favelas de Natal 1992	PLANO DE AÇÃO 1993	TIPO PEMAS 2001	PEMAS 2001	SEMITAS	PHIS 2004	PLHIS 2013	PD 2007	PD 2022
	Mãe Luiza	13	Aparecida (Mãe Luiza)	o	o	o	L	L	o	o	o	o	o
	Mãe Luiza	14	Alto da Colina (Mãe Luiza)	o	x	o	L	L	o	o	o	o	o
	Santos Reis	8	Brasília Teimosa	o	o	o	L	L	o	o	o	o	o
	Mãe Luiza	15	Barro Duro (Mãe Luiza)	o	o	o	L	L	o	o	o	o	o
	Praia do Meio	11	Encosta/Escadaria	x	x	o	L	o	o	o	o	o	o
	Alecrim	6	Formigueiro (Guarita)	x	x	o	C	C	o	o	o	o	o
	Tirol	18	Hospício	o	o	o	L	L	o	o	o	o	o
	Rocas	7	Jacó (São José)	x	o	o	F	F	o	o	o	o	o
	Alecrim	5	Ocidental de Cima	x	x	o	x	x	x	o	o	x	x
	Cidade Alta	4	Ocidental de Baixo / Pantanal (Passo da Pátria)	o	o	x	F	F	x	o	o	o	o
LESTE	Cidade Alta	1	Passo da Pátria (Passo da Pátria)	o	x	o	F	F	o	o	o	o	o
	Cidade Alta	2	Pedra do Rosário (Passo da Pátria)	x	x	x	x	x	o	o	o	o	o
	Praia do Meio	10	Rua do Motor	x	o	o	L	L	x	o	x	o	o
	Mãe Luiza	16	Sopapo (Mãe Luiza)	o	o	o	F	F	o	o	o	o	o

LEGENDA:			
VERIFICAÇÃO		TIPO MORFOLOGIA	
o	consta	F	FAVELA
x	não consta	L	LOTEAMENTO
		C	CONJUNTO
		V	VILA
		OC	OCUPAÇÃO

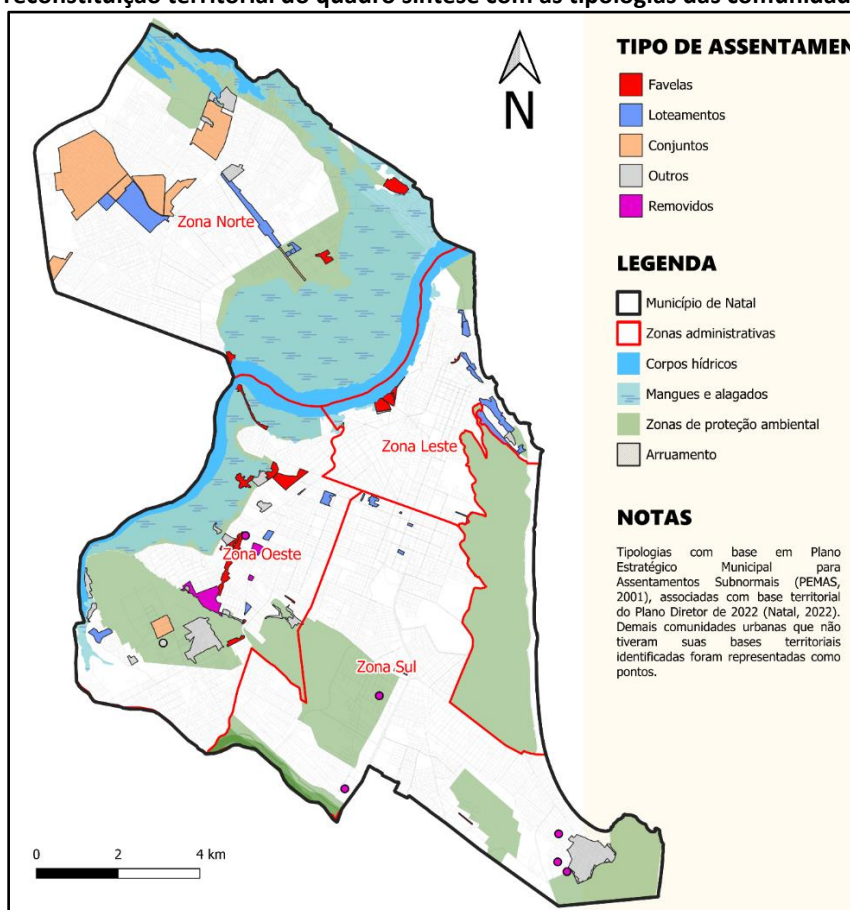
Fonte: Elaborado pelos autores com base no Plano Diretor (2007, 2022), IPLANAT (1987), Plano de Ação (1993), PEMAS (2001), PLHIS (2004).

Dentre os documentos analisados, apenas o PLHIS 2013 e os planos diretores de 2007 e 2022 possuíam uma base cartográfica, estes dois últimos disponíveis em formato digital. O cruzamento entre a planilha permitiu reconstituir uma base cartográfica (Figura 06) contendo todas as favelas catalogadas, assim como uma classificação prévia com base nos quadros do

PEMAS 2001. Com estas informações, foi possível identificar, até o momento, um total de 78 comunidades urbanas territorialmente localizadas, além de 11 remoções¹³.

Parte das divergências ocorre por situações em que diferentes favelas crescem e se mesclam, e a comunidade de maior visibilidade acaba “doando” o nome para a união de todos os aglomerados, como parece ser o caso do Passo da Pátria (que, além de ser uma favela individual, está unida com a Ocidental de Baixo, Ocidental de Cima, Pantanal, Areado e Rosário), e Mãe Luiza, que além de ser um bairro, aparece em conjunto com cinco outras comunidades.

Figura 06: reconstituição territorial do quadro síntese com as tipologias das comunidades urbanas.



Fonte: os autores, com base em PEMAS (2001) e no Plano Diretor de Natal (Natal, 2022).

¹³ À época da revisão deste artigo, em outubro de 2022, a pesquisa já identificava um total de 87 favelas e comunidades urbanas existentes atualmente, excluindo conjuntos, além de 28 erradicadas ou removidas ao longo do tempo.

Uma leitura da síntese permite identificar que das 78 comunidades, 18 são classificadas como favelas, 31 são loteamentos e 10 são conjuntos, enquanto que 19 comunidades ainda não foram classificadas. Ao passo que a Zona Norte de Natal apresenta uma predominância de comunidades do tipo conjuntos, a Zona Leste se destaca pela presença de loteamentos e a Zona Oeste de favelas propriamente dito. A Zona Sul da cidade apresenta ao mesmo tempo a maior quantidade de remoções e o menor número total de comunidades.

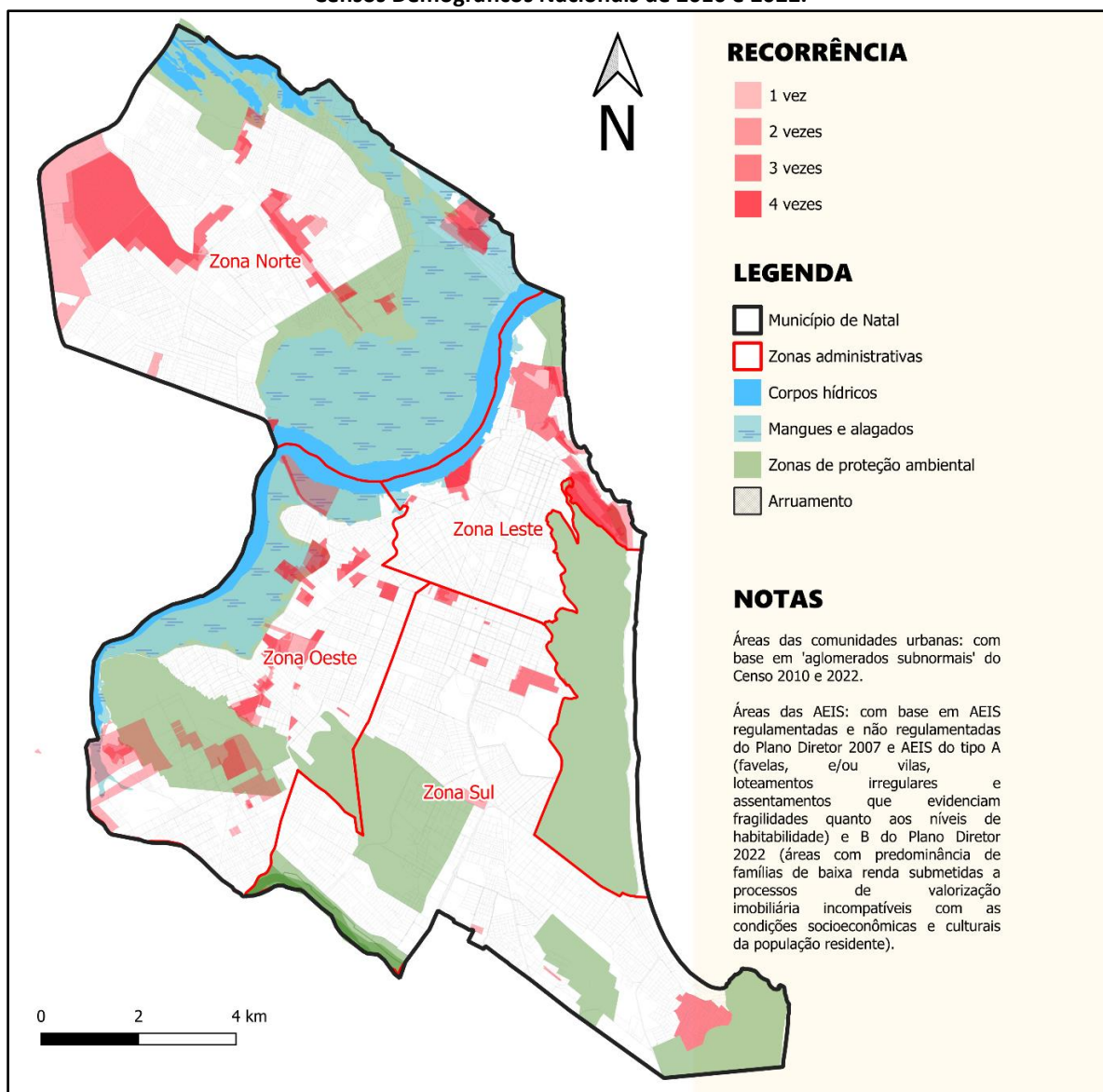
Enfim, tanto a identificação e a classificação quanto as localizações e as delimitações desses assentamentos, e sua efetiva representação por meio da cartografia, podem se tornar mecanismos e instrumentos de disputa que, frente ao apagamento e ausência históricos, por outro lado, dão visibilidade e difusão sobre sua existência e suas características territoriais.

A comparação das bases territoriais e o cruzamento com os setores censitários tidos como aglomerados subnormais ou favelas e comunidades urbanas dos censos do IBGE de 2010 e 2022, respectivamente, demonstrou enorme discrepância entre si. Não houve, na maioria dos casos verificados, correspondência entre as áreas identificadas. O padrão de recorrência pode ser melhor identificado na Figura 07. O que ocorre é que as áreas identificadas para uma mesma comunidade urbana apresentam tamanhos diferentes, podendo dobrar em área e, conseqüentemente, incorporar ou excluir recortes populacionais, a depender do estudo.

Para melhor visualização do problema, serão apresentadas amostras gráficas contendo um exemplar demonstrativo de cada zona administrativa da cidade. A escolha das comunidades teve como partida a decisão de trabalhar com áreas que já foram alvo de outros trabalhos científicos e que já estão consolidadas em Natal. Os diagramas contemplam a delimitação no Plano Diretor (2007 e 2022) e no Censo (2010 e 2022), além de uma sobreposição das camadas de informações.¹⁴ É importante comentar que os dados populacionais mencionados são apenas exemplos de uma diversidade de informações que podem ser atraídas a partir destes estudos.

¹⁴ Devido a impossibilidade de realização de trabalho em campo e diálogo com as comunidades urbanas apresentadas neste item, o trabalho não abarca uma proposição de delimitação das favelas.

Figura 07: padrão de recorrência das bases cartográficas presentes no Plano Diretor de 2007 e 2022 e nos Censos Demográficos Nacionais de 2010 e 2022.



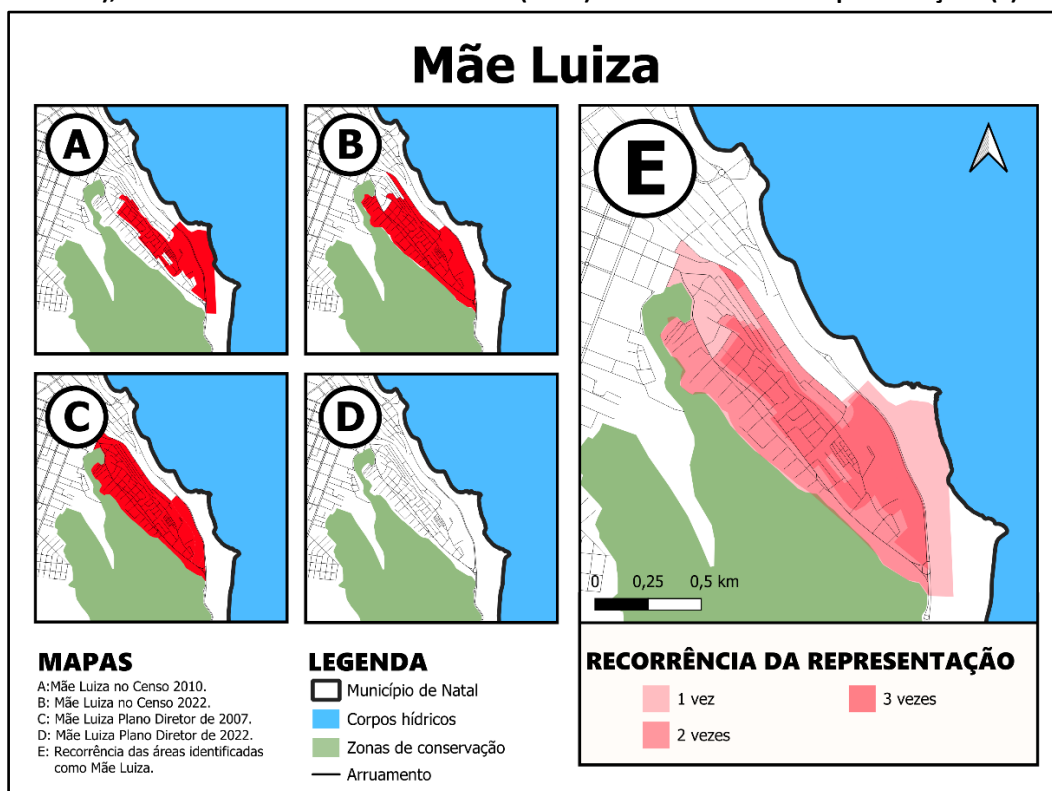
Fonte: os autores, com base nos censos demográficos (IBGE, 2010, 2022) e nos Planos Diretores de Natal (Natal, 2007, 2022).

Zona Leste: Mãe Luiza

Com base em Fernandes (2022) Mãe Luiza surge na década de 1940 a partir da chegada de pessoas do interior que buscavam melhores condições de vida. Seu crescimento aconteceu com base em relações de parentesco e vizinhança, o que ajudou a criar um senso de comunidade em seus habitantes. A região tornou-se bairro em 1958, e em 1995 passou a ser reconhecida como Área Especial de Interesse Social.

Enquanto setor censitário, Mãe Luiza será identificada como aglomerado subnormal apenas após o Censo de 2010. No censo seguinte, seria aglutinada com as comunidades ao seu redor, incluindo Sopapo, Barro Duro, Alto da Colina e Aparecida. Observa-se neste caso que Mãe Luiza também é considerado um bairro que assume o nome da própria comunidade e que inclui estas outras comunidades já citadas. Consultando o IPLANAT (1987), o PEMAS 2001 e o PLHIS 2011, a Mãe Luiza não se enquadra como comunidade em nenhum dos documentos; é convertida em AEIS no Plano Diretor de 2007 e removida no Plano Diretor de 2022 (Figura 08). Extrapolando o perímetro dos setores censitários de 2010 para o censo anterior e posterior, é possível reconstituir uma queda de 21% da sua população entre 2000 e 2022.

Figura 08: Comparação da representação de Mãe Luiza a partir dos Censos Demográficos 2010 e 2022 (Figura A e B), dos Plano Diretores de 2007 e 2010 (C e D) e a recorrência das representações (E).

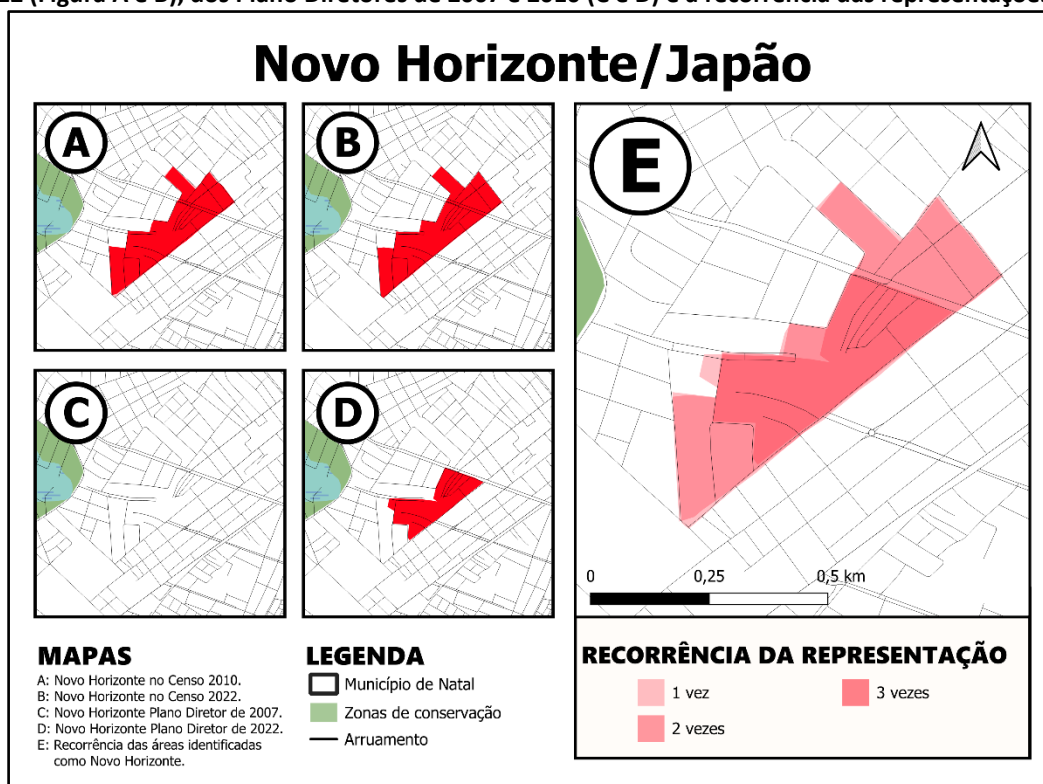


Fonte: os autores, com base nos Censos Demográficos (IBGE, 2010, 2022) e nos Planos Diretores de Natal (Natal, 2007, 2022).

Zona Oeste: Novo horizonte/Japão

O Novo Horizonte/Japão apresenta este nome devido ao desenvolvimento da favela do Japão dentro de um loteamento irregular denominado Novo Horizonte (Barbosa Júnior, 2013). Dentre os casos analisados é o que permite melhor continuidade do traçado dos setores censitários, indicando que sua consolidação é anterior ao Censo 2000. Entretanto, ele seria considerado como aglomerado subnormal apenas após 2010, mantendo esta classificação e perímetro no Censo 2022 (Figura 09). Nesta situação, parte do seu setor censitário incorpora área ao Norte da Avenida Nevaldo Rocha que não é historicamente considerada como integrante da comunidade.

Figura 09: Comparação da representação do Novo Horizonte/Japão a partir dos Censos Demográficos 2010 e 2022 (Figura A e B), dos Plano Diretores de 2007 e 2010 (C e D) e a recorrência das representações (E).



Fonte: os autores, com base nos Censos Demográficos (IBGE, 2010, 2022) e nos Planos Diretores de Natal (Prefeitura Municipal de Natal, 2007, 2022).

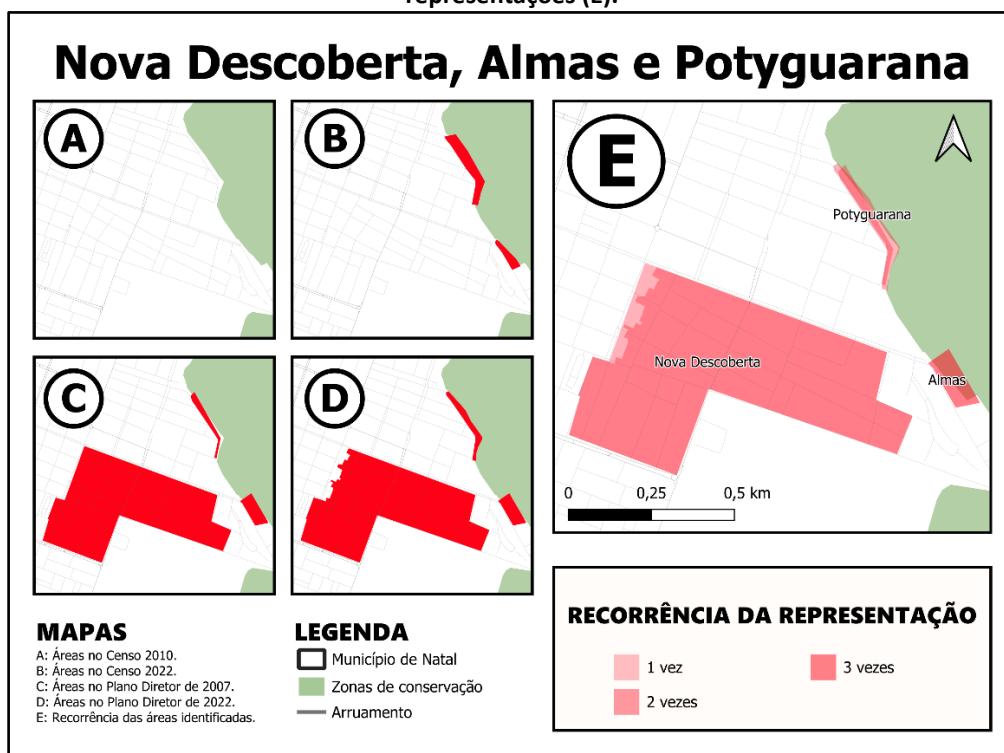
Em 1987 o Novo Horizonte/Japão era considerado uma invasão pelo IPLANAT, sem apontar dados estatísticos neste documento. Em 2001 contava com um total de 4515 habitantes distribuídos em 920 domicílios de acordo com o PEMAS, enquanto que para o IBGE havia 5898

moradores no censo realizado no ano anterior. O PLHIS 2011 informa que haviam 1063 domicílios e 3843 habitantes em dados que indicam serem do Censo 2010, informando número que não bate com os informados para o aglomerado subnormal indicado pelo próprio Instituto. A cartografia disponível indica que a natureza desse desencontro é provavelmente a modificação do recorte territorial, que não é compatível com os setores censitários e nem com a AEIS Novo Horizonte/Japão reconhecida no Plano Diretor de 2022. Extrapolando o perímetro dos setores censitários de 2010 para o censo anterior e posterior, é possível reconstituir uma queda de 30,5% da sua população entre 2000 e 2022.

Zona Sul: Nova Descoberta, Almas e Potyguarana.

Nova Descoberta surgiu na década de 1950 e posteriormente batizaria um bairro homônimo, porém este último não deve ser confundido com a ocupação da década de 1950 uma vez que o bairro incorpora outras localidades além da ocupação original. Em conjunto com a ocupação existe a presença de Potyguarana e Almas (Figura 10.E), localidades menores inseridas no sopé de morros dunares e separadas fisicamente por um extenso cemitério.

Figura 10: Comparação da representação de Nova Descoberta, Almas e Potyguarana a partir dos Censos Demográficos 2010 e 2022 (Figura A e B), dos Plano Diretores de 2007 e 2010 (C e D) e a recorrência das representações (E).



Fonte: os autores, com base nos Censos Demográficos (IBGE, 2010, 2022) e nos Planos Diretores de Natal

(Natal, 2007, 2022).

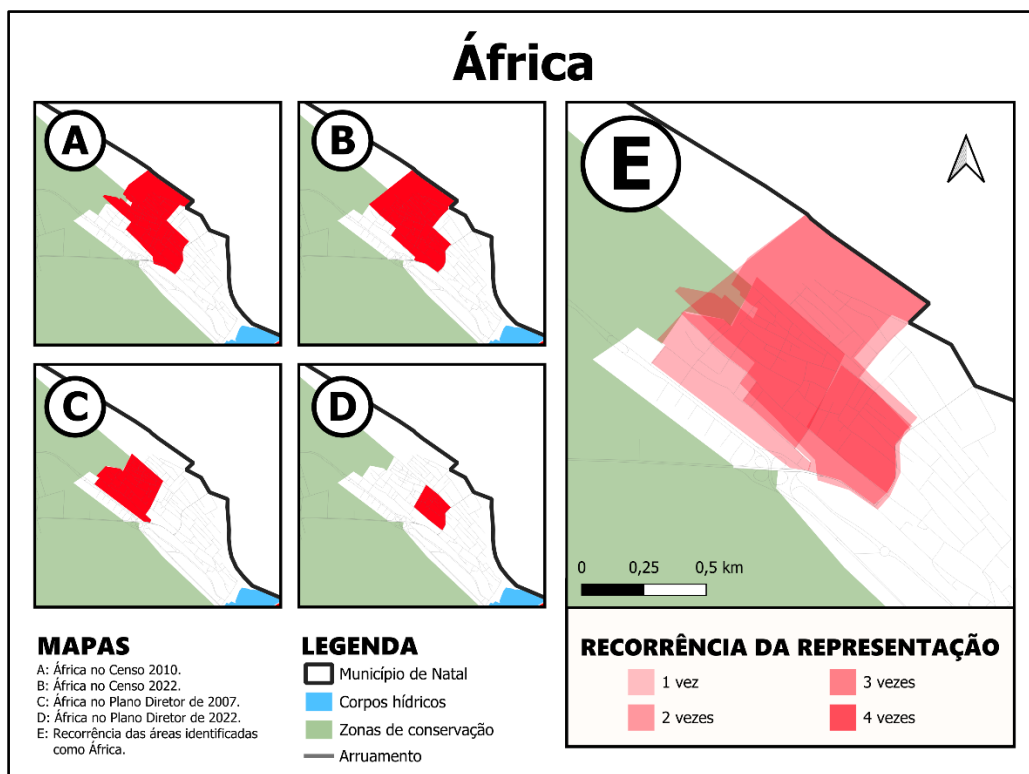
Por mais que tenha se originado a partir de um caráter popular (Cavalcante, 2006), conte com a presença arruamento que destoava de sua área de entorno e possuía uma grande concentração de vilas e becos, Nova Descoberta não é reconhecida como uma favela ou comunidade urbana pelo IBGE. Com isto, elabora-se a hipótese de Nova Descoberta ser visualizada como comunidade urbana que passou por melhorias urbanísticas e regulamentação fundiária num período superior a 12 anos, 'perdendo' suas características definidoras.

Suas duas localidades próximas, Potyguarana e Almas, são duas linhas de casas com número inferior a 51 domicílios, fazendo com que o Instituto as classifique como "aglomerado subnormal identificado", mas estão incluídas em setores censitários maiores de uma área de renda média alta, tornando seus dados estatísticos diluídos com o entorno. Os setores censitários que cobrem Nova Descoberta estão em desacordo com aquela área fornecida pelos planos diretores de 2007 e 2022.

Zona Norte: África.

A África é retratada já em 1987 como a terceira maior favela de Natal, empatada com a 13 de Maio em número de habitantes (1000), possuindo cerca de 200 'mocambos' (IPLANAT, 1987). Em 2001, segundo o PEMAS, tinha 2023 habitantes distribuídos em 550 habitações. No PLHIS (2011) este número seria de 4908 e 1102, respectivamente. Nos dois primeiros casos não há, entretanto, uma base cartográfica, e no terceiro caso não é possível compreender a natureza dos critérios de territorialização por parte da prefeitura, que é distinta tanto daquela verificada como AEIS África tanto no PD 2007 quanto no PD 2022 (Figura 11). Neste caso, novamente não é possível estabelecer uma comparação direta entre os estudos uma vez que as flutuações neste número incorporam as divergências metodológicas para a delimitação da área. Devido a modificações no perímetro dos setores censitários na área entre o Censo 2000 e 2010, não é possível estabelecer uma comparação direta. Considerando a mesma área para os Censos 2010 e 2022, houve o aumento da população em apenas 6%.

Figura 11: Comparação da representação do Novo Horizonte/Japão a partir dos Censos Demográficos 2010 e 2022 (Figura A e B), dos Plano Diretores de 2007 e 2010 (C e D) e a recorrência das representações (E).



Fonte: os autores, com base nos Censos Demográficos (IBGE, 2010, 2022) e nos Planos Diretores de Natal (Natal, 2007, 2022).

Os diagramas apresentados reforçam a ideia de que apesar de haver diálogo entre as conceituações nacionais e municipais sobre os parâmetros utilizados para classificar um lugar como favela, a sua metodologia para o reconhecimento territorial não é uniforme. Essa incongruência dificulta a elaboração de políticas públicas, uma vez que a depender do documento analisado, tem-se um sub-dimensionamento, ou um hiperdimensionamento da realidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da mesma forma que ocorreu no Rio de Janeiro, cidade que gestou o fenômeno das favelas no país, Natal se debruçou tardiamente acerca da inclusão destas comunidades urbanas em seus documentos oficiais. Enquanto que pesquisas prévias apontam o surgimento das primeiras comunidades urbanas da capital potiguar já no final do século XIX, estas áreas só serão incluídas em documentos oficiais e mapas posteriormente. O que seriam apenas duas comunidades no Plano Serete, seria registrado em mais de 22 mil habitantes duas décadas

depois considerando apenas favelas que precisavam de melhorias, somando 105 mil habitantes no último Censo Demográfico, considerando todas as suas tipologias.

A constatação inicial é a existência de uma lacuna a respeito tanto do registro das condições históricas de surgimento quanto do seu real dimensionamento na conjuntura da cidade. Os estudos estatísticos e levantamentos cadastrais apresentam inconsistências entre si e carecem de elementos que permitam sua comparabilidade. Assim, não é possível de imediato compreender as implicações das intervenções do poder público numa série temporal, a fim de verificar as características do aumento ou retração de renda, da urbanização, qualidade de vida, número de moradores, grau de integração no tecido urbano, etc.

Apesar disso, a análise de documentos históricos e dados censitários demonstra-se promissora para a reconstituição e comparação da evolução das comunidades sob uma perspectiva histórica. Somado a isso, o aumento dos esforços do IBGE para ampliar as áreas identificadas como aglomerados subnormais, em colaboração com a prefeitura, constitui um panorama positivo.

Os primeiros resultados da pesquisa, com base nos dados do Censo de 2022, indicam uma aparente redução da população residente nessas áreas em comparação com o censo de 2010. Esta redução levanta questões importantes que necessitam de esclarecimento por meio de pesquisas adicionais: para onde estão migrando essas pessoas? A redução é de natureza demográfica, migratória ou está relacionada a uma ascensão na qualidade de vida? Os moradores residentes destas áreas estão partindo para espaços tidos como 'formais' ou estão sendo expulsos para municípios vizinhos em processo de metropolização, onde as condições de vida são mais acessíveis?

Ademais, os diagramas elaborados com as diferentes camadas de informações apontam um novo encaminhamento para a pesquisa. Além da identificação das comunidades - processo em desenvolvimento, faz-se necessário uma delimitação real desses espaços, levando em consideração as características adotadas em âmbito federal (IBGE), mas também as peculiaridades da cidade de Natal e a participação dos seus moradores.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. A. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. **ESPAÇO & DEBATES**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 37, p. 34-46, 1994.

BARBOSA JUNIOR, J. D. **Favela não é o lugar, são as pessoas**. Desconstruindo a relação entre lugar e violência no Sarney e no Japão, Natal/RN. 2013. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

CATALÁ, L. S.; CARMO, R. L. O conceito de aglomerado subnormal do IBGE e a precariedade dos serviços básicos de infraestrutura urbana. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 38, p. 1-24, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0154>. Acesso em: 30 abr. 2024.

CAVALCANTE, G. M. **Vende-se uma vila**: análise intra-urbana das vilas na Vila de Ponta Negra e no bairro de Nova Descoberta - Zona Sul de Natal. 2006. Dissertação (Mestrado em Dinâmica e Reestruturação do Território) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

COSTA, V. G.; NASCIMENTO, J. A. S. do. O conceito de favelas e assemelhados sob o olhar do IBGE, das prefeituras do Brasil e da ONU. In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**, São Paulo, 20-26 mar. 2005.

FERNANDES, M. A. S. **Mãe Luiza**: a construção social do bairro [livro eletrônico] / Maria Aparecida da Silva Fernandes – Dados eletrônicos. – Natal: IFRN, 2022.

FERREIRA, Â. L.; EDUARDO, A. R. B.; DIAS, A. C. D.; DANTAS, G. A. F.. **Uma cidade sã e bela: a trajetória do saneamento de Natal - 1850 a 1969**. Natal: IAB/RN; CREA/RN, 2008.

HARLEY, B. Mapas, saber e poder. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia**, n. 5, 19 mar. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Aglomerados subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19, notas técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101717>. Acesso em: 30 abr. 2024.

_____. **Sobre a mudança de aglomerados subnormais para favelas e comunidades urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102062>. Acesso em: 30 abr. 2024.

_____. **XI recenseamento geral do Brasil**: manual de delimitação dos setores de 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=5210&view=detalhes>. Acesso em: 10 mai. 2024.

NALADIN, V. G.; MATION, L. F.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. Caracterização e evolução dos aglomerados subnormais (2000-2010): em busca de um retrato mais preciso da precariedade urbana e habitacional em metrópoles brasileiras. In: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio. (Eds.). **Brasil em desenvolvimento 2013**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013, p. 697-727.

NATAL, Prefeitura Municipal de. **Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal-RN**. Natal, 1968.

____. Lei n. 3.175, de 26 de janeiro de 1984. **Plano Diretor de Natal**. Diário Oficial do Município, Natal, 29 de fevereiro de 1984.

____. Secretaria Municipal de Planejamento. Instituto de Planejamento Urbano de Natal. **Habitação Popular em Natal Plano de Ação 1993/96**: referências para implantação de uma Política Habitacional de Interesse Social em Natal, Natal, 1994a.

____. Lei Complementar n. 07, de 05 de agosto de 1994. **Plano Diretor de Natal**. Diário Oficial do Município, Natal, 05 de agosto de 1994.

____. Lei Complementar n. 082, de 21 de junho de 2007. **Plano Diretor de Natal**. Diário Oficial do Município, Natal, 21 de junho de 2007.

____. Lei Complementar n. 208, de 07 de março de 2022. **Plano Diretor de Natal**. Diário Oficial do Município, Natal, 08 de março de 2022.

____. Prefeitura Municipal de Natal. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Etapa 02 - Diagnóstico do Setor Habitacional. Natal, 2013.

____. Secretaria Municipal de Planejamento. Instituto de Planejamento Urbano de Natal. **Relatório de Situação das Favelas de Natal**. Natal, 1987.

____. Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social. Unidade Executora Municipal. **Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS**, Natal, 2001.

OLIVEIRA, G. P. de. **De cidade a cidade: o processo de modernização de Natal 1889-1913**.

Natal: Edufrn, 1999.

QUEIROZ FILHO, A. P. de. As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 3, p. 340–353, 18 set. 2015.

ROLNIK, R. **O que é cidade?** São Paulo: Brasiliense, 1988.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN). **Política de Habitação de Interesse Social para o Município de Natal**. Produto 1. Relatório do Diagnóstico da Situação Habitacional do Município de Natal. Natal: Funpec, 2004.

VALLADARES, L. P. **Passa-se Uma Casa: Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.