



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR Blumenau - SC - Brasil

A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA E A LUTA PELO DIREITO À CIDADE NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE NATAL

Ruth Maria da Costa Ataíde (Universidade Federal do Rio Grande do No) - rataide_58@hotmail.com

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN, mestrado em Ciências Sociais pela UFRN, mestrado em Pensamiento Geografico y Organización del Territorio pela Universidade de Barcelona e doutorado em Pensamiento Geografico y Organización del Territo

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio (Universidade Federal do Rio Grande do No) -
ericah.guima@gmail.com

Graduada em Direito pelo ICF/PI. Mestra em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN. Doutoranda em Estudos Urbanos e Regionais na UFRN. Colaboradora no Fórum Direito à Cidade.

Sarah Andrade de Andrade (Universidade Federal do Rio Grande do No) - sarah.andrade@ufrn.br

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN. Mestra em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN. Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN Colaboradora do Projeto Fórum Direito à Cidade

Rodrigo Silva (Universidade Federal do Rio Grande do No) - rdrg.silva94@gmail.com

Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN. Mestrando do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN. Colaborador do Fórum Direito à Cidade.

A extensão universitária e a luta pelo Direito à Cidade na revisão do Plano Diretor de Natal

INTRODUÇÃO

Enquanto projeto de extensão universitária, o Fórum Direito à Cidade surge, em 2018, a partir do diálogo e atuação dos cursos de Arquitetura e Urbanismo e Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Na esteira dos festejos de comemoração da obra lefebvriana (LEFEBVRE, 2001 [1968]) que nomeia o Projeto, sua formação enquanto Fórum, recusa uma leitura parcelar e fragmentada da Política Urbana, adotando como pressuposto principal a interdisciplinaridade, buscando a reunião de alunos e professores dos diversos cursos da UFRN e, especialmente, a participação de atores externos à Universidade, organizados (ou não) em grupos e movimentos populares que pautam as lutas e a política urbana e territorial.

As ações inicialmente propostas se colocaram espacialmente no município de Natal e sua Região Metropolitana, com vistas a construção de estratégias de enfrentamento da violação de direitos humanos em curso no país, a partir da reafirmação das políticas neoliberais que retomaram fôlego com a eleição do presidente Jair Bolsonaro em 2018. No contexto local, a atuação do Fórum esteve centrada, principalmente, na participação do processo de revisão do Plano Diretor de Natal - PDN, ainda em curso.

Tal direcionamento, reafirma o histórico da participação da UFRN e particularmente do Departamento de Arquitetura – DARQ/UFRN nos debates sobre os problemas urbanos e ambientais, especialmente no que tange o instrumento Plano Diretor. Afirmando a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e articulando comunidade interna e externa à UFRN o Fórum orienta suas ações, na perspectiva da construção do conhecimento pautado “[...] não apenas na troca de saberes, mas também na confluência de saberes, sempre tendo por base a experiência real do e no território, em parceria com atores externos à universidade” (D’OTTAVIANO, 2019, p. 17).

No atual processo de revisão do PDN, tal articulação acadêmica-popular representou uma das únicas vozes dissonantes e críticas às narrativas do Poder Público e de setores do mercado imobiliário. Com uma agenda revelada no decorrer do processo, estes segmentos apontavam, mesmo sem embasamento técnico, razões do fracasso do Plano Diretor de 2007- PDN 2007, em vigor, entre elas: a inviabilização de novos investimentos na cidade, expulsão dos moradores em direção à Região Metropolitana e “congelamento” de Natal em Zonas de Proteção Ambiental – ZPA e Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS.

O Fórum, por sua vez, sustenta que o PDN 2007 representa o acumulado de conquistas iniciadas no contexto do marco constitucional de 1988, que, em Natal, se refletiram no Plano Diretor de 1994 e seus normativos associados, os quais representaram uma nova perspectiva de gestão urbana e ambiental do município apoiada na democratização do acesso ao solo urbano, à habitação popular e ao meio ambiente equilibrado, apesar da pouca ou nenhuma efetividade dos seus instrumentos, a maioria ainda pendentes de regulamentação (ATAÍDE, 2013).

A partir do processo de revisão de 2004-2007 e durante a vigência do PDN 2007, a defesa das ZPAs e AEIS foram afirmadas pela cidadania e até ampliadas, ainda que, desde então, com poucos avanços nas respectivas regulamentações. Atualmente, nos deparamos com um contexto que nega a história e as conquistas dos processos anteriores. Quanto à participação social, apesar de, burocraticamente, observar um desenho de validação similar, o processo tem priorizado uma abordagem quantitativa da contribuição popular ao desenvolvimento da discussão, em detrimento da sua qualificação, mais do que isso, não a posiciona na centralidade do processo decisório sobre o que deve ou não sofrer alteração. Ao contrário, na fase da *Leitura da Cidade*, quando os cidadãos poderiam contribuir de forma direta na composição da minuta do projeto de lei, a Coordenação Técnica - CT do processo atuou de forma autoritária, decidindo o que era ou não conveniente, aos interesses do mercado na construção do regramento urbanístico, com vistas à promoção da cidade como negócio (CARLOS; VOLOCHLO; ALVARES, 2018).

Daí, portanto, a relevância da participação do Fórum Direito à Cidade e da discussão de sua atuação. Compartilhamos formas de resistência e disputa pela construção de uma de cidade e da participação social, que ratifica os pressupostos do planejamento territorial e ambiental, construídos no município de Natal há, pelo menos, três décadas.

Uma breve reflexão sobre este movimento se desdobra nas três partes deste artigo, pontuando forma e conteúdo das discussões do processo: a primeira resgata as principais etapas do processo de revisão do PDN no executivo; a segunda narra a discussão do Projeto de Lei nº 009/2021 no legislativo; e a última parte se debruça sobre as ameaças do (novo) conteúdo do Plano Diretor, juntamente com as análises do Fórum Direito à Cidade a respeito dos seus impactos na cidade de Natal.

A CONSTRUÇÃO DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE NATAL: A DEFESA DA QUALIFICAÇÃO DO DEBATE E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Iniciado em 2017, limite decenal estabelecido pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), a revisão do Plano Diretor de Natal foi, metodologicamente, dividida em 5 etapas. No primeiro ano foram realizadas poucas atividades, distribuídas entre um seminário técnico e uma audiência pública onde foram disponibilizados estudos sobre a interface do plano diretor com o crescimento da cidade e apontamentos genéricos sobre alguns parâmetros urbanísticos, além da discussão inicial sobre o regimento e a metodologia que orientaria o desenvolvimento das atividades.

Esta primeira etapa só foi retomada e finalizada entre fevereiro e agosto de 2019 quando foi aprovado o Regimento Interno do processo de revisão que, inicialmente, não incorporou as deliberações das audiências de 2017, sobretudo, no que se refere ao desenho de metodologia proposto pelos professores que viriam a constituir o Fórum Direito à Cidade.¹ O “abandono” destes acordos

¹ Em 2017, o Fórum não estava formalmente constituído, mas os professores que viriam a compor o Projeto enviaram, sob tutela do Departamento de Arquitetura da UFRN, o desenho metodológico do processo de revisão definindo (1) os critérios de avaliação do plano; (2) o

iniciais – que visavam a qualificação da participação social, incluindo a produção de materiais formativos de orientação às discussões nas oficinas de escuta comunitária – já anunciava o tom da condução das atividades. Realizadas de forma apressada e não planejada, perseguindo um cronograma de validação do processo para fins eleitoreiros, a postura da Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo – Semurb, coordenadora técnica do processo, motivou diversas ações judiciais, a maioria por parte do Fórum Direito à Cidade. Na mediação entre tais agentes, realizada pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte – MPRN, o lado oposto, representado CT, impunha-se na defesa intransigente do cumprimento da meta inicial de conclusão da fase do executivo até novembro de 2019.

Nesse ambiente foi realizada a *Leitura da Cidade*, segunda etapa do processo, que englobou o exercício coletivo de debate sobre a realidade da cidade a partir do olhar técnico do órgão gestor e o olhar comunitário, percebido a partir das oficinas de leitura da cidade. Estes debates, destinados a refletir sobre a cidade a partir das suas regiões administrativas e da perspectiva dos diversos segmentos representantes da sociedade², eram exaustivos e foram realizados de forma concentrada em pouco mais de um mês. Destaca-se que, mais da metade do tempo partilhado entre os voluntários nesse encontro era dedicado à apresentação de dados oficiais e genéricos sobre a cidade, sem relação direta com os temas do Plano Diretor, seus principais instrumentos e, sobretudo, ausente de avaliação sobre o que deveria ser objeto da revisão. A ausência de objetividade nos conteúdos apresentados, resultaram na dispersão das falas dos participantes, deslocadas do foco da discussão, contribuindo para alimentar a narrativa tecnocrática sobre o PDN.

Observa-se, portanto, a aplicação parcial ou subversão do desenho metodológico proposto pelo Fórum, incorporado apenas na definição dos eixos de discussão que orientaram a formação dos Grupos de Trabalho - GTs, responsáveis, sobretudo, pelo apoio à CT, na sistematização das contribuições da sociedade. A ausência de formações técnicas para os voluntários integrantes dos Grupos e o direcionamento uniforme para a entrega da sistematização dos produtos, que advinham de formulários eletrônicos (com número de caracteres ilimitados) e do debate nas oficinas comunitárias (traduzidos em palavras chave), geraram um conteúdo que ainda não traduzia as propostas de revisão da lei, limitando-se a manifestos, apontamentos, recomendações ou reclamações sobre o uso, a ocupação do solo e a gestão do município.

Tais dados foram quantitativamente selecionados e tecnicamente apresentados pela Semurb à sociedade na *Audiência de Leitura da Cidade*, em dezembro de 2019, sem nenhum cuidado com a acessibilidade dos termos técnicos inerentes ao Plano, ou mesmo em configurar uma real leitura das demandas de revisão que, supostamente, teriam sido exaustivamente debatidas. A esta altura, pelo menos uma recomendação de suspensão feita pelo MPRN – relacionada ao descumprimento do Regimento Interno - já tinha sido realizada e

sistema de acompanhamento das contribuições da cidadania ao processo a partir de recortes temáticos; e (3) o desenvolvimento dos debates e formulação da minuta de lei.

² A partir da estrutura proposta na Conferência Nacional das Cidades os segmentos que representaram a sociedade civil no debate de Leitura da Cidade foram: (1) Movimentos populares e Organizações Não Governamentais; (2) Entidades e instituições do segmento empresarial; (3) Entidades profissionais; (4) Instituição de ensino e pesquisa.

outros diversos ajustes no cronograma de trabalho tinham sido conquistados pelo Fórum e seus parceiros, de forma a demandar mais ações formativas e, sobretudo, mais tempo de análise das contribuições à revisão e sua transformação em *Minuta de Lei*, configurando a terceira etapa do processo.

Aqui destaca-se o fato de que os GTs receberam a orientação para sistematizar as contribuições, mantendo a diversidade de opções de alteração dos artigos que compunham o normativo em revisão, que posteriormente avaliados e votados. No entanto, quando teve acesso ao trabalho dos Grupos, a Coordenação Técnica tomou exclusivamente para si a tarefa de definir quais propostas figurariam como resultado da *Leitura da Cidade* revelando, pela primeira vez, sua agenda de revisão e, adicionando, inclusive, outros conteúdos não discutidos pelos GTs ou encaminhados em sentido oposto pelos participantes, a exemplo da autoregulamentação provisória das ZPAs.

O produto dessa construção, que não representava os cidadãos que voluntariamente trabalharam (e ainda trabalhariam) no processo foi apresentado à sociedade e formalmente entregue para análise dos Conselhos Municipais em fevereiro de 2020. Dez dias úteis³ foi o tempo concedido para que os seis Conselhos que integram o sistema de planejamento do município analisassem e votassem alterações ao texto, naquele momento composto de 223 artigos, glossário e 34 anexos. Sobre esta etapa cabe salientar que as propostas resultantes refletiram a atual composição dos conselhos, com monopólio dos representantes dos segmentos imobiliários, proprietários fundiários e comerciantes, em aliança com os da gestão pública. Repetem-se, inclusive, as mesmas figuras, falas e propostas nas oficinas e nos Conselhos, garantindo e aprofundando a construção de narrativas que marginalizam os bairros e assentamentos populares que povoam a orla da cidade - espaço de histórica cobiça do mercado - e oferecem como estratégia única de desenvolvimento, geração de emprego, renda e qualidade de vida, o aumento indiscriminado do potencial construtivo em toda a cidade.

Cumprindo seu objetivo formativo enquanto projeto de extensão universitária, que inclui a promoção do debate, a educação de base popular e a articulação com a comunidade externa à academia, o Fórum conduziu eventos e produziu materiais formativos de natureza teórico-prática, relacionados ao tema da política urbana e ambiental, buscando construir propostas coletivas para um Plano Diretor que refletisse as demandas da cidadania. Buscou-se ainda desconstruir o discurso que atribuía o “atraso da cidade” ao Plano Diretor, que ainda seria responsável pela expulsão dos moradores de Natal, que agora moram em cidades vizinhas, integrantes da Região Metropolitana.

Diante de um contexto de crescente desmobilização da participação popular, devido ao excessivo tempo de dedicação aos trabalhos, mas, sobretudo, à condução violenta e autoritária do processo, o mais duro golpe ao engajamento popular na discussão, foi dado em março de 2020. Ao final da votação das alterações dos Conselhos à minuta de lei, decretou-se o estado de emergência em decorrência da pandemia da Covid-19 e a Pré-Conferência, que

³ O prazo foi aprovado pelo Conselho da Cidade (Resolução nº 001/2020 - Concidade) ferindo a definição dos prazos para chamamento das reuniões e votação das matérias definidas em seu Regimento Interno, bem como o direito regimental ao pedido de vistas que foi, inclusive, de forma inédita, posto em votação e negado.

inauguraria a (quarta) etapa de *Votação* da minuta de Lei, com eleição dos delegados que discutiriam e votariam a minuta de lei na Conferência Final, foi adiada.

Diante de uma realidade transformada pela necessidade de isolamento social as atividades de revisão do Plano Diretor de Natal permaneceram adormecidas até que o Conselho da Cidade – Concidade/Natal, novo condutor do processo, responsável pela coordenação da Conferência Final, convocou novos interessados a inscreverem-se na Pré-Conferência, programada para acontecer de forma remota/digital.

Conforme discutido em Leôncio et. al (2020) essa iniciativa esbarrou em duas questões principais, enfaticamente reclamadas pelo Fórum nas atividades remotas que passaram a ser regra do processo de revisão do PDN a partir de então. A primeira delas é que, em razão da crise sanitária na qual ainda estamos imersos hoje e naquela ocasião com muitas indefinições, os esforços institucionais deveriam estar voltados ao controle dos impactos causados pelo novo coronavírus: no Rio Grande do Norte se contabilizava, no início de maio de 2020, mais de 100 mortes⁴, sendo mais de 30% delas em Natal.

A segunda questão envolve o fato de que, a retomada do processo naquele cenário, não configurava atividade essencial e, mais do que isso, a adesão ao formato virtual para as etapas seguintes acabou por configurar mais um entrave⁵, à efetiva participação e controle popular do processo de revisão do Plano Diretor do município. Destaca-se o fato de que, um dos últimos momentos de participação direta da sociedade, via delegados eleitos, na Conferência final, exigiria o acesso, leitura e manuseio simultâneo de textos, imagens e mapas, por meio de plataformas de interação virtual, preferencialmente acessados por meio de telas mais amplas como aquelas de computadores ou *tablets*, por exemplo. Estes não foram, no entanto, os instrumentos que a maioria dos delegados e delegadas que representaram os movimentos populares usaram para se manterem ativos nas interlocuções e sim o *smartphone*, havendo ocasiões em que dois participantes de uma mesma comunidade, precisaram dividir o mesmo equipamento.

O fato é que uma “primeira versão” da Conferência Final aconteceu entre 11 e 26 de agosto de 2020, alternando atividades síncronas (reuniões entre os segmentos para discussão de suas propostas e posterior apresentação ao pleno) e assíncronas (votação). A metodologia adotada impossibilitou o debate entre os diferentes segmentos e não houve a possibilidade de construir propostas consensuadas, uma vez que apenas os relatores de cada segmento apresentaram suas proposições, receberam e responderam comentários da Coordenação Técnica, contribuindo para

“[...] reforçar o clima de polarização entre aqueles delegados (representantes de diversos segmentos) que estavam

⁴ Registra-se que até o dia 14 de dezembro de 2021, infelizmente, registra-se a marca de 7.514 mortos pela Covid-19 em nosso estado.

⁵ Apontava-se ainda, a falta de publicidade da agenda de atividades do processo em mídias populares como rádio e televisão; a realização de oficinas e atividades em horários de expediente comercial, impedindo o acesso da classe trabalhadora à discussão; a definição de prazos exíguos e incompatíveis com a carga horária de dedicação do trabalho voluntário da cidadania para contribuir no processo, dentre outros.

motivados a concretizar as expectativas da gestão municipal, propondo alterações que ratificaram a ideia do espaço como mercadoria, em detrimento daqueles que reforçavam a necessidade de também entendê-lo como suporte para uma vida com qualidade e relações humanizadas e mais solidárias” (LEÔNICIO et. al, 2020, p. 143).

Para subsidiar a atuação dos delegados comprometidos com a mesma agenda do Fórum Direito à Cidade, desde maio de 2020 seus integrantes e parceiros trabalhavam na construção coletiva de “Propostas à minuta de revisão do Plano Diretor de Natal de 2007” (ASSIS et. al, 2021), uma espécie de “contra-minuta”, buscando alterar, suprimir ou adicionar conteúdos prioritários para o enfrentamento das ameaças à segurança socioambiental, resultante da discussão até ali constituída. Tendo elegendo uma quantidade significativa de delegados alinhados com essa perspectiva, conquistou-se o mínimo: a manutenção e ampliação das AEIS. A divulgação do resultado desta etapa foi, no entanto, suspensa pelo MPRN⁶, sob alegação de que não tinham sido observados os princípios básicos da garantia à Segurança da Informação.

Com a demanda do MPRN pela anulação das fases virtuais do processo de revisão, o Concidade/Natal optou por iniciar a Pré-Conferência de forma presencial entre janeiro e fevereiro de 2021, mesmo com os inúmeros protestos e afastamento daqueles que ainda seguiam os protocolos de distanciamento social, culminando com a eleição majoritária de delegados alinhados com a pauta da gestão municipal e de setores imobiliários associados. O arrefecimento e recrudescimento da pandemia da Covid-19 provocou flutuações nos cronogramas de trabalho que foram várias vezes reagendados de forma que a Conferência Final só aconteceu - virtualmente - entre 05 de maio e 16 de junho de 2021.

Os eventos da quarta etapa do processo revelaram o protagonismo dos representantes dos empresários, dos profissionais, do poder público, das Organizações Não Governamentais (ONGs) e dos movimentos populares⁷ que dedicaram-se ratificar e ampliar o escopo das propostas aprovadas no âmbito dos Conselhos Municipais, cujo conteúdo privilegia o incremento de potencial construtivo na cidade e a redução da proteção de áreas socioambientalmente vulneráveis, refletindo localmente as “boiadas urbanísticas” popularizadas em cenário nacional. Nesta conjuntura, as propostas que compunham a “contra-minuta” desenvolvida pelo Fórum, foram completamente escanteadas.

Ainda em junho de 2021, a minuta resultante da Conferência Final seguiu para a análise da Procuradoria Geral – PGM e, em seguida, de acordo com a publicação da CT em suas redes sociais⁸, seguiria diretamente à Câmara Municipal de Natal, onde seria votada, encerrando a quarta etapa do processo. A CT foi lembrada, pela própria Procuradoria (PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE NATAL, 2021, p. 98) que, regimentalmente, a sociedade civil,

⁶ MPRN pede na Justiça anulação de toda a fase virtual do processo de revisão do Plano Diretor de Natal. In: Site do MPRN, 26 ago. 2020.

⁷ Dominado por agentes que representaram, nas etapas anteriores da discussão, entidades como a Fecomércio e que se elegeram a partir de seus vínculos comunitários de “bairros nobres” da capital.

⁸ Oublição disponível em: <https://www.instagram.com/p/CQvsD0wFv-N/>. Acesso em 14 dez. 2021.

organizada nos GTs, ainda tinha papel a cumprir, como uma espécie de controle social do conteúdo resultante da Conferência. Dessa forma, entre 03 e 23 de agosto, os Grupos foram convocados, via Diário Oficial e novamente, engajados. Depois de quase dois anos de trabalho ininterrupto, os integrantes do Fórum, a partir dos GTs aos quais se vincularam inicialmente, responderam à demanda da Semurb, buscando manifestar, pela última vez, inconsistências e conflitos técnicos, jurídicos e formais que permeavam minuta.

Uma vez que o documento iniciou sua tramitação na Câmara Municipal, configurando-se agora em Projeto de Lei nº 009/2021, imaginou-se que o relatório produzido pelos GTs pouco tivesse impactado o olhar da PGM sobre seu conteúdo. No entanto, um olhar mais cuidadoso sobre o parecer revelou o posicionamento contundente da chefe da Procuradoria Patrimonial julgando “não pertinente, nesta oportunidade, a remessa da minuta à Câmara Municipal de Natal [...] repleta de tantas inconsistências. [Sugere-se] submetê-la a novo processo de validação social para posterior envio à Câmara Municipal de Natal” (PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE NATAL, 2021, p. 475-476).

Mesmo diante dos fatos, o Procurador Geral do Município esteve presente em todas as sessões de discussão do PL 009/2021 desenvolvidas até o momento da escrita deste artigo, defendeu sua coerência técnica e contribuiu para a leitura favorável dos vereadores da Comissão de Legislação e Redação Final, que optou pela continuidade do trâmite do processo, ainda que a recomendação supracitada não tenha sido evidenciada no debate, conforme veremos a seguir.

O PROJETO DE LEI CHEGA AO LEGISLATIVO: A ATUAÇÃO DO FÓRUM DIREITO À CIDADE E AS PRESSÕES DO MERCADO

Antecipando-se ao início da análise da matéria pelo Legislativo e atento aos procedimentos a serem adotados o Fórum esteve em reunião com a Presidência da casa, quando entregou suas “Propostas à minuta de revisão do plano diretor de Natal de 2007” (ASSIS *et al*, 2021), sistematizadas para orientar as discussões na Conferência Final e solicitou transparência no processo, incluindo a realização de audiências públicas e outras estratégias de participação popular para que tanto os vereadores, como a população, tivessem amplo conhecimento das propostas que seriam votadas. Neste mesmo período os movimentos sociais organizaram um ato público de recepção popular do Plano Diretor na CMN, no dia 14 de setembro de 2021, quando foi lido e entregue ao presidente da Câmara o “Manifesto em defesa de um Plano Diretor que proteja nossa cidade” assinado por mais de quarenta coletivos, entidades, movimentos sociais, mandatos populares e organizações não governamentais.

Como referido, o PL 009/2021 só foi protocolado no dia 29 de setembro de 2021, com pedido de urgência (NATAL, 2021), fato que exigiu da presidência da casa a definição de estratégias específicas para a análise da matéria, entre elas a definição de um calendário de discussões e votações findando ainda em 2021 e a formação de uma comissão especial para debater o Projeto que se desenvolvem em 261 artigos e 84 páginas (PROJETO DE ..., 2021).

O cronograma publicado em 30 de setembro estabeleceu a realização das audiências semanais entre outubro e dezembro, sob a coordenação da Comissão Especial para leitura e discussão do PL e temas implicados. Além

disso, também estabeleceu o calendário de discussão nas comissões: Legislação e Redação Final; Finanças, Orçamento, Controle e Fiscalização; Planejamento Urbano, Meio Ambiente e Habitação; Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência e Mobilidade Reduzida; Indústria, Turismo, Comércio e Empreendedorismo, e Direitos Humanos, Proteção das Mulheres, dos Idosos, Trabalho e Igualdade. Além disso, foi definido o dia 17 de dezembro como limite para o protocolo de emendas legislativas, com votação entre os dias 20 e 23 de dezembro de 2021 (LOPES, 2021).

A partir desse momento percebeu-se uma maior preocupação dos movimentos populares e dos mandatos de oposição na CMN com o enfrentamento ao Projeto de lei no Legislativo, demandando do Fórum a pactuação de um cronograma de formações sobre os temas mais relevantes, junto com os vereadores e vereadoras da bancada de oposição. Entre outubro e novembro, foram realizadas três reuniões que possibilitaram uma análise de conjuntura e, considerando a exiguidade do tempo, a discussão de temas prioritários como: Macrozoneamento, Controle de Gabarito, Áreas Especiais de Interesse Social, Sistema de Gestão e fundos, Instrumentos Urbanísticos e Patrimônio Cultural. As reuniões formativas foram importantes para uma maior aproximação do Fórum com os mandatos de oposição e, sobretudo, para esclarecer às equipes dos vereadores e vereadoras sobre as implicações, munindo-os de argumentos técnicos e sobre os temas centrais do PL 09/2021.

Em paralelo, as audiências públicas da Comissão Especial do Plano Diretor seguiam organizadas em dois blocos: o primeiro para leitura integral dos artigos (e sua discussão) e o segundo para discussões temáticas. No início do primeiro bloco foi realizada a apresentação do Projeto pelo secretário da Semurb, e também um contraponto, realizado pelo Prefeito de Natal à época do Plano Diretor de 1994, desenvolvendo uma contextualização histórica sobre os planos diretores anteriores (NATAL, 2021). Nas quatro audiências seguintes a metodologia de debate deu-se conforme a sistematização no Quadro 1.

Quadro 1: Audiências Públicas de Leitura e discussão do Projeto de Lei nº 009/2021

AUDIÊNCIA PÚBLICA	DATA	OBSERVAÇÕES
Entendendo o Plano Diretor do art. 1 ao 60	22.10.2021	<u>Público:</u> vereadores, representantes de entidades, movimentos sociais, acadêmicos e demais cidadãos presentes; <u>Temas:</u> princípios, objetivos e diretrizes do plano diretor, função social da propriedade, macrozoneamento, coeficientes de aproveitamento, zonas de proteção ambiental, áreas especiais e prescrições urbanísticas e ambientais.
Entendendo o Plano Diretor do art. 61 ao 120	29.10.2021	<u>Público:</u> vereadores, representantes de entidades, movimentos sociais, acadêmicos e demais cidadãos presentes; <u>Temas:</u> licenciamento, parcelamento, instrumentos para a gestão urbana e ambiental (principalmente outorga onerosa e transferência do potencial construtivo).

Entendendo o Plano Diretor do art. 121 ao 197	05.11.2021	<u>Público:</u> vereadores, representantes de entidades, movimentos sociais, acadêmicos e demais cidadãos presentes; <u>Temas:</u> instrumentos urbanísticos, sistemas urbanos e ambientais, sistema de infraestrutura e serviços urbanos, sistema de usos dos espaços públicos, sistema de proteção do patrimônio cultural
Entendendo o Plano Diretor do art. 198 ao 261	12.11.2021	Após a leitura dos artigos foi feita uma exposição sobre alterações com foco na Região Administrativa Norte feita pelo representante da SEMURB e pelos representantes do Fórum Direito à Cidade. <u>Público:</u> vereadores, representantes de entidades, movimentos sociais, acadêmicos e demais cidadãos presentes; <u>Temas:</u> Sistema de redução de riscos, sistema de informações urbanas e ambientais, gestão democrática, planejamento urbano e ambiental, fundos municipais e disposições finais e transitórias; alterações previstas para a Região Norte.

Fonte: NATAL, 2021. (elaborado pelos autores)

Nas quatro audiências públicas indicadas no Quadro 1 foi possível perceber a presença pouco expressiva dos vereadores da CMN: dentre os vinte e nove vereadores, apenas os nove membros da comissão especial se faziam presentes. Ademais, percebeu-se baixa participação social presencial, ainda que trazendo sempre questionamentos e destaques relevantes sobre os temas inseridos em cada bloco de artigos lidos. Na outra ponta, os segmentos imobiliários e outras categorias profissionais, por meio dos seus representantes (FIERN⁹, SINDUSCON-RN¹⁰, CREA-RN¹¹, CAU-RN¹²), marcavam presença, bem como as corporações das forças armadas (Exército, Aeronáutica e Marinha).

O segundo bloco de audiências públicas foi temático, conforme demonstrado no Quadro 2, e proporcionou o debate aberto com sociedade civil e outros atores, inclusive com a participação na condição de expositores ou debatedores, entre eles o MPRN, o Fórum Direito à Cidade e representantes dos segmentos imobiliários, da construção, e do setor de serviços e comércio, neste último, notadamente da Federação do Comércio - FIERN.

Quadro 2: Audiências Públicas Temáticas do Projeto de Lei nº 009/2021

TEMA	DATA	OBSERVAÇÕES
Orla	26.11.2021	<u>Procedimento:</u> Explanação pela Secretária Adjunta da Semurb sobre as áreas especiais existentes na Orla e a área não edificante. <u>Destaques:</u> [Procurador do Município e vereadores da situação defendendo o “desenvolvimento econômico” em detrimento da proteção ambiental e da paisagem; Vereadoras de oposição demonstram preocupação com os processos de erosão costeira e a defesa das AEIS próximas às

⁹ Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte.

¹⁰ Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do RN (Patronal).

¹¹ Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Norte.

¹² Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Norte.

		<p>orlas;</p> <p>Vereador de oposição mostra que a orla de João Pessoa tem controle de gabarito e que deve ser vista como exemplo. Representante da FECOMÉRCIO¹³ elogia os estudos apresentados pela Semurb sobre a exclusão da área não edificante de Ponta Negra e também a permissão para construir cerca de dez pavimentos na praia da Redinha. Além disso, critica a Via Costeira e ratifica a necessidade de mudanças nas prescrições e ocupação da área;</p> <p>Associação Brasileira de Hotéis defende as propostas do PL;</p> <p>Fórum menciona a necessidade de emendas alterando diversos pontos do PL e lembra que Natal é exemplo quanto à legislação de proteção da paisagem, mas que não conseguiu avançar nas regulamentações específicas.</p>
ZPAs	03.12.2021	<p><u>Procedimento:</u> Explicação pelo Secretário Semurb sobre as Zonas de Proteção Ambiental, criticando a falta de regulamentação dessas áreas, considerando que prejudica o desenvolvimento econômico e favorece a ocupação ilegal. Defende a autoregulação temporária das ZPAs para que possam ser ocupadas. Defende a criação das Áreas Especiais Militares com a justificativa de que são os proprietários que mais protegem as ZPAs em Natal.</p> <p><u>Destakes:</u> Procurador do Município defende a necessidade de auto regulamentação das ZPAs e que a Transferência do Potencial Construtivo (TPC) seja melhorada para que possa ser efetivada; Proprietários fundiários das ZPAs argumentam pela antropização de determinadas áreas e que não pode mantê-las sem contrapartida econômica;</p> <p>Vereador de situação se mostra preocupado com a viabilidade da TPC;</p> <p>Fórum aponta que a gestão municipal não avança nas regulamentações, mesmo quando já foram discutidas nos conselhos e demonstra que há áreas que não estão nas ZPAs e deveriam constar. Em vez disso, na contramão do se discute internacionalmente, fragiliza-se a proteção ambiental;</p> <p>Vereador de situação questiona a existência de áreas antropizadas em ZPAs e destaca a falta de relação do Rio Potengi com a cidade, além da preocupação com o desenvolvimento econômico;</p> <p>Vereadora líder da situação demonstra preocupação com as inseguranças jurídicas existentes na proposta;</p> <p>Vereadoras de oposição também se preocupam com as regulamentações específicas das ZPAs e questionam a criação das Áreas Especiais Militares nas ZPAs.</p>
AEIS	10.12.2021	<p><u>Procedimento:</u> Explicação do Fórum Direito à Cidade, comentando a importância do instrumento para assegurar o direito à moradia e a preocupação com os dispositivos que o reduzem, com exclusão de várias frações, permissão para remembramentos, possibilidade de regulamentação por decreto, possibilidade de redefinição de limites por meio de plebiscito, etc;</p> <p>A Promotora de Justiça também explica sobre a proteção das AEIS e a falta de estudos relativos à alteração da renda nos trechos excluídos, entre outros pontos destacados.</p> <p><u>Destakes:</u> O Procurador do Município discorda das falas anteriores em relação ao plebiscito e que a população pode decidir se quer que uma AEIS seja extinta, pois o instrumento tolhe o</p>

¹³ Federação do Comércio de Bens Serviços e Turismo do Rio Grande do Norte.

		<p>direito à propriedade;</p> <p>Secretário da Semurb defende as propostas do PL em nome do desenvolvimento econômico das AEIS, alegando que não vão gerar especulação imobiliária e expulsão de população. Também questiona os estudos técnicos existentes sobre as AEIS e que devem existir áreas que devem ser excluídas.</p> <p>Proprietários de terrenos e empreendimento verticais em AEIS criticam a manutenção dessas áreas;</p> <p>Representantes do setor empresarial condenam a gestão das AEIS, pois somente 6 foram regulamentadas e o impedimento em relação a parâmetros construtivos nas AEIS não regulamentadas, que prejudica o desenvolvimento econômico e a lucratividade dos proprietários. Além disso, criticam a participação de professores da UFRN no Fórum Direito à Cidade que defendem a manutenção das AEIS e apresentam vídeos com proprietários de lotes (comerciais e de serviços) em AEIS se mostrando contra a manutenção das prescrições existentes.</p> <p>Os vereadores e vereadoras fazem questionamentos contra e a favor das AEIS.</p> <p>Moradores da AEIS de Mãe Luíza defendem a sua manutenção e a importância do instrumento para a garantia do direito à moradia.</p>
--	--	---

Fonte: NATAL, 2021. (elaborado pelos autores)

O Quadro 2 demonstra que o mercado imobiliário também se organizou nesta etapa do processo, defendendo as propostas aprovadas na fase do executivo e convencendo os vereadores a aprová-las. Além disso, ocorreram insistentes ataques ao papel da academia no processo de revisão, especialmente ao Fórum Direito à Cidade, enquanto projeto de extensão, por insistir na defesa dos princípios urbanísticos e ambientais. Ataques estes vindos principalmente pelos defensores das propostas do PL 009/2021, fundamentadas na supressão dos direitos conquistados e configuração de uma legislação que se configura, até aqui, como um retrocesso.

Além da comissão especial, o Fórum também esteve presente como expositor, em duas audiências realizadas pela Comissão de Finanças, Orçamento, Controle e Fiscalização em 27 de outubro e 08 de dezembro. Nestas, a discussão esteve pautada nos instrumentos de gestão urbanísticos e tributários, com destaque para a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Transferência do Potencial Construtivo. Nelas estiveram presentes os titulares Semurb (e demais técnicos especialistas a ela vinculados), da Secretaria de Tributação - Semut, a representante do MPRN, representantes do setor construtivo e proprietários fundiários que tinham interesse nas terras afetadas por esses instrumentos. Na ocasião, o Fórum Direito à Cidade demonstrou o equívoco das propostas existentes e a necessidade de emendas que as corrijam para que os instrumentos tenham efetividade e consigam arrecadar valores significativos para o Fundo de Urbanização do município - FURB (NATAL, 2021).

A visibilidade da atuação do Fórum nos eventos referidos debates resultou em outras ações paralelas junto ao legislativo, como: 1) reunião com a vereadora líder da situação, Nina Sousa, na qual foram abordados temas que eram objeto de sua preocupação, mas também as principais preocupações do Fórum, entre elas as Zonas de Proteção Ambiental, as Áreas Especiais de Interesse Social e o Macrozoneamento. Ao final, foi acordado que o Fórum enviaria por escrito as propostas que considera mais relevantes para análise da vereadora e dos demais vereadores da situação, que poderiam ser acatadas por eles, caso

concordassem com os argumentos; 2) convite para que o Fórum apresentasse na Comissão Especial do Plano Diretor as propostas discutidas nas audiências no formato de emendas. Diante da nova demanda, o Fórum produziu um novo documento com propostas de emendas de temas prioritários e suas respectivas justificativas, enviado à CMN em 13 de dezembro de 2021.¹⁴

A aproximação temporal entre as atividades aqui discutidas e a escrita deste documento, obriga uma pausa na construção da narrativa dos fatos mas reafirma o papel do Fórum Direito à Cidade como agente articulador e promotor do diálogo entre a academia e a comunidade, que segue pautando sua atuação na defesa de um plano diretor participativo e popular (também) nesta fase da revisão, levando para as audiências públicas, o acumulado de conhecimento técnico construído sobre a matéria, mas também a defesa intransigente da escuta da população, de modo a assegurar a sua participação efetiva.

OS (NOVOS) RUMOS DO PLANO DIRETOR DE NATAL: O FÓRUM DIREITO À CIDADE EM ALERTA

A minuta ora produzida na Conferência Final e entregue em regime de urgência pelo Executivo Municipal na forma do PL 009/21 apresenta um conteúdo extenso, distribuído em 261 artigos¹⁵ e 05 títulos¹⁶, com “[...] um texto de difícil compreensão, com graves problemas de coerência interna, artigos em contradição, riscos potenciais ao meio ambiente, ineficácias e retrocessos no plano social” (ATAÍDE; SILVA; SOBRINHA., 2021). Para além dos problemas formais identificados, o projeto em discussão na Câmara de Vereadores possui sérios problemas de conteúdo, sobre os quais o Fórum Direito à Cidade, enquanto voz dissonante e crítica à narrativa do Poder Público e de setores do mercado imobiliário, já demonstrou preocupação em diversos momentos. Dentre os principais temas destacados, estão: (1) as modificações ocorridas no macrozoneamento do município; (2) as alterações e mutilações do sistema de gestão da sua paisagem e do meio ambiente; (3) a reestruturação das suas Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS; (4) as modificações conflituosas entre os instrumentos da Transferência do Potencial Construtivo - TPC e a Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC; e (5) as sérias confrontações a participação social no funcionamento desse novo instrumento.

As mudanças no macrozoneamento são base para outras alterações ocorridas no PDN e trazem como premissa o aumento do adensamento em todo território. Desde o Plano Diretor de 1994 (NATAL, 1994) adicionou-se ao texto os princípios constitucionais discutidos no final da década de 1980 e o

¹⁴ Fórum Direito à Cidade. *Emendas ao Projeto de Lei 09/2021 que dispõe sobre o Plano Diretor de Natal. Natal*. Fórum Direito à Cidade/UFRN, 2021. (Relatório técnico).

¹⁵ O PDN 2007 (NATAL, 2007) possui 121 artigos.

¹⁶ Os títulos são: “Da política urbana e ambiental”, “Do ordenamento territorial”, “Dos sistemas urbanos e ambientais”, “Da gestão democrática do planejamento urbano e ambiental e dos fundos municipais”.

macrozoneamento do município foi (e ainda é) dividido em três zonas¹⁷: Zona Adensável - ZA, Zona de Adensamento Básico - ZAB e Zona de Proteção Ambiental - ZPA. A ZA envolve os bairros com infraestrutura suficiente e meio físico adequado, onde há a possibilidade de maior adensamento, portanto, acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico - CAB, atualmente em 1,2 (NATAL, 2007). A ZAB, por sua vez, compreende aqueles territórios sem condições plenas para o adensamento, sendo possível apenas a utilização do CAB (NATAL, 2007). Por último, as ZPAs correspondem às áreas cujas características ambientais, ecológicas, paisagísticas, históricas, arqueológicas, turísticas, culturais, arquitetônicas e/ou científicas necessitam de restrições de uso, visando a sua proteção, manutenção e recuperação (NATAL, 2007).

Reafirmado desde a década de 1990, o macrozoneamento foi modificado com a exclusão da ZAB, justificada pela suposta finalização da instalação da rede de saneamento básico no município, expectativa não assegurada devido aos atrasos na construção de Estações de Tratamento de Esgotos, além das muitas dúvidas sobre as ligações domiciliares. Destaca-se que as novas condições de adensamento propostas sobrepoem a oferta do saneamento - e mesmo esta carece de justificativa técnica - a outros sistemas de infraestrutura urbana, que estão destacados no PDN 2007, agora completamente esquecidos, tais como: o sistema de drenagem de águas pluviais; o de energia elétrica; e o sistema viário (NATAL, 2007, Art. 12). Em contraposição a exclusão da ZAB, a nova ZA e o respectivo controle da ocupação do solo também estarão submetidos a parâmetros de “unidades territoriais” (ATAÍDE; SILVA; BEZERRA, 2021, Art. 11), sobrepostas entre si, sendo elas: a) os Bairros, conforme já existente no PDN em vigor; b) as Bacias de Esgotamento Sanitário, baseadas no Plano de Drenagem urbana e no Plano de Esgotamento Sanitário e c) os Eixos Estruturantes definidos como as vias principais que cortam bairros.

As ZPAs são as mesmas definidas anteriormente (NATAL, 2007), com algumas alterações em seus limites territoriais¹⁸ e flexibilizações nas condições de ocupação¹⁹. Isso se acirra com a demarcação da Área Especial Militar - AEM sobre algumas ZPAs, retirando do escopo das regulamentações específicas a

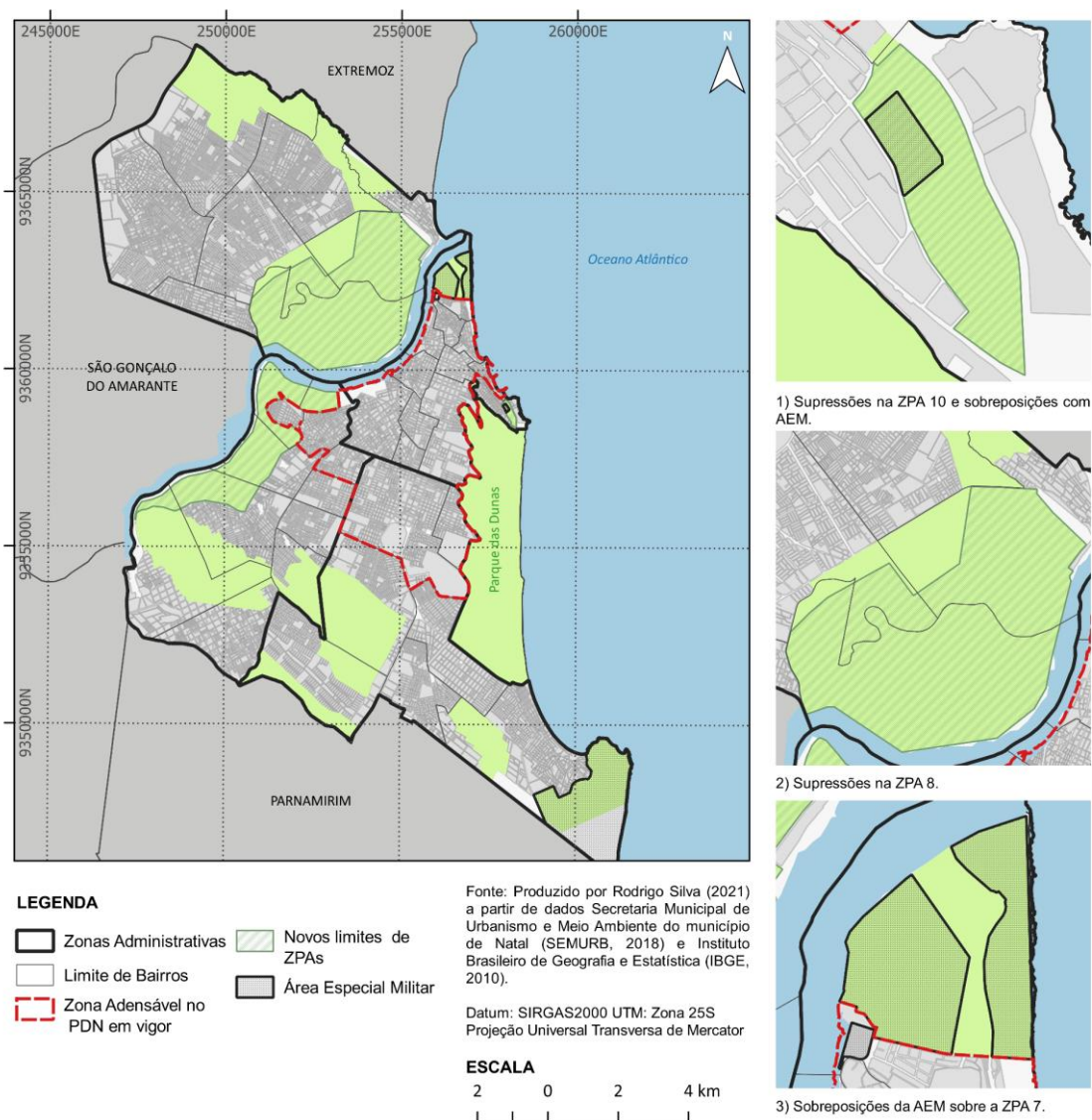
¹⁷ Anteriormente, no plano de 1984 (NATAL, 1984) a cidade era subdividida num zoneamento de base racional-funcionalista no qual as áreas são divididas por uso, função, tipo de instalação fabril ou de serviços, se residencial ou não, etc. Atualmente, o plano em vigor discute o macrozoneamento da cidade em seus Artigos 7º ao 19º.

¹⁸ Especificamente na ZPA 8, que abrange o ecossistema manguezal e o Estuário do Potengi/Jundiá (NATAL, 2007) e a ZPA 10, que incorpora o Farol de Mãe Luíza e seu entorno – encostas dunares adjacentes à Via Costeira, entre o Farol de Mãe Luíza e a Avenida João XXIII (NATAL, 2007)

¹⁹ Áreas importantes para as funções ambientais na ZPA 1, que compreende o campo dunar dos bairros de Pitimbu, Candelária e Cidade Nova, regulamentada pela Lei Municipal nº4.664, de 31 de julho de 1995 (NATAL, 2007), foram convertidas para a Subzona de Uso Restrito, , mais flexível, alterando as condições atualmente estabelecidas possibilitando seu uso, uma vez que em sua regulamentação estão inseridas na Subzona de Preservação.

sua regulação, mas não explicitando os parâmetros para esses territórios²⁰. Para além disso, o projeto determina a autoregulação das ZPAs ainda não regulamentadas, a partir dos processos em andamento, evidenciando uma tentativa tácita de “liberar” essas áreas para adensamento. Atualmente, das dez ZPAs, cinco ainda carecem de regulamentação, mas tem os processos de discussão bastante avançados. O novo macrozoneamento (Figura 1), portanto, aparece como a tentativa de fundamentar esse projeto de desenvolvimento urbano pautado nos interesses dos segmentos do mercado imobiliário, impondo o adensamento irrestrito do território municipal.

Figura 1. Município de Natal, sua divisão administrativa e a localização do universo de estudo.

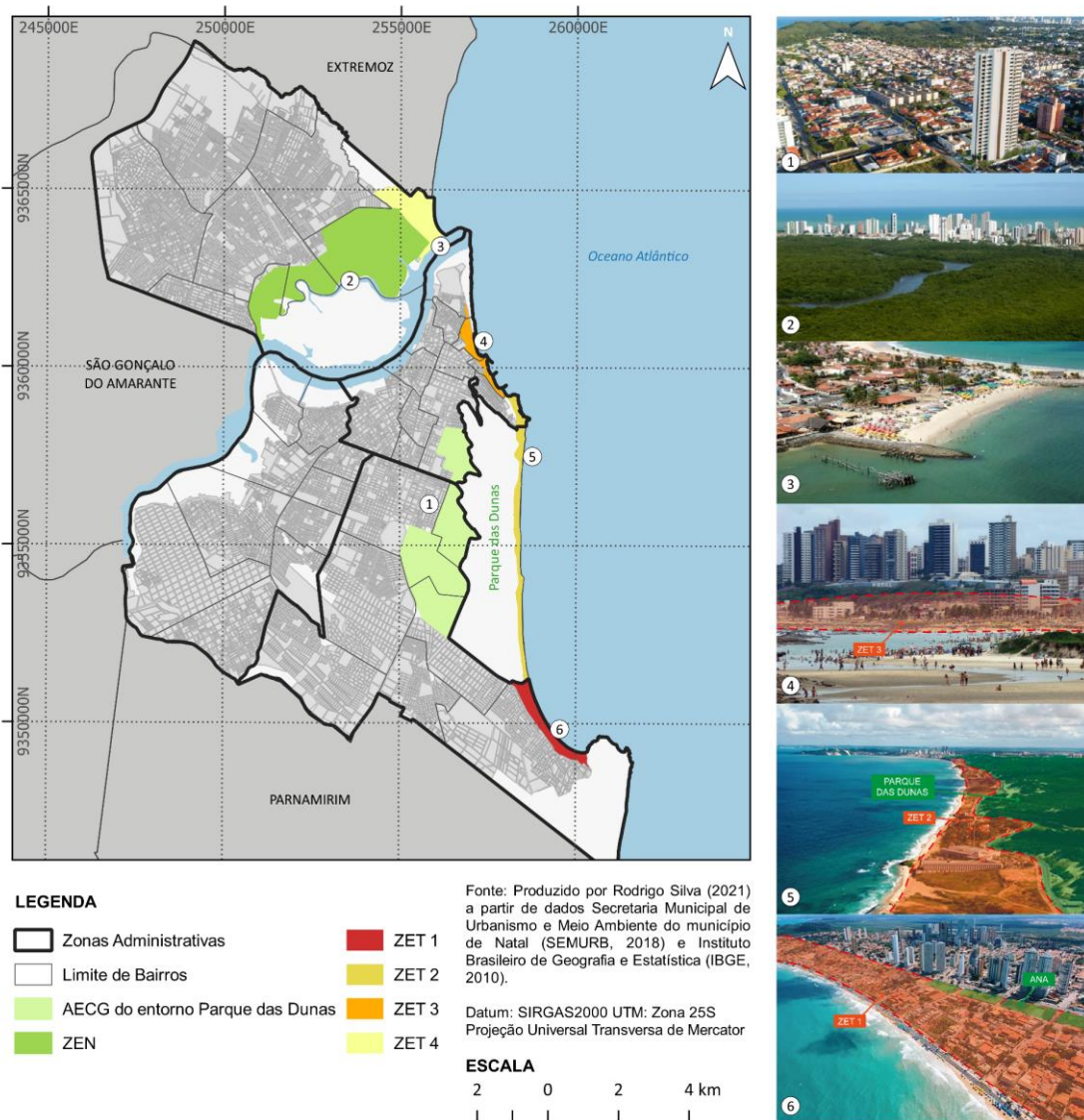


Fonte: SILVA, 2021.

²⁰ Situação disposta na ZPA 6, que compreende o Morro do Careca e dunas fixas contínuas (NATAL, 2007), e na a ZPA 7, que limita o Forte dos Reis Magos e seu entorno (NATAL, 2010), e a ZPA 10.

Sobre o sistema de gestão da paisagem e do meio ambiente do município, as alterações o desestruturaram, seja por meio exclusões ou alterações. O sistema, assim como o macrozoneamento, foi estruturado na revisão de 1994, mas desde o final da década de 1970, já havia certa preocupação com suas paisagens emblemáticas, expressa na reação da cidadania aos impactos da emergente indústria do turismo no estado, a qual, já naqueles anos, postulava a intensificação da ocupação da zona costeira por meio da verticalização (DUARTE, 2011). Neste contexto, o sistema se consolidou com a criação (1) da Área Non Aedificandi – ANA de Ponta Negra, pelo decreto municipal nº. 2236/1979; (2) das Zonas Especiais de Interesse Turístico – ZETs, instituídas ainda no PDN de 1984 (NATAL, 1984); (3) da Área Especial de Controle de Gabarito do Entorno do Parque das Dunas; e (4) da Zona Especial Norte - ZEN (Figura 2).

Figura 2. Município de Natal e suas Áreas Especiais de Controle de Gabarito – AECGs.



Fonte: SILVA, 2021.

A criação da ANA resguardou a ocupação por edifícios em nove quadras da Avenida Engenheiro Roberto Freire, assegurando a perspectiva visual do Morro do Careca. As ZETs confirmaram a necessidade de alinhamento da atividade turística com a preservação dos recursos naturais e da paisagem que conformam Natal (DUARTE, 2011), controlando o gabarito sobre todo o território costeiro do município, uma para cada região administrativa com faixa de praia²¹ e uma inserida na Via Costeira, a ZET 2.

A AECG do entorno do Parque das Dunas, por sua vez, restringe a verticalização nessa área, preservando suas funções ambientais, incluindo a paisagística, variando a limitação do gabarito entre setores que permitem edifícios entre seis a trinta metros. A ZEN envolve uma extensa área lindeira à margem esquerda do Rio Potengi, contígua a ZET 4 e inserida na ZPA 8. Tanto a ZEN como a ZET 4 ainda não foram regulamentadas, indicando que, apesar dos avanços, a não efetividade desses regramentos compromete a proteção dos componentes ambientais do município e revelam indefinições das suas estratégias de gestão do solo.

O PL 009/2021, numa tentativa de desarticular esse sistema, extingue a ANA de Ponta Negra e a AECG do entorno do Parque das Dunas, o que foi destacado como sinônimo de modernização da gestão urbana do município desde que foi anunciado, em fevereiro de 2020 (ATAÍDE et al., 2020, p. 160). A territorialização da ZEN também foi suprimida, não havendo mais qualquer referência a mesma no texto da lei ou seus anexos. Na ANA, especificamente, permite-se a construção a partir das definições de parâmetros em lei específica e limitando o gabarito ao nível da calçada da Avenida Engenheiro Roberto Freire. Prevê-se, entretanto, a possibilidade de flexibilização de sua ocupação, quando indica, dentre os instrumentos de possível aplicação a Operação Urbana Consorciada – OUC, o Projeto Urbano Local – PUL e o Consórcio Imobiliário. Essas indicações aumentam os riscos da ocupação na perspectiva privatista, retirando da coletividade o direito ao usufruto do espaço e a apreciação estética da paisagem que dali se descortina (SILVA; ATAÍDE; BRASIL, 2021). Quanto a AECG do Entorno do Parque, o projeto exclui por completo qualquer limitação de gabarito, permitindo a construção de edifício com mais de 140,0 metros de altura²², negando a relação da paisagem construída com a natural e a necessária proteção desta última, neste caso, a segunda maior unidade de conservação brasileira, encravada no tecido urbano, por meio desses regramentos.

Outra modificação preocupante são as Áreas Especiais de Interesse Turístico e Paisagístico – AEITPs. Considerando a necessidade de uma nova

²¹ As regiões administrativas Sul, Leste e Norte compreendem em sua zona costeira as ZET 1, 3 e 4, respectivamente.

²² No PDN em vigor (NATAL, 2007), o limite de gabarito para a Zona de Adensamento Básico é de 65 metros e, para Zona Adensável, de 90 metros.

regulamentação a partir do novo texto, questiona-se sobre o padrão de ocupação e de proteção da paisagem que será estimulado nesses territórios. Ressalta-se que o limite de gabarito estabelecido para a ZET 4/AEITP 4 (hoje limitado a 7,5 metros), poderá ser ampliado para 30,0 metros, o que evidencia uma total descon sideração de limites cabíveis para a ocupação da área²³. O sistema de proteção da paisagem e meio ambiente, portanto, aparece completamente desarticulado no PL 009/2021, colocando em risco não só esse, mas os outros territórios demarcados.

No que tange às AEIS, destaca-se positivamente as permanências e até acréscimos nas suas categorias de identificação, o que poderia simbolizar um fortalecimento do instrumento dentro da política urbana do município. Entretanto, também se insere a flexibilização dos parâmetros de ocupação do solo nessas áreas, a subtração de frações de algumas AEIS e a eliminação dos mecanismos de participação social nos seus processos de regulamentação e gestão.

Ressalte-se que o instrumento AEIS também foi inserido no regramento urbanístico do município no Plano Diretor de 1994 e tem contribuído para a identificação dos diversos tipos de informalidade e de assentamentos de interesse social que exigem reconhecimento e tratamento no âmbito da política de habitação e interesse social do município (BENTES SOBRINHA et al., 2021). No momento da elaboração do PDN 1994, a estrutura de gestão do município possibilitou a identificação de favelas, vilas e loteamentos irregulares na elaboração do Plano de Ação para a Política de Habitação de Interesse Social (NATAL, 1994), o que auxiliou na construção do instrumento no momento de revisão do plano. Esse processo foi reafirmado e ampliado em 2007, com a inserção de outras categorias, reconhecendo novos espaços de vulnerabilidade social no município, como os assentamentos e bairros que abrigavam população com renda predominante de até três (03) salários mínimos - caso dos bairros de Santos Reis e Rocas - e aqueles territórios que apresentavam uma forte relação entre moradia e agricultura urbana - a comunidade do Gramorezinho, no bairro de Lagoa Azul.

Avalia-se que nessa trajetória de quase três décadas, houve avanços importantes quanto ao reconhecimento e instituição da AEIS em Natal [demarcando em mais de 70 territórios em todo o município]. Porém, as fragilidades que se apresentam historicamente no campo da gestão, impõem graves limites à consecução dos objetivos de regulamentação, urbanização e regularização fundiária. Desde 1994, apenas cinco AEIS foram regulamentadas: i) AEIS Mãe Luiza, Lei nº 4663/ 1995; ii) AEIS Passo da Pátria, Lei Complementar nº 44/2002; iii) AEIS Jardim Progresso, Lei nº 5.555/2004; iv) AEIS Nova Descoberta, Lei

²³ Cabe ressaltar que a ZET 4 também já apresenta uma minuta de regulamentação, elaborada ainda em 2015 e apreciada e aprovada em 2017 pelo Conselho de Planejamento Urbano e Meio Ambiente – Conplam, que diverge do proposto no PL.

Promulgada nº 0246/2006; e, v) AEIS África, Lei nº 5.681/2005. (BENTES SOBRINHA et al., 2021)

O PL 009/2021, entretanto, não avança sobre essas questões, apontando em outra direção, a flexibilização de parâmetros e exclusão de territórios protegidos sob a alegação que o instrumento impede o desenvolvimento desses territórios. Sem a apresentar um novo mapa social do município, o texto a ser votado estabelece a possibilidade de novos desmembramentos e remembramentos em lotes inferiores a 300m², a alteração do gabarito de 7,5 para 15,0 metros nos terrenos com mais de 400,0 m² e o aumento do coeficiente de aproveitamento para 2,0, desde que possua infraestrutura compatível e seja aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social - Conhabins CONHABINS. Essas alterações aparecem como uma forma de burlar a necessidade de regulamentação desses espaços, imprimindo prescrições diferentes sem considerar as especificidades locais, impulsionando a mercantilização do solo nessas áreas.

Sobre a territorialização desses espaços, ainda convém destacar a inserção da possibilidade de plebiscitos para a retirada aleatória frações territoriais das AEIS, desconsiderando o princípio da predominância do perfil social da totalidade do assentamento e possibilitando uma desestruturação dessas áreas. A despeito do instrumento promover certo tipo de participação, o PL autoriza que este seja reivindicado por moradores das AEIS, proprietários de lotes limítrofes às AEIS, pelo Poder Público Municipal ou pela Câmara de Vereadores, o que amplia de maneira considerável os possíveis requerentes, fragilizando o instrumento. Assim, o quadro visualizado para essas Áreas Especiais é de séria fragilização, que não beneficia as comunidades em si, mas as pressões do mercado de terras nesses territórios de vulnerabilidade social.

Sobre os instrumentos da OODC e da TPC é necessário apontar as alterações impostas em ambos, priorizando também os interesses dos segmentos especulativos da terra urbana e da construção civil. A aplicação da OODC no atual PDN (NATAL, 2007), está limitada aos bairros da Zona Adensável, sendo calculada a partir de fórmula baseada no Custo Unitário Básico - CUB da construção civil. A utilização do CUB como parâmetro sempre foi apontado como um elemento fragilizador deste instrumento, uma vez que desconsidera a valorização da localização dos terrenos urbanos, situação agravada pelo “fator k”, um índice de correção do preço a pagar que, hoje, gira em torno de 4% do CUB cobrado por m² adicional (SILVA; LEÔNCIO, 2021). A baixa arrecadação do instrumento não favorece a recuperação das mais-valias urbanas, o que seria o objetivo principal do instrumento, onerando o FURB, situação que persiste no projeto. Sobre o FURB, ainda podemos apontar que

“Por fim, e o mais grave, foi retirado no artigo 233 – que regulamenta o FURB – a possibilidade de aplicação dos (poucos) recursos financeiros da OODC em obras, infraestrutura e moradia em Áreas Especiais de

Interesse Social (AEIS). Esta previsão legal atualmente está na Lei 082/07, em seu artigo 61, parágrafo 1º, inciso II; mas no PL 09/21, artigo 233, os recursos do FURB se destinam a custear planos, projetos, aplicação financeira, estudos e projetos e fortalecimento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo, que coordenou o processo de revisão do PDN”. (SILVA; LEÔNCIO, 2021)

Dessa forma, além da baixa arrecadação, a PL 009/2021 traz uma subversão da utilização desse valor, comprometendo as reais funções do fundo para a efetivação da política urbana. Além disso, cabe lembrar que agora, a outorga pode ser utilizada em todo o território do município, uma vez que a Zona de Adensamento Básico foi extinta, estabelecendo sérios riscos a insuficiência da infraestrutura urbana existente.

Sobre a TPC, é importante lembrar que, no PDN em vigor (NATAL, 2007), garante-se a transferência de potencial construtivo de imóveis situados em ZPAs, áreas não edificáveis, áreas necessárias para implantação de equipamentos públicos e áreas para regularização fundiária em sítios ocupados por população de baixa renda. Apesar de delineado no Plano, o instrumento necessitava de regulamentação própria, pois não era acompanhado da fórmula para sua aplicação, o que desencadeou iniciativas singulares para sua aplicação, que acabaram judicializados (SILVA; LEÔNCIO, 2021). A despeito da existência de estudos anteriores sobre o tema²⁴, o PL regulamenta o uso da TPC com base em “artigos confusos, com graves riscos embutidos na proposta, dúvidas quanto à validade de algumas inserções, e alguns possíveis erros de avaliação” (SILVA; LEÔNCIO, 2021).

Um desses problemas é a possibilidade do potencial transferido pelo instrumento ultrapassar o coeficiente máximo delimitado pelo macrozoneamento para um lote, o que, mais uma vez, coloca sérios riscos sobre o sistema de infraestrutura. Também se ampliou as áreas passíveis de utilização do instrumento, o que cria um imenso estoque virtual de terra que precisará ser gerenciado pelo poder público municipal. De um modo geral, tanto a OODC e a TPC, da forma como estão postos, favorecem resultados contrários aos seus objetivos, ampliando benefícios para os segmentos dos especuladores fundiários e da construção civil, não contribuindo para a construção de uma cidade sustentável e socialmente justa.

Por último, destaca-se as sérias confrontações à participação social no debate dos instrumentos da política urbana do município. Apesar da criação de novos Conselhos, o que poderia indicar uma maior participação da sociedade civil nos processos de discussão, o PL 009/2021, em muitos de seus artigos,

²⁴ Cabe destacar a importância dos estudos elaborados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, em 2008 e 2009, que trouxeram luz à questão da TPC e da OODC. As propostas, entretanto, nunca foram convertidas em leis e decretos.

atribui ao Executivo Municipal o direito monocrático à alterações de parâmetros e a regulamentações específicas, como no caso da alteração dos coeficientes de aproveitamento e da regulamentação de novas AEIS, respectivamente. A subtração da Câmara Municipal desse processo - que normalmente ocorreria por meio de projeto de Lei - mina a capacidade da sociedade participar do debate. Isso também ocorre quando determina-se o prazo (60 dias) para que o Conselho da Cidade e suas Câmaras Técnicas deliberem sobre decretos emitidos pelo Executivo Municipal. Considerando estes e os outros problemas do texto destacados, o saldo do PL 09/2021 evidencia a desestruturação da trajetória do política urbana no município e da participação social no processo, elevando os interesses privados dos segmentos do mercado imobiliário como prioritários para o desenvolvimento urbano do município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo se propôs a relatar a participação do Fórum Direito à Cidade no processo de revisão do Plano Diretor de Natal, retomando-o desde a fase do executivo, ocorrida entre 2019 e 2021 até a fase de discussão do Projeto de Lei na Câmara de Vereadores de Natal, entre setembro e dezembro de 2021. Além disso, inseriu reflexões sobre os conteúdos críticos objeto de alterações na proposta enviada ao legislativo, de modo a demonstrar os graves danos e o retrocesso na gestão urbana e ambiental representados por esta proposta, essencialmente construída pelos segmentos imobiliários, notadamente dos incorporadores, proprietários fundiários e empresários da construção civil, assim como do setor de comércio e serviços turísticos, em articulação com a gestão municipal de Natal.

Reitera-se que grande parte do trabalho e esforço dedicado a manter e recuperar as bases de um planejamento democrático foi desenvolvido em um contexto de excepcionalidade histórica, a pandemia da Covid-19. Soma-se às tragédias individuais e cotidianas da perda de milhares de vidas, a desconstrução dos normativos de proteção ambiental, social e a (des) regulamentação de políticas públicas de assistência social desde o cenário nacional até os contextos locais.

Ainda assim, o Fórum Direito à Cidade, enquanto projeto de extensão, manteve-se em permanente diálogo com as comunidades e os movimentos sociais, buscando dar mais acessibilidade ao debate tecnicamente qualificado sobre os temas objeto de mudanças no PDN. Para tanto, esteve a frente de contínuos enfrentamentos com o discurso do mercado sobre as flexibilizações, exclusões, autorregulamentação e outras “soluções mágicas” para “desengessar” a legislação municipal e fomentar o “desenvolvimento econômico” às custas da redução da proteção ao meio ambiente, das áreas de interesse social e do direito coletivo à paisagem, ao lazer, ao conforto ambiental, enfim, ao direito à cidade.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Flávia Laranjeira Costa de; SILVA, Rodrigo; ANDRADE, Sarah de Andrade e; CAVALCANTE, Saulo Matheus de Oliveira Lima (org). *Propostas à minuta de revisão do Plano Diretor de Natal de 2007*: conferência final de 2021. Natal: UFRN, 2021. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/05/ALTERACOES-A-MINUTA-DA-PREFEITURA_PARA-CONFERENCIA_Final_Compilado.pdf. Acesso em 10 dez 2021.

ATAIDE, Ruth Maria da Costa. Interés ambiental frente a interés social. La gestión de los conflictos socio-espaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal, RN. Brasil. Tese de doutorado orientada pela professora Dr^a Mercedes Tatjer. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2013. 608p. Depósito Digital da Universidad de Barcelona.

ATAIDE, Ruth Maria da Costa; SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; BEZERRA, Esthefanny Emmanuely Priscylla de Araújo. Os (novos) rumos do Plano Diretor de Natal: o que muda no zoneamento? | Parte 2. Portal do Observatório das Metrôpoles. 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/os-novos-rumos-do-plano-diretor-de-natal-o-que-muda-no-zoneamento-parte-2/>. Acesso em: 13 dez. 2021.

ATAIDE, Ruth Maria da Costa; SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; SOBRINHA, Maria Dulce P. Bentes. Os rumos do (novo) Plano Diretor em Natal-RN. Parte 1. Portal do Observatório das Metrôpoles. 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/os-rumos-do-novo-plano-diretor-em-natal-rn-parte-1/>. Acesso em: 13 dez. 2021.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Org.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2018.

CONCIDADE. *Minuta do CONCIDADE* - votada em 16 e 17 de Março de 2020, 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1moR2jfGCa5LaP3kOxbHPpxz2TvMR0Yf9>. Acesso em: 26 dez. 2020.

CONCIDADE. *Resultado da Conferência Final do processo de revisão do Plano Diretor de Natal* - Votação de 14 a 16 de junho de 2021. CONCIDADE. Natal. 2021.

D'OTTAVIANO, Camila. Extensão em movimento. In: D'OTTAVIANO, Camila; ROVATI, João. *Além dos muros da Universidade*: Planejamento Urbano e Regional e Extensão Universitária. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019. p. 15-30. Disponível em: http://anpur.org.br/wp-content/uploads/2020/01/livro-II_al%C3%A9m-dos-muros-da-universidade_final.pdf. Acesso em 15 dez. 2021.

DUARTE, M. C. D. S. *Espaços especiais urbanos: Desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

ELALI, G. A.; VIDAL, R. D.; ATAÍDE, R. M. D. C. *Parecer técnico a respeito do projeto de revisão do Plano Diretor de Natal - revogação do inciso II do artigo 23 que trata do controle de gabarito*. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 1998.

LEFEVBRE, Henri. *O direito à cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEÔNCIO, É. M. C. G.; ANDRADE, S. A. E. ; BRASIL, A. B. ; ATAIDE, R. M. C. . *O Fórum Direito à Cidade e a revisão do Plano Diretor de Natal: da forma ao conteúdo por uma cidade mais justa*. RBDU - REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO URBANÍSTICO, v. 11, p. 115-148, 2020.

LOPES, MIRELLA. *Cronograma da Câmara Municipal prevê votação de Plano Diretor às vésperas do Natal*. Natal: Saibamais, 2021. Disponível em: <https://www.saibamais.jor.br/cronograma-da-camara-municipal-preve-votacao-de-plano-diretor-as-vesperas-do-natal/>. Acesso em 08 dez 2021.

MPRN. *Nota Técnica conjunta sobre a alteração do Plano Diretor da cidade de Natal/RN (Lei Complementar 82/2007)*. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Natal. 2020.

NATAL. Audiência Pública - Plano Diretor de Natal - 27/10/2021. Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KaqPJcJ5m0E>. Acesso em 11 dez 2021.

Natal. Audiência Pública - Plano Diretor de Natal - 03/12/2021. Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nOFUIPNnbas>. Acesso em 05 dez 2021.

Natal. Audiência Pública - Plano Diretor de Natal - 10/12/2021. Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DsnXvdiitDE>. Acesso em 11 dez 2021.

Natal. Audiência Pública - Plano Diretor de Natal - 26/11/2021. Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ICXvlkZ9c2c>. Acesso em 05 dez 2021.

NATAL. Audiência Pública - Plano Diretor de Natal - 27/10/2021. Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VVVGHHJGXHBE>. Acesso em 11 dez 2021.

NATAL. Audiência Pública do Plano Diretor de Natal. Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GTiygoS48kQ>. Acesso em 05 dez 2021.

NATAL. *Audiência Pública Entendendo o Plano Diretor Natal*. Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uAJNQQcNLnM&t=10724s>. Acesso em 05 dez 2021.

NATAL. *Audiência Pública Entendendo o Plano Diretor*: do art. 198 ao 261. Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=AHq836Vq-gk>. Acesso em 05 dez 2021.

NATAL. *Audiência Pública Entendendo o Plano Diretor*: do art. 61 ao 120. Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ek-uvEQeEfE>. Acesso em 05 dez 2021.

NATAL. *Audiência Pública Entendendo o Plano Diretor*: do art. 121 ao 197. Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=V6xlel1_1Ok. Acesso em 05 dez 2021.

NATAL. *Audiência Pública Entendendo o Plano Diretor*: do art. 1 ao 60. Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QcrYeqTtKLc>. Acesso em 05 dez 2021.

NATAL. *Lei Complementar nº 007 de 1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 1994.

NATAL. *Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007.

NATAL. *Lei Complementar nº 3.175 de 1984*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização físico-territorial do município de Natal. Natal: DOM, 1984.

NATAL. *Lei nº 3.639, de 10 de dezembro de 1987*. Dispõe sobre os usos do solo e prescrições urbanísticas da Zona Especial - ZET-3, criada pela Lei nº.175, de 26 de Janeiro de 1984 e dá outras providências. Natal: DOM, 1987b.

NATAL. *Lei nº. 3607 de 1987*. Dispõe sobre o uso do solo e prescrições urbanísticas da Zona Especial - ZET-01, criada pela Lei 3.175/84 de 26 de janeiro de 1984, e dá outras providências. Natal: DOM, 1987a.

NATAL. *Lei nº. 4547 de 1994*. Dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Zona Especial Interesse Turístico 2 - ZET-2, criada pela Lei nº 3.175/84 de 29 de fevereiro de 1984, que altera seus limites e dá outras providências. Natal: DOM, 1994.

NATAL. Projeto de *Lei Complementar nº 009 de 2021*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE NATAL. *Parecer sobre a sistematização da proposta de revisão do Plano Diretor de Natal*. Natal. 2021.490f.

PROJETO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE NATAL É ENTREGUE À CÂMARA MUNICIPAL E PREFEITO PEDE VOTAÇÃO EM REGIME DE URGÊNCIA. Natal: G1RN, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2021/09/29/projeto-de-revisao-do-plano-diretor-de-natal-e-entregue-a-camara-municipal-e-prefeito-pede-votacao-em-regime-de-urgencia.ghtml>. Acesso em 08 dez 2021.

SANTOS, Isabela. *Movimentos sociais e mandatos populares fazem ato pela chegada do plano diretor de Natal à Câmara*. Natal: Saibamais, 2021. Disponível em: <https://www.saibamais.jor.br/movimentos-sociais-e-mandatos-populares-fazem-ato-pela-chegada-do-plano-diretor-de-natal-a-camara/>. Acesso em 08 dez 2021.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; LEÔNCIO, Érica Milena C. Guimarães. *Os rumos do (novo) Plano Diretor de Natal: Outorga Onerosa e Transferência de Potencial Construtivo | Parte 4*. 2021. Portal do Observatório das Metrópoles. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/os-rumos-do-novo-plano-diretor-de-natal-outorga-onerosa-e-transferencia-de-potencial-construtivo-parte-4/>. Acesso em: 13 dez. 2021.

SILVA, Rodrigo; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa; BRASIL, Amíria Bezerra. *Os (novos) rumos do Plano Diretor de Natal: o que muda no controle de gabarito e na proteção da paisagem? | Parte 3*. 2021. Portal do Observatório das Metrópoles. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/os-novos-rumos-do-plano-diretor-de-natal-o-que-muda-no-controle-de-gabarito-e-na-protecao-da-paisagem-parte-3/>. Acesso em: 13 dez. 2021.

SOBRINHA, Maria Dulce P. Bentes; LIMA, Huda Andrade S. de; WANDERLEY, Marcello Uchoa; CASTRO NETO, Firmino de. *Os rumos do (novo) Plano Diretor de Natal: o que muda nas Áreas Especiais de Interesse Social? | Parte 5*. 2021. Portal do Observatório das Metrópoles. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/os-rumos-do-novo-plano-diretor-de-natal-o-que-muda-nas-areas-especiais-de-interesse-social-parte-5/>. Acesso em: 13 dez. 2021.