Núcleo RMNatal

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

GESTÃO URBANA, PROJETOS E POLÍTICA TERRITORIAL

Maria do Livramento Miranda Clementino
Lindijane de Souza Bento Almeida
Organizadoras

LETRACAPITAL

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

Copyright © Maria do Livramento Miranda Clementino,
Lindijane de Souza Bento Almeida (Organizadoras) 2022

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.

Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.

Editor João Baptista Pinto

Capa

Projeto Gráfico e Editoração Luiz Guimarães

Revisão Pat Dassi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

G333

Gestão Urbana, Projetos e Política Territorial [recurso eletrônico] / organização Maria do Livramento Miranda Clementino, Lindijane de Souza Bento Almeida. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.
Recurso digital ; 12 MB

Formato: epdf
Requisitos do sistema: adobe acrobat reader
Modo de acesso: world wide web
Inclui bibliografia
ISBN 978-85-7785-736-4 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - Natal (RN). 2. Planejamento regional - Natal (RN). 3. Política urbana - Natal (RN). 4. Livros eletrônicos. I. Clementino, Maria do Livramento Miranda. II. Almeida, Lindijane de Souza Bento.

22-78885

CDD: 307.76098132
CDU: 316.334.56(813.2)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

Letra Capital Editora
Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781
vendas@letracapital.com.br
www.letracapital.com.br

Sumário

Prefácio 15
Marco Aurélio Costa

Apresentação 21
Maria do Livramento Miranda Clementino
Lindijane de Souza Bento Almeida

Parte I – Gestão Urbana e Política Territorial 27

Capítulo 1. Um olhar sobre a densidade populacional das incorporações imobiliárias nas bacias de esgotamento sanitário de Natal/RN 28
Karitana Maria de Souza Santos
Ruth Maria da Costa Ataíde
Luiz Alessandro Pinheiro da Câmara de Queiroz
Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Capítulo 2. Promoção imobiliária residencial no espaço construído: reflexões sobre preço de terreno, custo de construção e preço de oferta, no contexto da Região Metropolitana de Natal 48
Huda Andrade Silva de Lima

Capítulo 3. Cidade Inteligente e Humana: é possível superar as utopias? 80
Analúcia de Azevedo Silva
Jane Roberta de Assis Barbosa
Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

Capítulo 4. Vazios urbanos em zonas costeiras: a retenção especulativa do solo em faixas litorâneas submetidas a controle de gabarito – a ZET 3 em Natal/RN 111
Rodrigo Silva
Ruth Maria da Costa Ataíde
Amíria Bezerra Brasil

Capítulo 5. Os limites da verticalização:
da impossibilidade às alternativas nos conjuntos
habitacionais da Região Metropolitana de Natal..... 137
Beatriz Medeiros Fontenele

Parte II – Planejamento Regional e Metropolitano 157

Capítulo 6. A Região Metropolitana de Natal
no período da inflexão ultraliberal: estrutura
produtiva e mercado de trabalho 158
Rebeca Marota da Silva
Rodolfo Finatti
Juliana Bacelar de Araújo
Maria do Livramento Miranda Clementino

Capítulo 7. Da norma à implementação:
a Outorga Onerosa do Direito de Construir
na Região Metropolitana de Natal..... 180
Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio
Gabriel Rodrigues da Silva
Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva
Talia Regina Lira Fernandes

Capítulo 8. Gestão de riscos, mudanças
climáticas e adaptação: um olhar sobre a
Região Metropolitana de Natal..... 207
Edilza Paula Queiroz Alves
Zoraide Souza Pessoa
Rylanneive Leonardo Pontes Teixeira
Eric Mateus Soares Dias

Capítulo 9. Planejamento em saúde e a
pandemia da Covid-19 no Rio Grande do Norte:
uma análise regionalizada do contexto
pré-pandêmico para garantia do direito à saúde..... 231
Raquel Maria da Costa Silveira
Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti

Capítulo 10. Conflitos fundiários, articulação social e resistências no Rio Grande do Norte no contexto da Covid-19 266
Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha
Raquel Maria da Costa Silveira
Marcello Wanderley Uchoa
Renata Laíze Alves Coelho Lins Paino Ribeiro

Parte III – Planejamento Urbano e Regional no contexto da Extensão Universitária 287

Capítulo 11. A extensão universitária e a luta pelo direito à cidade na revisão do Plano Diretor de Natal 288
Ruth Maria da Costa Ataíde
Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio
Sarah Andrade de Andrade
Rodrigo Silva

Capítulo 12. Fóruns de Imersão Local na Região Metropolitana de Natal: uma experiência exitosa de extensão em contexto de crise 320
Lindijane de Souza Bento Almeida
Raquel Maria da Costa Silveira
Maria do Livramento Miranda Clementino
Brunno Costa do Nascimento Silva

Capítulo 13. Projeto Motyrum Urbano: experiência extensionista pela efetivação do direito à moradia em tempos de pandemia 352
Daniel Souza Lins
Arthur Morais Rodrigues Cavalcanti Alves
Júlia Cláudia de Araújo Cadó
Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha

Sobre os autores 377

Lista de figuras, quadros e tabelas por capítulo

Capítulo 1

Figura 1. Mapa de localização da área de estudo: Natal/RN – Brasil. Divisão Municipal por Bairros, Regiões Administrativas e Macrozoneamento.....33

Figura 2. Fontes de dados populacionais consideradas no estudo..... 36

Figura 3. Mapa das Incorporações 2008 a 2016 por Bairros, Regiões Administrativas e Macrozoneamento do Plano Diretor de 2007.....39

Tabela 1. Resumo com dados das Incorporações 2008 a 2016, incluindo dois bairros com maior quantidade de incorporações imobiliárias e resumos dos totais por Região Administrativa e Macrozoneamento do Plano Diretor de 2007..... 40

Figura 4. Mapa com o sistema de esgotamento em operação e incorporações registradas entre 2005 e 2016... 42

Tabela 2. Estimativas populacionais calculadas pelo projeto do PDES2004-2024 (atualizado para 2032) e estimativa populacional nas incorporações registradas localizadas nas bacias de esgotamento no período 2005 a 2016 43

Capítulo 2

Figura 1. Ano de institucionalização de cada município à Região Metropolitana de Natal.....50

Figura 2. Níveis de integração entre os municípios da RMN, destacando a Metrópole 50

Figura 3. Cálculo “detrás para frente” 51

Tabela 1. Número de imóveis por tipologia e município.....53

Figura 4. Espacialização na Metrópole Funcional dos empreendimentos por tipologia..... 54

Figura 5. Bairro de Mãe Luiza (AEIS) e o entorno imediato (Areia Preta, Petrópolis, Tirol), Zona Leste de Natal 61

Figura 6. Preço por metragem (R$/m²) do terreno, tipologia apartamento 64
Figura 7. Preço por metragem (R$/m²) do terreno, tipologia casa 64
Figura 8. Número de pavimentos tipologia apartamento .. 64
Figura 9. Número de torres (blocos) por condomínio, tipologia apartamento 64
Figura 10. Custo da construção por metragem (R$/m²) da obra, tipologia apartamento 68
Figura 11. Custo da construção por metragem (R$/m²) da obra, tipologia casa 68
Figura 12. Preço (R$) da UH, tipo apartamento.....70
Figura 13. Preço (R$)/m² da UH, tipo apartamento 70
Figura 14. Dimensionamento da UH (m²), tipo apartamento 71
Figura 15. Número de quarto, tipo apartamento.....71
Figura 16. Preço (R$) da UH, tipo casa.....73
Figura 17. Preço (R$)/m² da UH, tipo casa 73
Figura 18. Dimensionamento da UH (m²), tipo casa 73
Figura 19. Número de quarto, tipo casa.....73
Figura 20. Preço, custo e incorporador de destaque em determinadas áreas da Metrópole Funcional 77

Capítulo 3

Tabela 1. Incentivos fiscais previstos na lei de criação do Parque 90
Quadro 1. Exemplo de importantes empresas credenciadas - Parque Tecnológico Metrópole Digital.....92
Quadro 2. Empresas em atividade em Natal que migraram para área de circunscrição do Parque..... 94
Tabela 2. Cronologia da criação do Parque 95
Quadro 3. Exemplo de empresas nascidas após a criação do Parque..... 96
Quadro 4. Exemplo de representantes do terciário avançado no perímetro do Parque 97

Mapa 1. Parque Metrópole Digital, antes com 4,7 Km² e, atualmente, com raio de 16,7 km² 98
Figura 1. Aglomerado Aloisio Bezerra 98
Figura 2. Aglomerado Das Almas 99
Figura 3. Aglomerado Potyguarania 99
Figura 4. Aglomerado Tabelião Manoel Procópio 99
Figura 5. Aglomerado Viaduto 99
Quadro 5. Comparativos de rendas per capta familiar dos bairros circunscritos no Parque e seu percentual de ocupação no raio delimitado (16,7 Km²) 100
Figura 6. Registros da tipologia construtiva moradia/ comércio em Nova Descoberta.....102
Mapa 2. Uso do solo do bairro de Nova Descoberta.....103
Figura 7. Edificações das empresas de tecnologia instaladas em ruas amplas dotadas de infraestruturas em Nova Descoberta 104
Mapa 3. Serviço de telefonia da operadora TIM em Nova Descoberta. 104
Figura 8. Lançamento da Vivo Natal exclusivo para o bairro Nova Descoberta com serviços digitais, assistência técnica e aplicativos 105
Mapa 4. Trecho da RedeGiga de fibra óptica Pop-RN passando pelo bairro Nova Descoberta 106

Capítulo 4

Quadro 1. Matriz classificatória dos vazios urbanos segundo as categorias do EC (2001) 118
Figura 1. Os bairros da orla central - Areia Preta, Praia do Meio e Santos Reis - e sua paisagem.....121
Figura 2. O regramento urbanístico aplicado aos bairros da orla central.....123
Figura 3. Avenida Governador Silvio Pedroza e os seus arranha-céus nas encostas, fora do limite de interferência visual (1) e sua relação com a ocupação na orla (2).....125
Quadro 2. Vazios existentes nos bairros estudados conforme as categorias de análise 127

Figura 4. Os vazios urbanos de Areia Preta.....128
Figura 5. Os vazios urbanos da Praia do Meio 129
Figura 6. Os vazios urbanos de Santos Reis.....130
Figura 7. Lotes sem edificação e/ou uso (cinza) no entorno da Praça Miguel Carrilho, no bairro da Praia do Meio 131
Figura 8. Limites da AEIS Alto do Juruá (vermelho) e os vazios nela contidos (cinza).....132
Figura 9. Área de Tancagem, localizada em Santos Reis...133

Capítulo 5

Figura 1. Localização dos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1 vertical.....144
Figura 2. Empreendimentos do PMCMV de tipologia vertical na RMNatal.....145
Tabela 1. Número de pessoas por família nos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1 da RMNatal.....146
Figura 3. Alerta sobre a construção no Residencial São Pedro.....148
Figura 4. Publicidades no quadro de aviso do Terras de Engenho I 150
Figura 5. Publicidade em bloco do Residencial São Pedro.....150
Figura 6. Cercamento para horta no Condomínio Residencial América.....151
Figura 7. Utilização de espaços coletivos para a criação de varal no Condomínio Residencial América.....151
Figura 8. Ocupação de garagens do Residencial Minha Santa.....152
Figura 9. Ocupação de espaço coletivo para a implementação de comércio no Vivendas do Planalto 152
Figura 10. Mudança de fachada e ampliação de bloco do Residencial Minha Santa.....152
Figura 11. Cercamento lateral de espaço restante entre blocos do Vivendas do Planalto 152

Mapa 1. Rio Grande do Norte - Densidade demográfica, 2020 162

Mapa 2. Distribuição geográfica do PIB no Rio Grande do Norte, 2018 163

Tabela 1. Produto Interno Bruto a preços correntes (Mil Reais) e Participação do PIB (RN=100) de Natal e Região Metropolitana. 163

Tabela 2. Produto Interno Bruto - Valores Constantes (Mil Reais) e Taxa de Crescimento Médio Anual (%) - RMN, RN, Nordeste e Brasil (2014-2018) 164

Tabela 3. Participação setorial do Valor Adicionado a preços correntes (%). Natal, RM Natal e RN, 2014-2018 164

Mapa 3. Distribuição geográfica do emprego formal no Rio Grande do Norte (2019) 166

Mapa 4. Distribuição geográfica do emprego formal no setor da Agropecuária e Indústrias Extrativa (2019) 167

Mapa 5. Distribuição geográfica do emprego formal no setor de indústrias de baixa e média-baixa intensidade tecnológica (2019) 168

Mapa 6. Distribuição geográfica do emprego formal no setor de indústrias de média-alta e alta intensidade tecnológica (2019) 168

Mapa 7. Distribuição geográfica do emprego formal no setor de construção (2019) 169

Mapa 8. Distribuição geográfica do emprego formal no setor de serviços produtivos 170

Mapa 9. Distribuição geográfica do emprego formal no setor dos Serviços sociais - Administração Pública (2019) 170

Figura 1. Empregos formais, segundo a classificação de setores de atividades econômicas, Região Metropolitana de Natal, 2014-2019 172

Figura 2. Distribuição setorial do emprego formal e da massa salarial, segundo classificação de setores econômicos, Região Metropolitana de Natal, 2014, 2016, 2019 175

Capítulo 7

Figura 1. RMNatal Funcional e Institucional 189

Figura 2. Mapa do Sistema Viário e OODC total entre 2003-2016 191

Figura 3. Municípios da RMNatal e a aplicabilidade da OODC 195

Quadro 1. OODC nos Planos Diretores dos municípios da RMNatal 196

Quadro 2. Coeficientes de Aproveitamento Máximos em que a OODC pode ser aplicada nos municípios da RMNatal 199

Capítulo 8

Figura 1. Mapa das ocupações irregulares na RMN/RN – Brasil (2017).....212

Figura 2. Municípios que apresentam incidência de favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados na RMN/RN – Brasil (2017).....213

Figura 3. Ilustração de municípios que praticam desmatamento na RMN/RN – Brasil (2017).....215

Figura 4. Condições das mudanças climáticas na RMN/RN – Brasil (2017).....216

Figura 5. Paralelismo entre os problemas urbanos e o meio ambiente 221

Figura 6. Cratera do deslizamento de terra do bairro de Mãe Luiza, Natal/RN – Brasil 223

Quadro 1. Municípios que apresentam lei de uso e ocupação do solo que contemple a prevenção de enchentes, inundações graduais, enxurradas ou inundações bruscas na RMN/RN – Brasil (2017) 225

Quadro 2. Municípios que possuem mapeamentos de áreas de risco de enchentes, inundações, sistema de alerta antecipado de desastres e/ou cadastro de risco na RMN/RN – Brasil.....226

Gráfico 1. *Status* dos Planos Municipais de Saúde nos municípios do RN (2018-2021), dados do primeiro trimestre de 2020 248

Gráfico 2. Percentual de municípios que registraram informações de aprovação e análise do Plano Municipal de Saúde 2018-2021 pelo respectivo Conselho Municipal de Saúde, dados da primeira quinzena de maio de 2020 249

Gráfico 3. *Status* da Programação Anual de Saúde (2018-2020) nos municípios do RN, dados do primeiro trimestre de 2020 249

Gráfico 4. *Status* dos Relatórios Anuais de Gestão nos municípios do RN (2018-2019), dados do primeiro trimestre de 2020 250

Gráfico 5. Distribuição quantitativa de municípios do RN por nível de cumprimento da expectativa de planejamento em saúde por região de saúde, dados do primeiro trimestre de 2020 251

Gráfico 6. Composição percentual das regiões de saúde por nível de cumprimento da expectativa de planejamento, dados do primeiro trimestre de 2020 252

Gráfico 7. Evolução dos casos confirmados de Covid-19 nas regionais de saúde do RN (abril a dezembro de 2020) 254

Gráfico 8. Evolução das demandas judiciais na Justiça Federal e Estadual do RN, entre março e junho de 2020 257

Gráfico 9. Demandas judiciais na área da saúde e relativas à Covid-19, na Justiça Federal e Estadual do RN, entre março e junho de 2020 257

Gráfico 10. Classificação das demandas judiciais na área da saúde e relativos à Covid-19, na Justiça Federal e Estadual do RN, entre março e junho de 2020 258

Capítulo 10

Figura 1. Monitoramento considerando dados coletados até 20 de maio de 2021 274

Figura 2. Monitoramento considerando dados coletados até 12 de dezembro de 2021 275

Tabela 1. Levantamento estatístico sobre conflitos fundiários identificados no RN entre maio e dezembro de 2021 275

Figura 3. Localização do bairro Ribeira, onde s e encontra a ocupação Emmanuel Bezerra.....282

Capítulo 11

Quadro 1. Audiências Públicas de Leitura e discussão do Projeto de Lei nº 009/2021..... 300

Quadro 2. Audiências Públicas Temáticas do Projeto de Lei nº 009/2021..... 302

Figura 1. Município de Natal, sua divisão administrativa e a localização do universo de estudo..... 309

Figura 2. Município de Natal e suas Áreas Especiais de Controle de Gabarito (AECGs).....310

Capítulo 12

Quadro 1. Síntese das características físicas das RMN.....325

Quadro 2. Órgãos do arranjo institucional da RMN.....326

Quadro 3. Síntese da dimensão da relação entre o governo do estado do RN e os governos municipais para execução do planejamento e da gestão metropolitana, a partir dos Grupos Focais.....331

Quadro 4. Síntese da dimensão das ações no âmbito metropolitano.....333

Quadro 5. Síntese da dimensão da participação da sociedade nos espaços de gestão urbana..... 334

Figura 1. Cartilhas lançadas — Projeto de Extensão Fóruns de Imersão Local..... 338

Figura 2. Mesas Virtuais — Projeto de Extensão Fóruns de Imersão Local..... 343

Tabela 1. Participantes das mesas virtuais por município 344
Tabela 2. Participantes das mesas virtuais por função/ocupação..... 345
Tabela 3. Total por função/ocupação por município das mesas virtuais..... 346
Tabela 4. Total de participantes do *workshop* e das oficinas virtuais 347
Tabela 5. Total por função/ocupação por município do *workshop* e das oficinas virtuais..... 348

Capítulo 13

Figura 1. Localização da Comunidade do Jacó 358
Figura 2. Execução do Projeto da Escada do Jacó.....361
Figura 3. Projeto e execução da Praça do Jacó 363
Figura 4. História oral e percepções sobre os muros do Jacó 364
Figura 5. Memória e Arte Urbana – Grafite no muro do Jacó 366
Figura 6. A Comunidade do Jacó na discussão de revisão do plano Diretor de Natal, 2019 369
Figura 7. Ações prioritárias com crianças e adolescentes 370
Figura 8. Seminário Insurgências Urbanas.....371
Figura 9. Seminário VI Insurgências Urbanas realizado durante a pandemia 372
Figura 10. Distribuição de cestas básicas na Comunidade do Jacó, 2021.....374

Prefácio

Marco Aurélio Costa
Coordenador Nacional do INCT em
Políticas Públicas e Desenvolvimento
Territorial (INPuT)/IPEA

Vivemos em um período de transição, no qual a aceleração do tempo e a compressão do espaço alimentam e se retroalimentam dos avanços tecnológicos que moldam o meio técnico que nos circunda e envolve. Transições apresentam desfechos incertos, sendo possível vislumbrar futuros alternativos, resultantes de como, com quais recursos, intenções e forças atores sociais e agentes econômicos e políticos farão valer seus interesses, projetos e visões de futuro. A transição é turbulenta.

No Brasil, os tempos de transição são vivenciados, sentidos e percebidos a partir de uma perspectiva periférica, dada a inserção do país na economia-mundo e nas redes globais. No Nordeste brasileiro, na metrópole de Natal, essa perspectiva se aprofunda e assume cores próprias, mas também apresenta evidências e dá seu testemunho em relação às tensões e aos conflitos que se fazem presentes na transição ou, melhor dizendo, nas transições que se encontram em curso, uma vez que há diversos processos simultâneos, ainda que articulados, conectados, inter-relacionados de transformação no planeta.

A produção do espaço urbano, sobretudo em sua escala metropolitana, não apenas se insere nesse contexto transicional como é parte ativa e importante dele, sob diferentes perspectivas.

A financeirização, associada à produção do espaço construído com o estreitamento das relações e das articulações entre capital financeiro e capital imobiliário, joga um papel determinante

na conformação das cidades e das metrópoles. Esse processo aproveita-se dos atributos do espaço para, simultaneamente, produzir, de um lado, mais-valia, sobre ganhos decorrentes da valorização diferencial da terra urbanizada e, de outro lado, cidades marcadas por desigualdades que expressam uma hierarquia (artificialmente, intencionalmente) produzida de seus espaços, em que a disponibilidade e os acessos a infraestruturas e a superestruturas também alimentam e retroalimentam os processos associados à produção do espaço (e de mais-valias).

As formas de produzir, consumir, habitar, acessar e desfrutar (ou não) de infraestruturas e superestruturas encontram-se em transformação e são parte do processo, ao mesmo tempo em que refletem a produção do espaço urbano. Tudo conectado. Tudo captado, colonizado pela razão instrumental e permeado por tecnologias que poderiam favorecer a intensificação de trocas e o desenvolvimento de saberes qualificados, mas que sucumbem à lógica dos frios algoritmos, os quais refletem apenas os comandos de quem os programou.

É na perspectiva de contribuir para o entendimento dos processos em curso, no tempo presente, na periferia global – mais precisamente, no que de certa forma é também parte da periferia de um país periférico – que o livro *Gestão urbana, projetos e política territorial*, produzido por pesquisadores do Núcleo RM Natal do Observatório das Metrópoles, é oferecido ao público, reunindo um conjunto importante de reflexões que abarcam temas associados à gestão urbana, à política territorial, em diferentes escalas, e às políticas públicas e aos temas transversais à produção do espaço.

Em sua primeira parte, que traz diversas evidências empíricas, baseando-se na análise de um conjunto variado e expressivo de dados primários e secundários, o livro aborda a questão da produção e da gestão do espaço urbano sob diferentes perspectivas, iluminando processos e disputas que estão presentes em Natal e em sua região metropolitana (RM), mas que poderiam estar presentes em tantos outros lugares do Brasil e do mundo. As estratégias de valorização imobiliária, as disputas

em torno da regulação do uso do solo urbano, a forma como se desenvolvem os conflitos em torno da expansão e do crescimento ou da contenção das cidades, os aspectos da morfologia urbana, da produção habitacional e das formas de viver e de se apropriar das cidades encontram-se ricamente explorados.

Na segunda parte, tendo como ponto de partida uma investigação em torno da estrutura produtiva e do mercado laboral da RM Natal, em uma abordagem que parte do entendimento acerca do processo corrente de desindustrialização da economia brasileira – com seus efeitos diferenciados no território nacional –, o livro oferece reflexões que, mais uma vez, retratam elementos locais/regionais que dialogam com o que podemos considerar fenômenos de escala global. Assim, são abordados tanto aspectos específicos da política urbano-metropolitana, como é o caso da discussão em torno da utilização de um instrumento da política urbana – a Outorga Onerosa do Direito de Construir – ou a resistência aos despejos, durante o período da pandemia de Covid-19, quanto temas transversais que têm, cada vez mais, feito parte das investigações e da produção acadêmica no campo do planejamento urbano: temas associados à vulnerabilidade social, às mudanças climáticas e à saúde.

Em cada um desses capítulos, figuras, mapas, dados e registros fotográficos aproximam o leitor da realidade local, trazendo evidências acerca dos processos em curso que os vários autores sistematizam e oferecem aos leitores, em um claro movimento em que a pesquisa aplicada e o uso de métodos e técnicas contribuem para produzir um profundo conhecimento da realidade local/regional.

Este conhecimento da realidade local/regional é necessário em cada porção do território do planeta, já totalmente colonizado pelas relações capitalistas. É, ao mesmo tempo, local e global, no sentido de que as evidências reunidas contribuem para a compreensão de processos mais largos. As reflexões colaboram, de forma muito clara, para a necessidade da construção de políticas públicas urbanas/metropolitanas. E, para além de serem contribuições substantivas, as investigações reunidas no livro são

inspiradoras para pesquisadores(as) de outras cidades e regiões. A forma como foram desenvolvidas as pesquisas empíricas, as fontes de dados utilizados e o uso de recursos metodológicos (a tecnologia, os recursos tecnológicos como ferramenta valiosa de pesquisa) podem contribuir para o desenvolvimento de investigações similares em outros lugares.

E é na terceira parte do livro que a dimensão aplicada e ampliada da ação da pesquisa se faz presente, expressando a comunhão entre a produção do conhecimento com o que podemos chamar de posicionamento político, no sentido mais amplo.

Conhecimento neutro é uma farsa, é ideologia, sabemos. Os capítulos finais do livro dedicam-se a trazer o relato e o balanço de importantes experiências de extensão universitária, abarcando diferentes escalas: uma ação que envolve o direito à moradia em tempos de pandemia em uma comunidade do município de Natal; a atuação do Fórum Direito à Cidade nas discussões em torno da revisão do Plano Diretor de Natal; e os Fóruns de Imersão Local, que lograram reposicionar o debate relativo ao planejamento e à gestão metropolitana da RM de Natal.

As experiências retratadas deixam claro o sentido de formação e de produção do conhecimento para além das limitações do conhecimento acadêmico "puro", ao buscarem romper com a ideia de extensão como algo encerrado em uma hierarquia de saberes na qual o conhecimento acadêmico seria o único, legítimo e superior produtor de conhecimento. O resgate que se faz do *Manifesto de Córdoba* é esclarecedor.

Assim como os demais capítulos do livro, os capítulos finais também brindam os leitores com muitas informações, gráficos, mapas e registros fotográficos, trazendo as cores locais para os relatos de experiências recentes influenciadas, todas elas, pelo contexto pandêmico. A pandemia, que também é objeto de reflexões em outros capítulos do livro, em especial aqueles que tratam de aspectos de saúde e da resistência às remoções, afetou as atividades de extensão e as experiências que estão aqui relatadas, mas não imobilizou os atores envolvidos nos processos

em curso. Adaptações foram feitas, mas as atividades de extensão foram realizadas.

O livro, portanto, traz um conjunto diverso e rico de contribuições que têm como objeto diferentes aspectos dos tempos de transição, sobretudo nos temas associados à gestão urbana, metropolitana e às questões do território, vistos e vividos a partir de Natal e de sua metrópole. Os elementos, processos e evidências reunidos no livro expressam as tensões, conflitos e disputas presentes na realidade local, mas também no espaço-tempo das transições que estão em curso no mundo.

Tais disputas se refletem e estão presentes nos projetos de sociedade e de futuro – mesmo que não estejam nomeados como tal. Trata-se de projetos antagônicos que produzem sociedades e cidades muito diversas, mas que não revelam suas verdadeiras motivações e interesses. Discursos e narrativas, muitas vezes embebidos em puro suco ideológico, encobrem, ocultam suas reais motivações, fazendo com que seja cada vez mais importante revelar, trazer à luz, por meio de pesquisa aplicada, a natureza dos projetos e dos processos em curso, sobretudo no que diz respeito à produção do espaço urbano, de forma que as pessoas, os cidadãos, possam melhor avaliar o que está em jogo, o que está em disputa.

Em tempos de discursos que apregoam a redução do Estado, o encolhimento das políticas públicas e a desregulamentação, nos campos da política urbana, da regularização fundiária e da produção habitacional, as reflexões, reunidas no livro, mostram-se profícuas e servem como uma espécie de vacina, instrumento utilíssimo para esta época, em que negacionistas andam desinibidos, sentindo-se confortáveis em meio à ignorância.

A pandemia, como abordada no livro, reafirmou a relevância do conhecimento e da ciência. As transições são turbulentas e possuem desfechos incertos. Este livro e as contribuições que ele reúne reforçam o sentido de relevância que o conhecimento e a ciência têm. Os exemplos e achados aqui reunidos são inspiradores, seja para a produção de conhecimento, seja para a

atuação de atores sociais e agentes políticos, como as experiências de extensão universitária demonstram.

Que possamos, todos e todas, inspirados pelo conteúdo que esta publicação traz, contribuir para que os bons projetos prosperem, ancorados por políticas territoriais voltadas para produção de espaços menos desiguais e mais diversos, solidários, criativos e sustentáveis.

Belo Horizonte, maio de 2022.

APRESENTAÇÃO

Maria do Livramento Miranda Clementino
Lindijane de Souza Bento Almeida
Organizadoras

É com imenso prazer que apresentamos à comunidade acadêmica e à sociedade brasileira o livro "Gestão Urbana, Projetos e Política Territorial", fruto de esforços do Núcleo Natal do INCT – Observatório das Metrópoles. Em pleno contexto de pandemia da Covid-19, a obra traz os resultados alcançados, ao longo dos últimos dois anos de pesquisa, e a constatação de que nosso trabalho não sofreu descontinuidade.

A obra está dividida em três partes, considerando as linhas de pesquisa desenvolvidas no Projeto "Governança Metropolitana: subsídios à integração da Região Metropolitana de Natal", iniciada em 2018, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq – PVC14077-2017). Portanto, reunimos, nesta publicação, textos, produzidos em 2021, expressando a nossa interpretação da gestão urbana desenvolvida no contexto da Região Metropolitana de Natal, tão carente de iniciativas de gestão compartilhada e sempre permeada por conflitos, os quais inviabilizam a concretude de ações públicas de interesse comum.

Os artigos aqui apresentados expressam nossa preocupação sobre os impasses presentes na realidade urbano-metropolitana de Natal, dados os desafios do desenvolvimento urbano brasileiro no momento em que o país vivencia uma inflexão ultraliberal no seu processo de desenvolvimento.

No que tange à Parte I, "Gestão Urbana e Política Territorial", ressaltamos, aqui, os cinco capítulos, agradecendo a todos os autores pelas excelentes contribuições.

O Capítulo 1 — "Um olhar sobre a densidade populacional das incorporações imobiliárias nas bacias de esgotamento sanitário de Natal/RN", escrito por Karitana Maria de Souza Santos, Ruth Maria da Costa Ataíde, Luiz Alessandro Pinheiro da Câmara de Queiroz e Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva, evidencia a densidade populacional, tem como interesse correlacionar a expansão de uma parcela da produção habitacional formal com os dados do projeto de esgotamento sanitário, considerando que este utiliza a previsão de densidade populacional como fator estruturador da demanda.

Já o Capítulo 2 — "Promoção imobiliária residencial no espaço construído: reflexões sobre preço de terreno, custo de construção e preço de oferta, no contexto da Região Metropolitana de Natal", elaborado por Huda Andrade Silva de Lima, o objetivo foi apresentar estudos pormenorizados de determinados condicionantes a serem aplicados para obtenção e influência nas diferenciações entre preço do terreno, custos de construção e preços de oferta, especificamente, dos incorporadores atuantes na Metrópole Funcional, dentre o período de 2011 a 2016.

Os autores do Capítulo 3 — "Cidade inteligente e humana: é possível superar as utopias?", Analúcia de Azevedo Silva, Jane Roberta de Assis Barbosa e Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros, dialogam sobre os possíveis incrementos de desigualdades nos arranjos e nas dinâmicas urbanas, em razão do apelo por um desenvolvimento (social e econômico) subordinado a um intenso uso de infraestruturas *inteligentes* (inovações e tecnologias do campo da inteligência artificial - IA) como computadores, smartphones, tablets, notebooks e acessos à internet e telefonia de alta qualidade.

No Capítulo 4 — "Vazios urbanos em zonas costeiras: a retenção especulativa do solo em faixas litorâneas submetidas a controle de gabarito – a ZET 3 em Natal/RN", Rodrigo Silva, Ruth Maria da Costa Ataíde e Amíria Bezerra Brasil discutem a categorização desses vazios urbanos, compreendendo-os e situando-os territorialmente.

Finalizando a Parte I, o Capítulo 5 — "Os limites da verticalização: da impossibilidade às alternativas nos conjuntos

habitacionais da Região Metropolitana de Natal", de Beatriz Medeiros Fontenele, tem como objetivo analisar a verticalização nos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) – Faixa 1 da RMN, na tentativa de compreender o modo como ocorreu a adaptação das famílias nesses empreendimentos por meio das transformações dos imóveis.

A segunda parte do livro "Planejamento Regional e Metropolitano" também conta com cinco capítulos.

No Capítulo 6 — "A Região Metropolitana de Natal no período da inflexão ultraliberal: estrutura produtiva e mercado de trabalho", Rebeca Marota da Silva, Rodolfo Finatti, Juliana Bacelar de Araújo e Maria do Livramento Miranda Clementino apresentam uma caracterização atualizada da dinâmica econômica e da inserção da Região Metropolitana de Natal no Rio Grande do Norte, identificando e analisando permanências e possíveis alterações na estrutura produtiva e no mercado de trabalho.

Já no Capítulo 7 — "Da norma à implementação: a Outorga Onerosa do Direito de Construir na Região Metropolitana de Natal", Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio, Gabriel Rodrigues da Silva, Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva e Tália Regina Lira Fernandes propõem um estudo relacionado a um dos instrumentos do Estatuto da Cidade, qual seja, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), na busca por explicitar reflexões sobre sua implementação e aplicação na Região Metropolitana de Natal.

O Capítulo 8 — "Gestão de riscos, mudanças climáticas e adaptação: um olhar sobre a Região Metropolitana de Natal", elaborado por Edilza Paula Queiroz Alves, Zoraide Souza Pessoa, Rylanneive Leonardo Pontes Teixeira e Eric Mateus Soares Dias, reflete sobre a vulnerabilidade socioambiental e a incorporação dos riscos climáticos nos municípios da RMN.

O Capítulo 9 — "Planejamento em saúde e a pandemia da Covid-19 no Rio Grande do Norte: uma análise regionalizada do contexto pré-pandêmico para garantia do direito à saúde", escrito por Raquel Maria da Costa Silveira e Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti, objetivou compreender como o contexto

de planejamento e gestão regionalizada da política de saúde no estado do Rio Grande do Norte, anterior ao contexto de pandemia da Covid-19, refletiu nos conflitos que potencializaram a complexidade da gestão da atual crise sanitária.

No Capítulo 10 — "Conflitos fundiários, articulação social e resistências no Rio Grande do Norte no contexto da Covid-19", da autoria de Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha, Raquel Maria da Costa Silveira, Marcello Wanderley Uchoa, Renata Laíse Alves Coelho e Lins Paino Ribeiro, os autores buscam discutir os conflitos fundiários no contexto da pandemia da Covid-19, considerando iniciativas e desafios do monitoramento, articulações sociais e resistências contra remoções no Rio Grande do Norte.

Na Parte III — "Planejamento urbano e regional no contexto da extensão universitária", podemos compreender como foram implementados três projetos de extensão universitária, vinculados à agenda de pesquisa do Núcleo Natal do Observatório das Metrópoles.

No Capítulo 11 — "A extensão universitária e a luta pelo Direito à Cidade na revisão do Plano Diretor de Natal", de Ruth Maria da Costa Ataíde, Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio, Sarah Andrade de Andrade e Rodrigo Silva, é possível observar uma breve reflexão sobre as principais etapas do processo de revisão do Plano Diretor de Natal (PDN) no executivo, além de uma discussão do Projeto de Lei nº 009/2021 no legislativo. 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.

No Capítulo 12 — "Fóruns de Imersão Local na Região Metropolitana de Natal: uma experiência exitosa de extensão em contexto de crise", de Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Maria do Livramento Miranda Clementino e Brunno Costa do Nascimento Silva, o objetivo é compreender como o projeto de extensão "Fóruns de imersão local: questão metropolitana e desenvolvimento urbano a partir

do Estatuto da Metrópole" tem contribuído para aproximar gestores públicos e sociedade do debate sobre o planejamento urbano e regional na RMN.

Por fim, no último capítulo do livro (Capítulo 13) – "Projeto Motyrum Urbano: experiência extensionista pela efetivação do direito à moradia em tempos de pandemia", elaborado por Daniel Souza Lins, Arthur Morais Rodrigues Cavalcanti Alves, Júlia Cláudia de Araújo Cadó e Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha, há uma reflexão sobre a relação entre universidade e sociedade, a partir da experiência de extensão universitária, representada pelo Projeto Motyrum de Educação Popular em Direitos Humanos – Núcleo Urbano, ou "Motyrum Urbano", considerando, principalmente, o contexto da pandemia de Covid-19.

Desejamos a todos uma excelente leitura!

Parte I
Gestão Urbana e Política Territorial

Capítulo 1

Um olhar sobre a densidade populacional das incorporações imobiliárias nas bacias de esgotamento sanitário de Natal/RN

Karitana Maria de Souza Santos
Ruth Maria da Costa Ataíde
Luiz Alessandro Pinheiro da Câmara de Queiroz
Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Introdução

A possibilidade de controle da densidade urbana, isto é, dos parâmetros relacionados à quantidade de pessoas em um dado território, constituiu-se historicamente como um *leitmotiv* do Planejamento Urbano e Territorial. Das propostas em desenho, ou esquemas urbanísticos ordenadores, até os atuais Planos Diretores (normatizações pouco engenhosas em termos de design), direta ou indiretamente, discute-se se há um "número áureo" para determinar, a priori, a quantidade entre pessoas, construções e espaço público que podem residir ou existir em determinado território.

Por sua vez, o mercado imobiliário – a produção e a comercialização do estoque residencial ou edifícios comerciais – pauta a sua atuação não apenas nos aspectos normativos, mas, sobretudo, nos diferenciais de lucro de renda da terra gerados pelos efeitos da urbanização. Concentrada, dispersa, fragmentada, caótica ou equilibrada, esse balanço entre controle público e dinâmica de mercado é fonte tanto de instabilidade quanto de externalidades. Numa lógica tensionada entre expandir novas frentes de valorização ou restringir a ocupação

do solo, tais restrições – pela ausência de infraestrutura, proteção ambiental, patrimônio histórico, entre outras – colocam a Lei de Ordenamento do Solo como instrumento em constante disputa.

O que fazer: estabelecer limite de densidades demográficas (máximas e mínimas) ou ajustá-las conforme a dinâmica de oferta e procura? As externalidades criadas a partir do efeito de aglomeração, os custos agregados da ocupação (sua maior ou menor eficiência), os impactos de ordem social, ambiental, entre outros, resultam em parâmetros difíceis de predição.

A capacidade de abrigar mais pessoas, atividades e fluxos é motivo de tensão entre regular os negócios urbanos, controlar a utilização dos recursos, explorar e estimular o aproveitamento, visando promover o desenvolvimento de novas potencialidades na cidade. Nesse sentido, as adjetivações "sustentável", "resilientes", "criativas", que acompanham as propostas de intervenção pública sobre o controle da ocupação do território, enfrentam um velho dilema: crescer ou restringir o crescimento? Quais as possibilidades e os limites do planejamento e da alocação da infraestrutura?

O controle dos limites de utilização dos recursos urbanos dar-se-á por uma complexa relação entre: a capacidade técnica de estabelecer parâmetros de uso; a capacidade política de pactuação entre a política urbana e o investimento em redes, tendo em conta o custo elevado e a amortização lenta; e a capacidade social de suportar os custos – financeiros e ambientais. Nisso, a densidade pode ser entendida como parâmetro indicador, catalisador ou neutro, a depender do arranjo matricial que o Plano Diretor de ordenamento territorial estabeleça.

A densidade, numa de suas dimensões, representa a relação entre uma dada área física e o número de pessoas que a habitam ou usam, sendo expressa pela razão entre o tamanho da população ou o número de Unidades Habitacionais (numerador) e de unidades de área (denominador). Nesse sentido, densidade é um termo objetivo, quantitativo e, por si só, neutro, não passível de valoração preliminar imediata como sendo positivo ou negativo (CHURCHMAN, 1999).

Outra abordagem nas pesquisas sobre densidade em planejamento urbano e gestão urbana é o estudo da densidade

demográfica e seus efeitos na utilização e nos custos da infraestrutura urbana. De modo geral, os autores que discutem essa abordagem concordam ao afirmar que, quanto maior a densidade populacional, melhor será a utilização e a maximização da infraestrutura urbana, resguardadas situações extremas e incentivando-se a multiplicidade de usos (ACIOLY; DAVIDSON, 1998; JENKS; BURGESS, 2004; TAYLOR; VAN NOSTRAND, 2008).

Mascaró e Mascaró (2001) ressaltam a importância e a necessidade de observar e de discutir as especificidades dos lugares e as condições concretas de efetivação da sustentabilidade urbana e ambiental, e sugerem algumas questões: como quantificar a densidade de ocupação do solo mais apropriada a cada lugar? Como intensificar o uso das áreas urbanas de forma aceitável, observando as especificidades ambientais, econômicas e sociais? Como determinar os limites da capacidade de utilização do solo? Considerando que essas são questões que excedem a ideia de que grandes densidades favorecem a otimização dos custos de infraestrutura, os autores argumentam a necessidade de análises mais detalhadas sobre as condições concretas do espaço para suportar a população atual e planejada desde a perspectiva mais ampla, físico-territorial e ambiental.

A sustentabilidade da intensificação do uso requer capacidade de suporte urbanístico e ambiental. Nesse sentido, o presente capítulo discute alguns aspectos relacionados com o saneamento básico, entendido no conjunto de serviços que envolve abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais e destinação de resíduos sólidos, com foco na relação entre adensamento urbano e a capacidade de suporte do Sistema de Esgotamento Sanitário em Natal/RN – Brasil.

Ressalta-se, então, a necessidade de conhecer as dinâmicas demográficas e de construir indicadores para fins de monitoramento da capacidade de suporte da infraestrutura disponível e para o planejamento de sua ampliação e/ou otimização. Discutir a relação entre a dinâmica populacional — crescimento ou redução — e os índices construtivos — coeficientes de aproveitamento — regulados pelo Plano Diretor, assim como a

produção de domicílios — mercado imobiliário formal e informal — e o consumo da infraestrutura, são caminhos percorridos pelo presente estudo.

Pretende-se demonstrar, assim, a relação entre o número de Unidades Habitacionais ofertadas pelo mercado de incorporações imobiliárias em Natal e a capacidade de suporte do projeto de esgotamento sanitário de Natal, parte integrante do Plano Diretor de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Natal (RIO GRANDE DO NORTE, 2004). Trazemos um enfoque no esgotamento sanitário – um dos serviços do saneamento básico – para aprofundar o debate não apenas pelo viés conceitual e normativo, mas, sobretudo, visando contribuir para a efetividade da gestão urbana neste campo da regulação, realçando as possibilidades de articulação entre as diversas dimensões setoriais que atuam com a provisão de infraestrutura urbana e o planejamento territorial.

Ao analisar especificamente os fatores que geram demanda para os sistemas de infraestrutura, deve-se considerar que, juntamente com a densidade populacional, devem ser contabilizadas também a densidade de empregos e a densidade construída, que serão estudadas e discutidas na sequência da pesquisa que originou o capítulo. No presente capítulo, evidencia-se a densidade populacional, interessando correlacionar a expansão de uma parcela da produção habitacional formal com os dados do projeto de esgotamento sanitário, considerando que este utiliza a previsão de densidade populacional como fator estruturador da demanda.

Os resultados trazem a correlação entre a expansão da produção habitacional formal em dois níveis: 1) com os bairros, as Regiões Administrativas e o macrozoneamento do Plano Diretor; e 2) com as bacias de esgotamento sanitário.

Situando o universo de estudo

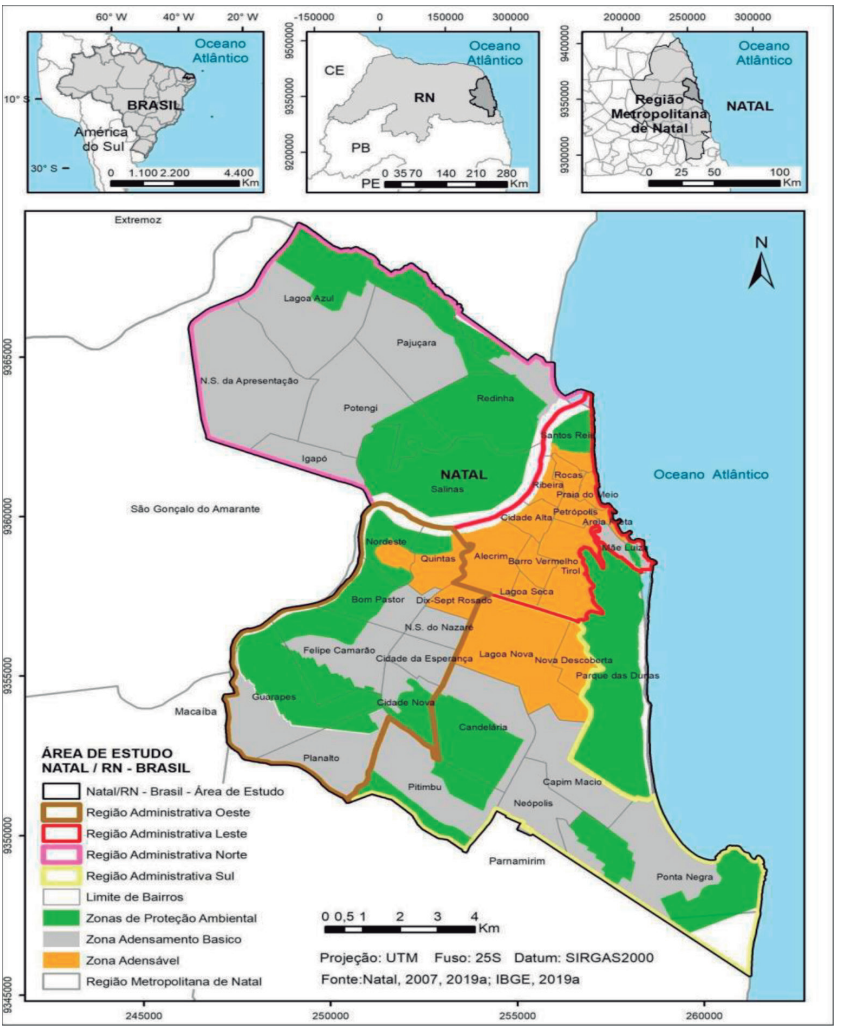
O município de Natal, capital do Rio Grande do Norte, possui um território de 167,401 km² e uma população estimada, em 2019, de 884.122 pessoas (IBGE, 2019b). Essa cidade litorânea da zona costeira do nordeste brasileiro possui ecossistemas de

relevante importância ambiental, tais como: praias, estuários, rios, restingas, dunas, manguezais e remanescentes de mata atlântica. Sua divisão territorial estrutura-se em 36 bairros e 4 regiões administrativas. Associado ao Plano Diretor do município, Lei Complementar nº 082/2007 (NATAL, 2007), o seu macrozoneamento divide o território em Zona Adensável, Zona de Adensamento Básico e Zonas de Proteção Ambiental (Figura 01).

O controle da densidade populacional pelo Plano Diretor de Natal não ocorre de forma direta, com limite máximo de densidade populacional líquida no lote, mas de forma indireta, aplicando-se o Coeficiente de Aproveitamento básico e máximo por bairros, utilizando o limitador da área construída máxima em cada lote, independentemente do uso pretendido. Trata-se de um controle do adensamento construtivo (como em muitas outras cidades brasileiras), que, na definição de seus limites máximos, levou em consideração, além das características socioambientais das áreas, a capacidade de suporte de infraestrutura instalada nos bairros.

O Plano Diretor vigente (NATAL, 2007) define Coeficiente de Aproveitamento como o índice que se obtém dividindo a área construída pela área do lote. A Zona de Adensamento Básico é aquela onde se aplica, estritamente, o Coeficiente de Aproveitamento Básico, que é de 1.2; enquanto a Zona Adensável é aquela para a qual se considera que as condições do meio físico, a disponibilidade de infraestrutura e a necessidade de diversificação de uso possibilitam um adensamento maior, variando entre 2.5 e 3.5, dependendo do bairro. As Zonas de Proteção Ambiental cobrem aproximadamente 37% do território municipal e visam à proteção de ecossistemas de rios, lagoas, mangues, dunas e vegetação fixadora de dunas, os quais respondem por diferentes funções ambientais, entre elas a realimentação e a proteção do lençol de água subterrâneo que abastece grande parte do município de Natal.

Figura 1. Mapa de localização da área de estudo: Natal/RN – Brasil. Divisão Municipal por Bairros, Regiões Administrativas e Macrozoneamento



Fonte: elaborado pelos autores com base em Natal, 2007, 2019a; IBGE, 2019a.

As redes de saneamento básico devem, assim, possuir capacidade de suporte urbanístico e ambiental em relação ao adensamento populacional e construído que é praticado ou planejado para a cidade. Os riscos potenciais de falta de água potável para abastecimento, de contaminação do lençol freático, de alagamentos em períodos chuvosos e de acúmulo de lixo são

exemplos de problemas que podem ocorrer, respectivamente, nos sistemas de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, drenagem de águas pluviais e destinação de resíduos sólidos, caso não ocorra o adequado planejamento e contínuo monitoramento destes em relação às dinâmicas urbanas, populacionais e construtivas.

Neste capítulo, o foco é a análise do padrão de adensamento urbano a partir dos registros das incorporações imobiliárias nos cartórios, utilizando-se o banco de dados desenvolvido na pesquisa de Queiroz (2012) e suas atualizações (QUEIROZ; ROLIM; NAZÁRIO; TORRES; SOUZA, 2018), analisados na relação com o sistema de esgotamento sanitário no município de Natal. Para tanto, parte-se dos dados do projeto elaborado no Plano Diretor de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Natal (RIO GRANDE DO NORTE, 2004) e executado pela Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte - CAERN.

Na perspectiva da sustentabilidade para o crescimento urbano de Natal, está em andamento a execução do sistema de esgotamento sanitário, que pretende instalar redes e tratamento de esgotos em 100% do território municipal. Até 2017, de acordo com dados Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento – SNIS (BRASIL, 2019), menos de 40% da população natalense era atendida com serviço de Esgotamento Sanitário, considerando a coleta e o tratamento. O projeto, que se encontra em execução desde 2015, foi elaborado em 2004 como parte do Plano Diretor de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Natal (RIO GRANDE DO NORTE, 2004), com previsão de término para o ano de 2021. Nele, considerou-se como população inicial de plano a projeção realizada por bacia sanitária para o ano de 2004. No dimensionamento inicial das partes integrantes do sistema, a população projetada para final de plano foi a do ano 2024. Com a demora na viabilização dos recursos para execução da obra e no andamento dos procedimentos de licenciamento e fiscalização, as projeções populacionais foram atualizadas para o ano de 2032 (final de plano), principalmente, no dimensionamento das estações de tratamento.

Nesse sentido, algumas questões são evidenciadas e direcionam a discussão aqui apresentada: como se deu o comportamento populacional no transcurso de tempo entre a elaboração inicial do

projeto e a etapa atual de sua execução? Como os coeficientes de aproveitamento permitidos pelo Plano Diretor se relacionam com o número de Unidades Habitacionais colocadas no mercado por meio do registro de incorporações imobiliárias? Quantas pessoas das Unidades Habitacionais registradas podem recepcionar, em média? Como essas Unidades Habitacionais se distribuem nas unidades territoriais das bacias de esgotamento sanitário?

Materiais e Método

Para o estudo da relação entre a densidade e a infraestrutura, nesta etapa da pesquisa, foi realizada a sistematização de dados em Sistemas de Informações Geográficas, que possibilita a gestão de bancos de dados indexados espacialmente, proporcionando uma análise sistêmica do ambiente urbano, com os benefícios da dimensão espacial dos fenômenos analisados e da integração de informações intersetoriais (UMBELINO, 2012). A fonte dos dados georreferenciados dos bairros, regiões administrativas, macrozoneamento foi a da SEMURB (NATAL, 2019a), e a fonte das bacias de esgotamento sanitário, a da Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (RIO GRANDE DO NORTE, 2004, 2019a). As fontes dos dados populacionais estão detalhadas na Figura 01.

Desse modo, o uso do Sistemas de Informações Geográficas permitiu relacionar os dados de diversos e diferentes espaços territoriais como bairros, regiões administrativas, macrozonas e bacias de esgotamento sanitário com as informações sobre a quantidade populacional desses territórios, realizando mapeamento no programa ArcGIS® e tabulação de dados no Excel®.

Na primeira etapa da pesquisa, foi realizada a sistematização de dados das incorporações imobiliárias de uso residencial e flat por bairros, regiões administrativas e macrozonas do Plano Diretor, no período de 2008 a 2016, comparando-os com a projeção de crescimento demográfico entre 2010 e 2017. Na segunda etapa, o banco de dados das incorporações foi correlacionado com dados do sistema de esgotamento sanitário da cidade (em funcionamento e projetado), espacializados por bacias sanitárias. Comparou-se a projeção da população que o projeto pretende atender até o ano de 2032 (2004 a 2032) com a

projeção de população que as Unidades Habitacionais registradas no período de 2005 a 2016 poderiam absorver.

Figura 2. Fontes de dados populacionais consideradas no estudo

DADO POPULACIONAL	DOCUMENTO CONSULTADO	OBSERVAÇÃO	FONTE
População 2010	Censo Demográfico	População por bairro	IBGE, 2010
População Estimada 2017 Por bairros	Anuário SEMURB	A projeção populacional 2018 feita pelo IBGE para o município de Natal foi repassada pela SEMURB para os bairros seguindo metodologia orientada pelo IBGE	Natal, 2018a
População Estimada 2017 Por bacias de esgotamento sanitário	Sistematização da SEMURB para Revisão do Plano Diretor de Natal	A Projeção realizada para os bairros foi transferida espacialmente e numericamente para as bacias de esgotamento sanitário pela SEMURB através de ponderação das áreas construídas no cadastro imobiliário da SEMUT	Natal, 2018a, 2019b
Projeção População 2004	Plano Diretor de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Natal	Início de Plano do Projeto de Esgotamento Sanitário	Rio Grande do Norte, 2004
Projeção População 2032 Final de Plano do Projeto de Esgotamento Sanitário	Plano Diretor de Esgotamento Sanitário e de Abastecimento de Água	O Plano Diretor de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Natal considerou inicialmente a projeção de final de plano para o ano de 2024, contudo houve atualização dos dados pela CAERN, considerando o Plano Diretor de Abastecimento de Água (2010), passando a projeção populacional de final de plano para o ano 2032	Rio Grande do Norte, 2004, 2010, 2019b.
Estimativa de População nas Incorporações Imobiliárias Recorte 1: 2008 a 2016 Recorte 2: 2005 a 2016	Banco de dados das Incorporações Imobiliárias registradas em cartório elaborado, em forma de censo, por Alessandro Queiroz (2012), com atualizações até 2016	A partir do número de Unidades Habitacionais (UH) em cada incorporação registrada em cartório foi calculada, para o período considerado, a estimativa de população que tais UH poderiam comportar. Utilizou-se a média de habitantes estimada pelo Censo de 2010 para a tipologia apartamento em Natal: 2,71 habitantes por domicílio	Queiroz, 2012; Queiroz, Rolim, Nazário, Torres & Souza, 2018; Santos e Queiroz, 2019

Fonte: elaborado pelos autores com base nas fontes mencionadas.

Considerações sobre os resultados da pesquisa

A análise a partir das incorporações registradas em cartório possibilita um recorte da dinâmica imobiliária formal, destacando-se que a produção imobiliária formal não se dá apenas por essa tipologia e que uma parcela significativa da produção imobiliária (ou de moradias) no município se efetiva por meio do mercado imobiliário informal.

Importante destacar também que, nos bairros da Zona Adensável da cidade, acontece intenso processo de substituição de uso residencial por usos comercial e de serviços. São residências que gradativamente se convertem em restaurantes, clínicas, escritórios etc. Essas mudanças de uso provocam a redução da densidade populacional, embora não necessariamente aconteça a redução da demanda sobre os sistemas de infraestrutura.

Um olhar sobre as Zonas de Adensamento Básico e Adensáveis de Natal

O georreferenciamento dos dados das incorporações permitiu, na primeira parte da pesquisa, identificar quantas Unidades Habitacionais foram registradas em cada bairro, região administrativa, macrozonas, possibilitando comparar, inicialmente, a população média que poderia ocupar as Unidades Habitacionais produzidas nessa parcela do mercado formal de construção com as projeções populacionais do IBGE.

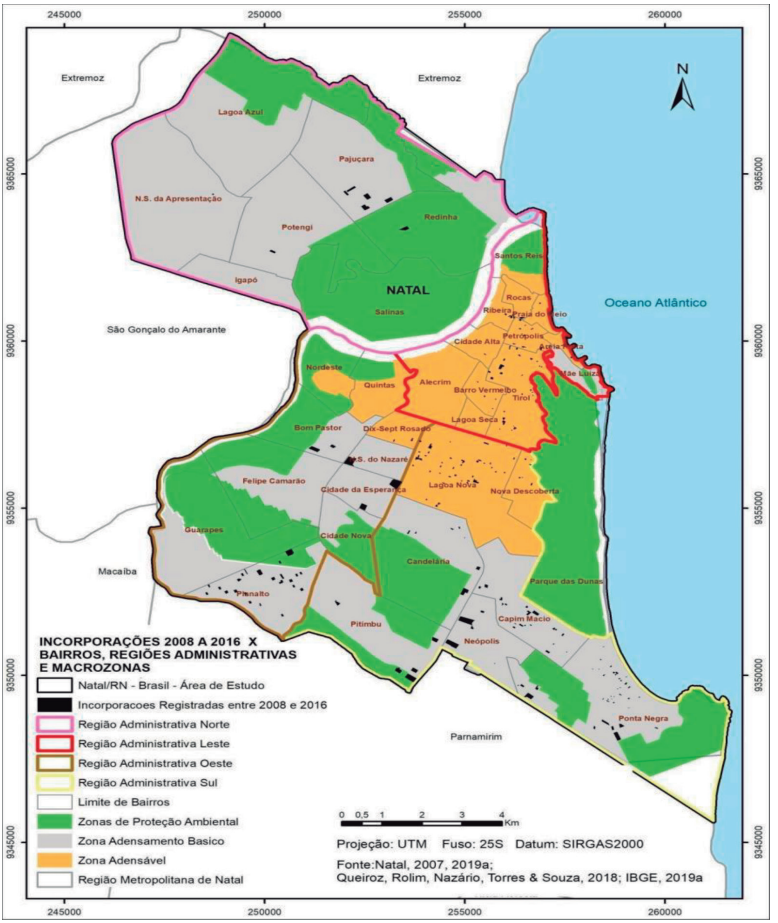
A partir dos cruzamentos entre os bancos de dados acima referidos, foi produzido um mapa com a espacialização das incorporações sobrepostas ao macrozoneamento e as divisões administrativas (Figura 03) e uma tabela (Tabela 01) com o resumo dos dados das incorporações registradas no período entre 2008 e 2016, incluindo a sistematização dos dois bairros com maior quantidade de incorporações registradas em cada Região Administrativa e o resumo dos totais agrupados por Região Administrativa e por macrozonas.

Nas áreas com maiores coeficientes de aproveitamento localizadas na Zona Adensável, foram produzidas Unidades Habitacionais com área privativa média maiores (123,39 m²), situadas em lotes menores (área média 2.261,34 m²). Enquanto nas áreas com menores coeficientes, localizadas na Zona de Adensamento Básico, as unidades produzidas são menores (média 68,83 m²) em terrenos em média maiores (7.524,65 m²). Em torno de 29% das Unidades Habitacionais registradas estão situadas na Zona Adensável, e 71%, na de Adensamento Básico. Constata-se que a área onde a legislação incentivou maior adensamento construtivo, com a aplicação de maiores coeficientes de aproveitamento, não foi aquela com maior produção de Unidades Habitacionais.

A diferença entre a estimativa populacional 2017 e a população do censo de 2010 indicou redução populacional em alguns bairros do município, havendo maior ocorrência de redução populacional na Região Administrativa Leste e na Zona Adensável, justamente nos setores onde acontece intensa transformação de uso.

Apesar de haver uma estimativa para a Região Administrativa Leste de redução de 648 habitantes entre 2010 e 2017, foi registrada a previsão da produção de 3.860 Unidades Habitacionais nesta área, que comportariam, em média, uma população de 10.461 habitantes. Do mesmo modo, na Zona Adensável, há indicação de redução de 371 habitantes, enquanto foram incorporadas 6.394 Unidades Habitacionais que absorveram, em média, 17.328 habitantes.

Figura 3. Mapa das Incorporações 2008 a 2016 por Bairros, Regiões Administrativas e Macrozoneamento do Plano Diretor de 2007



Fonte: elaborado pelos autores com base em Natal, 2007, 2019a; Queiroz, Rolim, Nazário, Torres; Souza, 2018; IBGE, 2019a.

O contraste entre essas informações pode indicar algumas hipóteses: nem todas as incorporações registradas foram construídas; edificações residenciais foram transformadas em comércio e serviço ou estão vazias; parte das incorporações executadas pode estar ociosa (apartamentos vazios); as unidades ocupadas podem ter família com menor composição familiar que a média considerada do censo 2010. Tais hipóteses só poderão ser verificadas com a atualização dos dados populacionais e de domicílios no censo de 2020 e com análise de outros indicadores.

Tabela 01. Resumo com dados das Incorporações 2008 a 2016, incluindo dois bairros com maior quantidade de incorporações imobiliárias e resumos dos totais por Região Administrativa e Macrozoneamento do Plano Diretor de 2007

Dados das Incorporações no período 2008 a 2016	Resumo dos dados por Regiões Administrativas e Macrozoneamento						Dados dos dois bairro com maior quantidade de incoporações em cada Região Administativa							
	Região Adm. Norte	Região Adm. Oeste	Região Adm. Sul	Região Adm. Leste	Zona Adens. Básico	Zona Adensável	Potengi	Pajuçara	Cidade Esperanca	Planalto	Ponta Negra	Lagoa Nova	Petrópolis	Tirol
Coeficiente de Aproveitamento	-	-	-	-	-	-	**1.2**	**1.2**	**1.2**	**1.2**	**1.2**	**3.0**	**3.5**	**3.5**
Qtd de Bairros Total	7	10	7	12	20	16	-	-	-	-	-	-	-	-
Qtd de Bairros com Incorporações	4	5	7	8	13	11	-	-	-	-	-	-	-	-
Qtd de Incorporações no período	8	32	123	54	114	103	1	5	2	25	38	41	9	30
Qtd de blocos por empreen. (média)	8,37	5,19	1,53	1,17	3,18	1,18	5	10,6	8	5,00	1,37	1,15	1,11	1,23
Total de unidades no período	**2016**	**5262**	**11257**	**3860**	**16001**	**6394**	**160**	**1640**	**1096**	**2618**	**3066**	**2218**	**501**	**2466**
Área privativa média (m^2)	61,53	60,69	88,37	134,29	68,83	123,39	82,82	57,60	61,16	59,05	66,30	117,32	159,51	115,56
N° de pavimentos (média)	4,75	6,28	17,89	24,06	13,15	21,74	4,00	4,80	10,50	4,80	15,95	21,41	2,78	23,13
Maior n° de pavimentos	8	27	42	44	42	44	4	8	12	16	42	34	38	37
Área média dos terrenos (m^2)	14277,47	9853,02	4365,05	2302,03	7524,65	2261,34	7.095,32	17.860,89	39.313,94	5.875,27	3.132,68	2321,93	1.987,72	2606,12
População estimada (N° UH x 2,71*)	**5463**	**14260**	**30506**	**10461**	**43363**	**17328**	**434**	**4444**	**2970**	**7095**	**8309**	**6011**	**1358**	**6683**
Densidade média incorp. no bairro (hab/ha)	478	452	568	841	506	744	611	498	378	483	698	631	759	855
Maior densidade no lote (hab/ha)	598	826	2079	2414	2079	2414	611	598	497	826	2079	1753	2063	2414
População censo 2010 (IBGE)	303543	218405	166491	115297	598.828	204.908	57848	58021	19.356	31.206	24.681	37.518	5521	16148
População estimativa 2017 (SEMURB/IBGE)	360122	251739	175332	114649	680.638	204.537	59.209	75.008	18.362	40.344	25.262	39.727	5846	17099
Pop 2017 - Pop 2010 =	**56579**	**33334**	**8841**	**-648**	**81.810**	**-371**	**1361**	**16987**	**-994**	**9138**	**581**	**2.209**	**325**	**951**

Fonte: elaborada pelos autores com base em IBGE, 2010; Queiroz, 2012; Natal, 2018a; Queiroz, Rolim, Nazário, Torres & Souza, 2018; Santos & Queiros, 2019.

Um olhar sobre as Bacias de Esgotamento Sanitário de Natal

Na segunda parte da pesquisa, foi possível comparar as projeções populacionais utilizadas no projeto do sistema de esgotamento sanitário com a dinâmica imobiliária das incorporações em cada bacia de esgotamento sanitário. Esse sistema é operado pela CAERN, por meio de duas regiões de planejamento: Regional Norte (envolvendo apenas Região Administrativa Norte) e Regional Sul (abrangendo Regiões Administrativas Sul, Leste e Oeste). As bacias de esgotamento sanitário são denominadas com letras em ordem alfabética, seguidas da letra N para a Regional Norte (AN, BN... até PN) e da letra S, para a Regional Sul (AS, BS... até OS), conforme Figura 04.

A relação entre as incorporações imobiliárias e as bacias de esgotamento sanitário, sistematizadas na Figura 04 e na Tabela 02, reúnem os dados de todas as incorporações imobiliárias de uso residencial ou flat, registradas no período entre 2005 e 2016. Na Figura 04, é possível identificar a parcela do município que se encontrava com sistema em operação em julho de 2019 (RIO GRANDE DO NORTE, 2019a; 2019b).

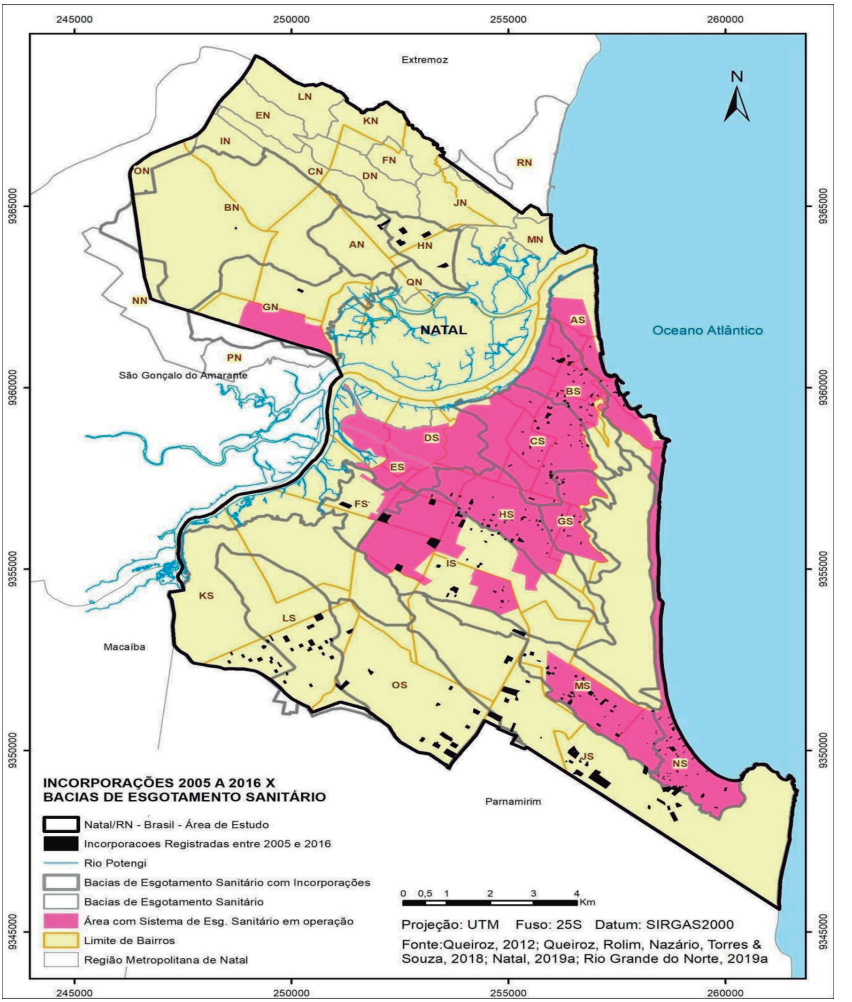
No projeto de esgotamento em execução, as densidades demográficas e os dados populacionais para dimensionamento do sistema consideraram as populações projetadas, para cada bacia, no período de 2001 a 2024 (RIO GRANDE DO NORTE, 2004), com atualizações posteriores realizadas pela CAERN, considerando o Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água da Cidade de Natal/RN (RIO GRANDE DO NORTE, 2010).

Verifica-se uma dinâmica imobiliária mais intensa nas bacias da Regional Sul (Tabela 02). No interior de cada bacia, a dinâmica é variada, e, nas bacias KS e LS, os empreendimentos se concentraram no bairro Planalto, não havendo registros nos trechos situados nos bairros de Guarapes, Felipe Camarão e Cidade Nova.

Apesar das estimativas de crescimento populacional entre 2004 e 2017 serem baixas e, algumas vezes, negativas, a maioria das bacias de esgotamento onde houve registro de incorporações no período de 2005 a 2016 comportaria um número de habitantes bem superior à estimativa considerada.

A sistematização na Tabela 02 permite verificar que, apesar das bacias AS, CS, FS, HS, IS, JS, NS terem a previsão de uma redução populacional (entre 2010 e 2017), o registro de Unidades Habitacionais de incorporações imobiliárias nessas bacias possibilitaria atender, em média, entre 751 habitantes (Bacia AS) e 16.043 habitantes (Bacia JS).

Figura 4. Mapa com o sistema de esgotamento em operação e incorporações registradas entre 2005 e 2016



Fonte: Elaborado pelos Autores com base em Queiroz, 2012; Queiroz, Rolim, Nazário, Torres & Souza, 2018; Natal, 2019a; Rio Grande do Norte, 2019a.

Tabela 2. Estimativas populacionais calculadas pelo projeto do PDES2004-2024 (atualizado para 2032) e estimativa populacional nas incorporações registradas localizadas nas bacias de esgotamento no período 2005 a 2016

Bacias Esgotamento Sanitário	AN	BN	GN	HN	AS	BS	CS	FS	GS	HS	IS	JS	KS	LS	MS	NS	OS
Localização da bacia em Zona Adensável	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Bacia já possui sistema esgoto em operação	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Parcial	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não
Projeção População 2004 (CAERN) (Habitantes)	20.308	102.076	59.898	10.337	38.102	19.340	51.503	24.681	15.501	33.665	72.925	44.174	52.088	23.486	11.635	23.491	30.031
Projeção população 2032 (CAERN) (Habitantes) – Final de Plano	43.734	219.827	128.732	21.939	48.500	24.618	61.755	46.612	19.731	42.853	137.726	83.488	98.374	44.356	55.318	48.809	56.716
Pop 2032 (CAERN) - Pop 2004 (CAERN) = População Adicional estimada para dimensionamento do projeto (CAERN): Final de Plano	**23.426**	**117.751**	**68.834**	**11.602**	**10.398**	**5.278**	**10.252**	**21.931**	**4.230**	**9.188**	**64.801**	**39.254**	**46.286**	**20.870**	**43.683**	**25.318**	**26.685**
Pop. Estimada 2017 (SEMURB/IBGE)	32.122	148.098	64.203	13.225	33.520	21.408	42.841	22.938	17.122	32.234	68.770	34.891	85.314	31.432	29.247	15.323	31.082
Pop. 2017(SEMURB/IBGE) - Pop 2004 (CAERN) = Estimativa Demográfica de Crescim./Redução	**11.814**	**46.022**	**4.305**	**2.888**	**- 4.582**	**2.068**	**- 8.662**	**-1.743**	**1.621**	**- 1.431**	**- 4.155**	**- 9.283**	**33.226**	**7.946**	**17.612**	**- 8.168**	**1.051**
Pop 2032 (CAERN) - Pop 2017 (SEMURB/IBGE) = Estimativa do que ainda poderia crescer até População Final de Plano	11.612	71.729	64.529	8.714	14.980	3.210	18.914	23.674	2.609	10.619	68.956	48.537	13.060	12.924	26.071	33.486	25.634
Qtd Unid Habitacionais (UH) nas incorporações registradas (2005 a 2016)	272	20	160	1564	277	2244	2712	656	653	1827	4333	5920	829	2217	3155	2613	3713
Estimativa da população que as UH das incorporações (2005 a 2016) poderiam absorver se ocupadas (UH x 2,71 Hab/dom)	**737**	**54**	**434**	**4.238**	**751**	**6.081**	**7.350**	**1.778**	**1.770**	**4.951**	**11.742**	**16.043**	**2.247**	**6.008**	**8.550**	**7.081**	**10.062**
População adicional (2032-2004) - População que as Incorporações (2005 a 2016) comportariam =	22.689	117.697	68.400	7.364	9.647	-803	2.902	20.153	2.460	4.237	53.059	23.211	44.039	14.862	35.133	18.237	16.623
Porcentagem da população da bacia (2032-2004) que a dinâmica imobiliária formal (2005 a 2016) poderia abarcar	**3,15%**	**0,05%**	**0,63%**	**36,53%**	**7,22%**	**115,22%**	**71,69%**	**8,11%**	**41,84%**	**53,89%**	**18,12%**	**40,87%**	**4,85%**	**28,79%**	**19,57%**	**27,97%**	**37,71%**

Fonte: elaborada pelos autores com base em Rio Grande do Norte, 2004, 2019b; Queiroz, 2012; Natal, 2018a, 2019b; Queiroz, Rolim, Nazário, Torres; Souza, 2018.

Analisando a população estimada que as incorporações imobiliárias registradas entre 2005 e 2016 poderiam comportar em relação à população total que o projeto de esgotamento sanitário deveria atender (sem novos ajustes ao projeto), verifica-se que as bacias BS, CS e HS se destacam por apresentarem uma porcentagem de mais de 50% da população de final de plano do projeto de esgotamento sanitário (115,22%; 71,69% e 53,89%, respectivamente). Esse é um dado relevante quando se considera a demanda do mercado imobiliário pelo aumento do Coeficiente de Aproveitamento justamente em bairros situados nas bacias BS e CS, onde, além da pressão da demanda oriunda de densidade populacional, há a demanda derivada da densidade de empregos, que é elevada nessas bacias. Considerando-se o comportamento da bacia CS que, caso tenha todas as Unidades Habitacionais devidamente construídas e ocupadas com família média de 2,71 habitantes por hectare, já ultrapassaria a população de final de plano.

As bacias HN, GS, JS e OS também têm uma dinâmica representativa, pois, em 11 anos de registros de incorporações (2005 a 2016), já atenderiam a uma demanda de mais de 35% da população prevista (36,53%; 41,84%; 40,87% e 37,71%, respectivamente) para os 28 anos (2004 a 2032), considerados no dimensionamento da capacidade de suporte do sistema. Ressalta-se que as bacias JS e OS estão situadas em área que, atualmente, não são atendidas pelo sistema de esgotamento sanitário e situam-se em Zona de Adensamento Básico, conseguindo alcançar essas quantidades populacionais utilizando o Coeficiente de Aproveitamento Básico de 1.2.

Enquanto algumas bacias não tiveram qualquer dinâmica imobiliária nessa parcela do mercado formal, a produção do mercado informal pode ter ocorrido de forma intensa no período analisado. Para ampliação da análise, é necessário viabilizar a sistematização de outros dados que possam contribuir com monitoramentos do mercado formal e informal. Número e localização de ligações de água e energia elétrica, cadastro de novos imóveis na cobrança de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), alvarás e habite-se de construções, atualização dos dados censitários com o censo 2020, são exemplos de bancos de dados que serão analisados na continuidade da pesquisa.

Considerações finais

Os dados sistematizados neste capítulo permitiram a visualização de um aparente descolamento entre a dinâmica de ocupação territorial e a produção de novas unidades pelo mercado. Em áreas onde, há duas décadas, verifica-se a redução da população, o mercado imobiliário, nos últimos anos, tem registrado a oferta de novas Unidades Habitacionais, que deve ser considerada com atenção no monitoramento da capacidade de infraestrutura de esgotamento sanitário. Quem são esses novos moradores? E se, de fato, são moradores? Quais dinâmicas imobiliárias e demográficas se delinearão nos próximos anos em face dos regramentos urbanísticos municipais diante das incertezas econômicas do país?

A sistematização e a espacialização dos dados possibilitaram a produção de uma cartografia dinâmica, relacionando as variáveis populacionais e demográficas com diferentes unidades territoriais (bairros, regiões administrativas, macrozoneamento e bacias de esgotamento sanitário), refletindo a potencialidade do uso dos Sistemas de Informações Geográficas no planejamento municipal para relacionar as diversas unidades territoriais.

Vemos, ainda, a lógica do planejamento urbano e ambiental na forma dos projetos de esgotamento sanitário em implantação, projetados para 2032 em sua capacidade máxima. Os estudos indicam que, se houver a continuidade dessa oferta de novas unidades, e considerando que tais unidades serão ocupadas por famílias, o cenário limite de uso da infraestrutura em algumas bacias já se apresenta próximo à sua capacidade de carga, exigindo um cuidado com tal padrão de ocupação no tocante à necessidade de monitoramento contínuo. Os dados demonstram que o índice urbanístico de Coeficiente de Aproveitamento atual possibilitaria comportar, nos empreendimentos, densidades populacionais capazes de atingir o limite de saturação do sistema de esgotamento projetado em bacias cuja dinâmica imobiliária é mais intensa. Na continuidade da pesquisa, será possível confrontar as informações da produção imobiliária e das construções informais com os dados popula-

cionais e de domicílios do censo 2020, de modo a verificar níveis de saturação ou folga das bacias de esgotamento sanitário.

A construção de cenários que acomodem a rede de infraestrutura e a produção imobiliária, não apenas a projeção populacional, incluindo as diversas dinâmicas demográficas e de usos do solo, parece apontar para a observância de outros indicadores sensíveis e multivariados, fluxos e fixos de usos, e formas de ocupação entre os Censos Demográficos.

A capacidade de suporte dos sistemas de infraestrutura em sua relação com as dinâmicas territoriais formais e informais de adensamento urbano são indicadores sensíveis que exigem acompanhamento sistemático. Deve-se tentar evitar que problemas ambientais, como a contaminação de rios e do lençol freático, atinentes à falta de esgotamento sanitário ou à saturação do sistema de esgotamento em operação, sejam agravados, para poder voltar o olhar à distribuição qualificada e equitativa dos serviços urbanos.

Referências

ACIOLY, Cláudio; DAVIDSON, Forbes. **Densidade urbana**: um instrumento de planejamento e gestão urbana (1998).. 2. ed. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

BRASIL. **Anuário de Natal 2017-2018**: edição especial para revisão do Plano Diretor de Natal. Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo. Natal: SEMURB, 2018a.

BRASIL. **Lei Complementar n. 082, de 21 de junho de 2007**. Dispõe sobre o plano diretor de Natal e dá outras providências. Diário Oficial, Natal, 21 jun. 2007. Caderno Especial.

BRASIL. Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento [SNIS]: Série Histórica. Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Saneamento. Brasília: SNIS. Disponível em: http://app4.cidades.gov.br/serieHistorica/. Acesso em: 01 maio 2019.

BURGESS, Rod; JENKS, Mike. (eds.). **Compact Cities**: Sustainable Urban Forms for Developing Countries. Londres: Spon Press, 2004.

CHURCHMAN, Arza. Disentangling the Concept of Density. **Journal of Planning Literature**. Technion City, v. 13, n. 4, p. 389-411, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Censo Demográfico** - 2010. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 01 ago. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE].

Geociências -downloads. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads-geociencias.html. Acesso em: 01 ago. 2019a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **População estimada - 2019**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/natal/panorama. Acesso em: 01 ago. 2019b.

MASCARÓ, Juan José; MASCARÓ, Lucia. Densidades, ambiência e infraestrutura urbana. Arquitextos. **Vitruvius**, São Paulo,, ano 02, n. 017.08, out. 2001. Disponível em: https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.017/842. Acesso em Acesso em: 01 maio 2019.

Capítulo 2

Promoção imobiliária residencial no espaço construído: reflexões sobre preço de terreno, custo de construção e preço de oferta, no contexto da Região Metropolitana de Natal

Huda Andrade Silva de Lima

Introdução

A produção do espaço urbano da Região Metropolitana de Natal[1] (RMN) – situada no estado do Rio Grande do Norte (RN) (Figura 01) – registra-se, ao final da década de 2000, por um novo ciclo imobiliário residencial e de atuação de capitais direcionados para o setor imobiliário, em decorrência, sobretudo, das recentes formas de acesso ao crédito habitacional. Esse acesso ocorre por meio de programas públicos federais – por exemplo, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 – para amplas esferas da sociedade que, por um momento, ficaram excluídas do chamado mercado formal.

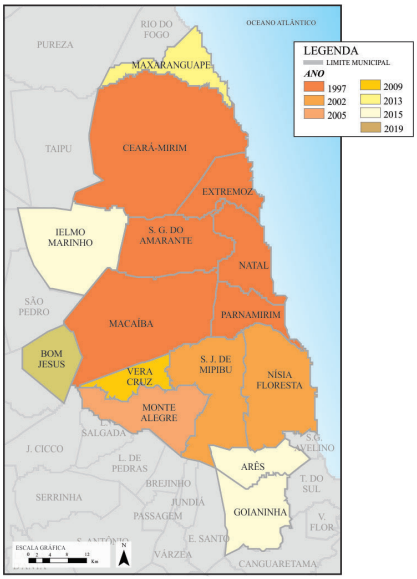
[1] A Região Metropolitana de Natal reúne 15 municípios, com o núcleo urbano contínuo constituído por Natal – capital do RN – Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz; e, pelas cidades de Ceará-Mirim, Ielmo Marinho, Macaíba, Bom Jesus. Maxaranguape, Monte Alegre, Nísia Floresta, São José de Mipibu, Vera Cruz, Arês e Goianinha. A RMN é uma metrópole em formação que concentra as atividades socioculturais, políticas, econômicas dentre os municípios com maiores níveis de integração territorial, isto é, dentre a Metrópole Funcional cuja composição decorre de Natal – cidade polo – e das suas áreas limítrofes como: a) Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz, com elevado grau de integração metropolitana a Natal; e, b) Macaíba, apesar de médio nível de integração, sobressai pelo transbordamento da mancha urbana dos municípios limítrofes em seu território (CLEMENTINO e FERREIRA, 2015).

Em linhas gerais, o cenário se associa a elementos referentes tanto ao crescimento do capital financeiro direcionado para o mercado imobiliário, atraindo compradores e impulsionando setores especificamente ligados à urbanização (incorporadoras, construtoras e imobiliárias), quanto aos incentivos fiscais e às políticas urbanas, voltados a esses agentes atuantes na região.

No período – décadas de 2000 e 2010 –, a promoção imobiliária alcança a escala metropolitana, isto é, certos indicadores da produção da moradia que eram concentrados em Natal passam a ser localizados em municípios do entorno – principalmente, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante –, com a ampliação do mercado de terras a segmentos sociais mais diversificados. Além disso, trata-se de um período atípico a nível local, pois conseguiu fechar a década com a produção em franca aceleração, podendo, assim, ser delimitado por dois processos: o primeiro, pela expressividade do mercado de terras na escala metropolitana, com a dispersão da mancha urbana para além dos municípios contíguos a Natal por meio do mercado imobiliário-turístico; o segundo, o protagonismo que os municípios próximos passaram a demonstrar em face do PMCMV, que tangencia parte da produção imobiliária sob a responsabilidade das incorporadoras (QUEIROZ, 2012a; SILVA, SOBRINHA, FERREIRA, 2015).

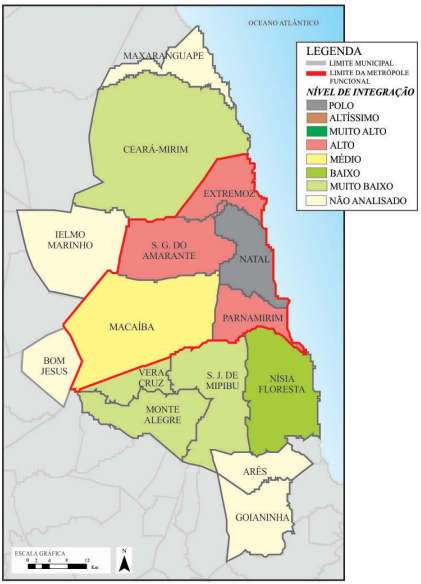
O modelo de expansão do espaço urbano e da oferta de imóveis residenciais – predominantemente de condomínios fechados verticais e horizontais – mantém-se, nos dias atuais, na Metrópole Funcional (MF), Figura 02, em consequência das questões relativas à economia, como a queda das taxas de juros, e dos modelos de financiamentos do ponto de vista espacial, tipológico e empresarial, que vêm crescendo e estimulando fortemente o mercado imobiliário. No geral, as referidas transformações atuam de modo a reforçar a centralidade de Natal como polo metropolitano, já o PMCMV contribuiu para alimentar um novo ritmo de produção da moradia, dando nova expressão às tendências preexistentes no espaço urbano, ganhando, inclusive, contornos territoriais metropolitanos, à medida que avança sobre as áreas ainda não ocupadas – rurais e semirrurais (CAMPOS, 2015; FERREIRA, 2016).

Figura 1. Ano de institucionalização de cada município à Região Metropolitana de Natal



Fonte: elaborado pela autora (2021)

Figura 2. Níveis de integração entre os municípios da RMN, destacando a Metrópole Funcional[2]



Fonte: RIBEIRO, MOURA, DELGADO et al. (2012), adaptado pela autora (2017).

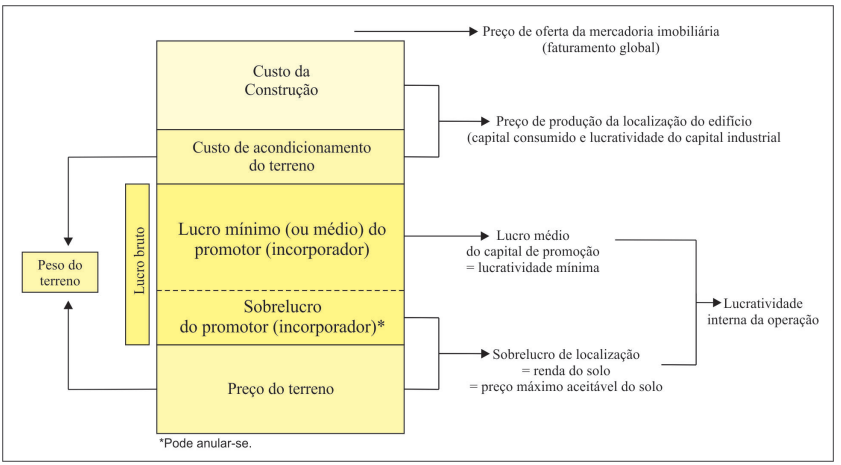
Por um lado, evidencia-se que as cidades da Metrópole Funcional servem de moradia a seus habitantes, e, por outro, são, em si mesma, uma forma de riqueza a ser capitalizada, por concentrar as condições gerais de produção, obtenção e circulação do capital, assim como as de reprodução da força de trabalho. Com base no conjunto de processos particulares de produção de apropriação e produção do espaço urbano, a mercantilização do solo – por meio do parcelamento, da construção, da incorporação imobiliária, de financiamentos – forma diversas imbricações diretas entre a configuração espacial urbana e a produção ou a reprodução do capital imobiliário.

[2] O mapa apresenta os níveis de integração apenas dos municípios integrantes a Região Metropolitana de Natal até o período da pesquisa desenvolvida por Ribeiro, Moura, Delgado, *et al.* (2012). Os demais munícipios – Maxaranguape, Ielmo Marinho, Arês e Goianinha – foram agregados à RMN entre os anos de 2013 e 2015.

Nesse contexto, surge o seguinte questionamento: de que maneira a tipologia do empreendimento e a sua localização influenciam nas diferenciações entre preço do terreno, custos de construção e preços de oferta para os imóveis da tipologia casa e apartamento de certas áreas da Metrópole Funcional? Determinadas localidades possuem variações bruscas do faturamento? De que variáveis resultam ou dependem?

No geral, são necessárias algumas etapas, a serem elaboradas pelo promotor imobiliário, para responder a tais questionamentos. Com base em Topalov (1979b), segue-se, pois, "detrás para frente" (Figura 03) com as fases para explicar o ponto de partida de onde vem o lucro do promotor imobiliário, como: i) a compra do terreno; ii) a concepção do programa do empreendimento para determinar o quanto utilizará do potencial construtivo do lote; iii) a constituição da equipe de profissionais para transformar o programa em projeto; iv) a contratação de empresas para construir os imóveis, quando a incorporadora não é a própria construtora; v) a avaliação, a partir da observação do mercado, dos preços possíveis a cobrar pela unidade habitacional a ser comercializada; vi) as disponibilidades de créditos e de financiamentos para compra de terrenos, construção do edifício e para sua própria comercialização; vii) a publicização do empreendimento.

Figura 3. Cálculo "detrás para frente"



Fonte: Topalov (1979b, p. 651). Adaptada.

Portanto, tem-se como objetivo apresentar estudos pormenorizados de determinados condicionantes a serem aplicados para obtenção e influência nas diferenciações entre preço do terreno, custos de construção e preços de oferta, especificamente, dos incorporadores atuantes na Metrópole Funcional, dentre o período de 2011 a 2016. Com base no método de Topalov (1979b), a investigação prosseguirá de "detrás para frente", para atingir tal objetivo. Embora haja uma variedade tipológica de empreendimentos registrados dentre os dados levantados de Registros de Incorporação[3], do período de 2011 a 2016, das tipologias lote, casa, apartamento, apart-hotel e flat, os pontos a seguir analisarão aspectos dos imóveis do tipo casa e apartamento por representarem 94% das incorporações registradas no referido recorte temporal. Ou seja, do total de 32.705 unidades, houve o registro de unidades habitacionais do tipo apartamento de 22.497 e de casa, 3.669[4].

Cabe, ainda, citar as significativas variações do quantitativo de unidades de lotes/imóveis (total 32.705 unidades), conforme a tipologia (Tabela 01). Dentre os produtos fundiários e imobiliários, os dados indicam a intensa inserção do tipo apartamento (68,8% do total de unidades), tanto em localidades com saturação do espaço edificado – a cidade polo – quanto aquelas em que avançam com este produto – Parnamirim e, em menor proporção, São Gonçalo do Amarante (Figura 04). E, ainda, quanto mais se distância da multiplicação dos condomínios verticais, mais verifica-se a redefinição da estrutura centro-periferia, com o produto do tipo casa (11,2%), sobretudo em condomínios fechados, e loteamentos (18,1%) em áreas de vazios urbanos, semiurbanos e, até mesmo, rural demonstrando, assim, as diversas facetas do mercado.

---

[3] Para maiores esclarecimentos sobre a coleta de dados, verificar o item "Operacionalização da pesquisa e resultados".

[4] Os resultados resultam da pesquisa desenvolvida pela autora na tese de doutorado intitulada "Incorporando a metrópole funcional: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, período de 2011 a 2016" (LIMA, 2018).

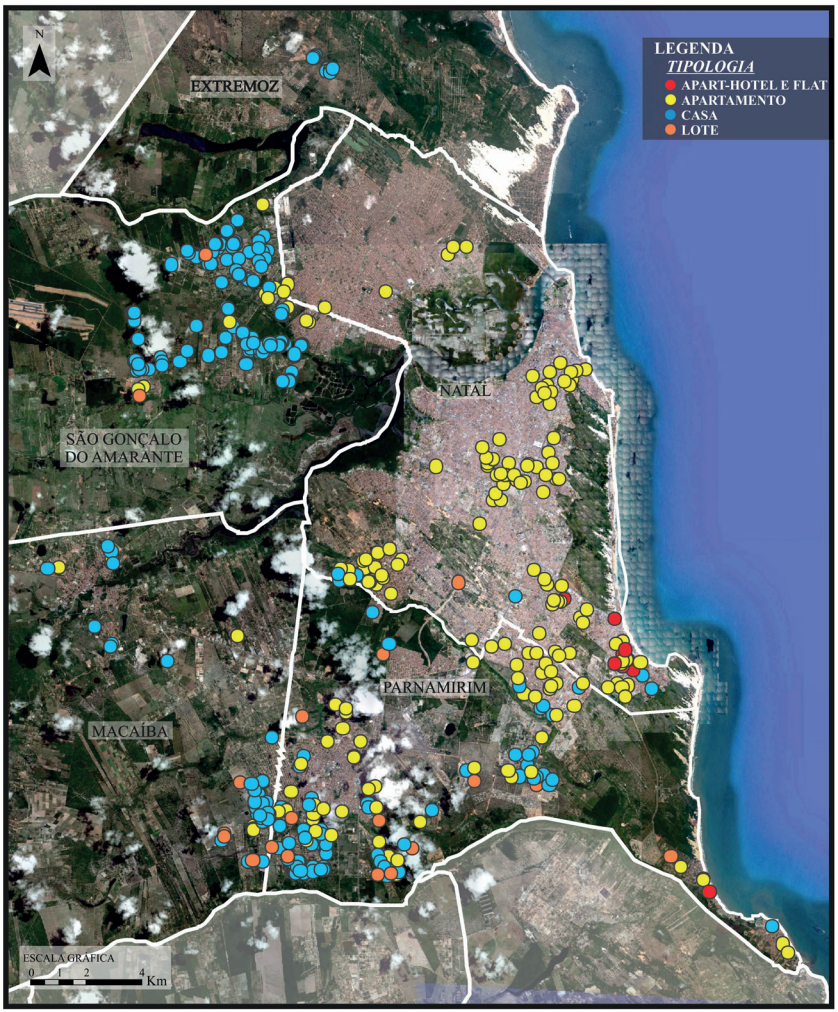
Tabela 1. Número de imóveis por tipologia e município

Município Apartamento		Tipologia por imóveis					
		Casa	Lote	Apart-hotel	*Total (unid.)*	*Total (%)*	
Unidade	Natal	10.737	237	221	331	*11.526*	*35,2*
	Parnamirim	8.228	950	4.014	290	*13.482*	*41,2*
	São Gonçalo	3.204	2.143	175	0	*5.522*	*16,9*
	Extremoz	0	28	0	0	*28*	*0,1*
	Macaíba	328	311	1.508	0	*2.147*	*6,6*
Total (unid.)		*22.497*	*3.669*	*5.918*	*621*	*32.705*	*100*
Total (%)		*68,8*	*11,2*	*18,1*	*1,9*	*100*	-

Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

Dentre o recorte temporal e espacial da pesquisa, identificam-se variações significativas de concentração e/ou desconcentração de empreendimentos e de unidades habitacionais no território, consequentemente, por questões físico-territoriais, pela ocupação intensa de espaços edificados, pelo elevado preço do solo, pelos condicionantes urbanísticos, dentre outros (Figura 04).

Figura 4. Espacialização na Metrópole Funcional dos empreendimentos por tipologia.



Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

A partir desse contexto, o capítulo encontra-se estruturado da seguinte forma: primeiramente, aborda a descrição da metodologia de coleta de dados em Registros de Incorporações, na parte "Operacionalização da pesquisa"; em seguida, define o que é preço acerca do ponto de equilíbrio entre a lei da oferta e a lei da demanda. Com base em Topalov (1979b) e Harvey (2013), isso ocorre para embasar as análises referentes ao preço do terreno

dos empreendimentos, o custo previsto das suas construções pelas incorporadoras e o preço de oferta das unidades habitacionais. Por fim, relaciona a produção de moradias da Metrópole Funcional no contexto do preço, do custo e da atuação do incorporador.

Operacionalização da Pesquisa

A pesquisa dá continuidade a uma série de coleta de dados e de análises, desenvolvidas por Ferreira (1996), Queiroz (2012a) e Lima (2018), que vem acumulando informações sobre a produção imobiliária no município de Natal desde 1967 – ano que foi registrada a primeira incorporação na cidade. Ambas contribuirão para a elaboração de séries históricas e de estudos comparativos significativos para o entendimento da evolução do mercado imobiliário local, permitindo comparações com o atual mercado a respeito do desempenho, da efetividade e das consequências, econômicas e espaciais.

Para tanto, realizou-se um levantamento de dados documentais para o desenvolvimento do objetivo, por se tratar de informações em estado bruto, sem que tenham recebido qualquer tratamento científico, como nos relatórios, nas reportagens de jornais, nas revistas, nas cartas etc. Em certos casos, os materiais de divulgação impressos ou eletrônicos, entrevistas e materiais de jornais que demonstram as características e as vantagens do empreendimento e das empresas responsáveis pela obra emitem notícias e opiniões, muitas vezes, distorcidas ou errôneas, além de apresentarem informações sobre os produtos sem coincidir com o resultado final do produto, sendo os dados demasiados ou omitidos conforme os interesses dos diversos agentes.

Desse modo, houve a coleta de informações em Cartórios de Registros Imobiliários, por seguir regras estabelecidas na Lei nº 4.591/1964[5] (BRASIL, 1964) que exigem o registro da incorpora-

[5] A Lei do Incorporador – Lei nº 4.591/64, Art. 32 (BRASIL, 1964) – exige para qualquer empreendimento o Registro de Incorporação, arquivado em Cartório competente de Registro de Imóveis, acompanhado de uma extensa documentação, como: "a) título de propriedade de terreno, ou de promessa, irrevogável e irretratável, de compra e venda ou de cessão de direitos ou de permuta; b) certidões negativas de impostos federais, estaduais e municipais, de protesto de títulos de ações cíveis e criminais e de ônus reais relativos ao imóvel, aos alienantes do terreno

ção imobiliária antes do anúncio da venda das unidades autônomas e pelo fato de o Cartório ser uma fonte única, pública e confiável.

Nos Cartórios, pesquisou-se com afinco os Registros de Incorporações dos municípios da Metrópole Funcional, do período de 2011 a 2016. Como os registros são de caráter público, com significativas informações sobre a promoção imobiliária, optou-se por utilizá-lo para a construção do banco de dados, que consta informações sobre o empreendimento, como endereço, número de edifícios por empreendimento, número de pavimentos por edifícios, número de unidades habitacionais por edificação, áreas, custos do metro quadrado, da unidade habitacional e global da obra, além das Escrituras Públicas dos terrenos em que se encontram o empreendimento, para obter informações sobre o preço de compra e área do lote.

A respeito dos dados selecionados, o número de empreendimentos ou o número de unidades habitacionais (UH) disponíveis no levantamento são variáveis que podem, de certa forma, mascarar ou distorcer as análises, pois, em alguns casos, um mesmo empreendimento possui diversos edifícios, e, em outros – como um imóvel de alto padrão –, apresenta poucas UH. Portanto, são utilizadas informações sobre o número de unidades habitacionais, para melhor quantificar o fenômeno.

Para complementar o banco de dados, coletou-se o menor preço de oferta da unidade habitacional dos empreendimentos registrados, por meio de pesquisas em páginas eletrônicas da incorporadora, em corretora de imóveis, em classificados do

e ao incorporador; c) histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 anos, acompanhado de certidão dos respectivos registros; d) projeto de construção devidamente aprovado pelas autoridades competentes; e) cálculo das áreas das edificações, discriminando, além da global, a das partes comuns, e indicando, para cada tipo de unidade a respectiva metragem de área construída; f) certidão negativa de débito para com a Previdência Social, quando o titular de direitos sobre o terreno for responsável pela arrecadação das respectivas contribuições; g) memorial descritivo das especificações da obra projetada; h) avaliação do custo global da obra, atualizada à data do arquivamento, como também, o custo de construção de cada unidade, devidamente autenticada pelo profissional responsável pela obra; i) discriminação das frações ideais de terreno com as unidades autônomas que a elas corresponderão; j) minuta da futura Convenção de Condomínio que regerá a edificação ou o conjunto de edificações; l) declaração em que se defina a parcela do preço; m) certidão do instrumento público de mandato; n) declaração expressa em que se fixe, se houver, o prazo de carência; o) atestado de idoneidade financeira, fornecido por estabelecimento de crédito que opere no país há mais de cinco anos; p) declaração, acompanhada de plantas elucidativas, sobre o número de veículos que a garagem comporta e os locais destinados à guarda dos mesmos".

principal jornal de circulação da capital – Tribuna do Norte. Dentre os casos de não adquirir as informações pelos referidos meios, foi necessário entrar em contato, por telefone, com incorporadores ou corretores imobiliários, totalizando uma média de 50 ligações.

Para compreender as estratégias de produção e de atuações dos promotores imobiliários em determinadas áreas dos municípios, entrevistou-se representantes de cinco incorporadoras que se destacaram na Metrópole Funcional, entre os anos de 2011 a 2016, com base em um roteiro de perguntas com temáticas sobre:

a) a incorporadora;
b) as quatro etapas fundamentais para realização da operação imobiliária, como a compra do terreno, a concepção do empreendimento imobiliário, a construção e a comercialização. Por conseguinte, as informações foram digitalizadas sob a forma de um banco de dados, espacializando-se os empreendimentos em bases cartográficas pelo sistema de informação georreferenciado, como o programa ArcGis. A preocupação de relacionar a localização no tecido urbano dos empreendimentos com as formas de provisão habitacional possibilita a compreensão das alterações do espaço urbano, em virtude de intervenções urbanísticas e, ainda, de seus efeitos, com evidências sobre os processos de fragmentação e da segregação socioespacial.

Definindo preço na Promoção Imobiliária

Capel (2013) recorda que, frequentemente, são os promotores imobiliários que consideram as demandas do mercado e decidem o tipo de moradia que vão construir, se serão unifamiliar ou em blocos, se de maior ou menor qualidade, de um ou outro tamanho. No caso específico do incorporador, este assume um papel de destaque na coordenação do processo produtivo, por ser o agente que compra o terreno e detém o financiamento para construção e para comercialização do imóvel; por determinar o processo de produção a respeito das características arquitetônicas, econômico-financeiras e locacionais; além de ser quem decide qual será o uso do solo naquela área e para qual camada de renda destina-se o imóvel (RIBEIRO, 1997).

Para Harvey (1980), cabe ressaltar que os incorporadores se envolvem no processo de criar espaços nas cidades com variados valores de uso para outros, a fim de realizar valores de troca para si próprios, como a compra do solo, sua preparação (particularmente a provisão de utilidades públicas) e a construção de moradia, o que requer considerável desembolso do capital em adiantamento à troca. As empresas envolvidas nesse processo sujeitam-se à pressão competitiva e realizam o lucro, com forte interesse em produzir moradia com valores de usos para os consumidores e com a medida de criar valores de troca para si próprios. Ademais, a figura do incorporador/promotor imobiliário é a do empresário financiador do empreiteiro, que organiza a produção imobiliária e, depois, a venda, por meio de cotas, para, enfim, retirar seu próprio capital e o lucro gerado.

Em termos gerais, os promotores do ramo da construção civil buscam o lucro a todo custo e, ao fazê-lo, opõem-se à formação de meios necessários para sua própria valorização, não interessando produzir determinados elementos para constituição do valor de uso complexo, ou seja, aqueles que não são rentáveis, como infraestruturas urbanas e equipamentos coletivos. No caso dos incorporadores, o objetivo não é o de produzir casas, e, sim, de ser o organizador da produção imobiliária, para que, depois da venda, retire seu capital e seu lucro (CAMPOS, 2011; ROYER, 2009).

Os incorporadores avançam em oferecer novos produtos habitacionais em condomínios com diversos serviços e facilidades para obter lucratividades elevadas, por meio da conversão de vazios urbanos ou edificações unifamiliares com novas casas e/ ou torres de apartamentos. A possibilidade de expandir a produção imobiliária residencial em diversas áreas (urbana, semirrural e rural) influencia a produção e a circulação de mercadorias imobiliárias residenciais, como também contribui para que os incorporadores valorem novas oportunidades para obtenção de maiores lucros, a partir da promoção e da venda das moradias. Todavia, ao se tratar do mercado residencial, considera-se que a determinação do preço de oferta depende do poder de compra do público-alvo, das evoluções futuras das conjunturas econômicas, políticas e sociais e/ou da localização do empreendimento e da qualidade da construção (tanto das características dos materiais como do estilo).

Mas, o que é o preço? A partir das reflexões de Topalov (1979b) e Harvey (2013), o preço é o ponto de equilíbrio entre a lei da oferta e a lei da demanda, que se estabelece em função da mediação do dinheiro com relações de intercâmbios entre um produto qualquer e demais produtos. Assim, o preço é a medida econômica imediatamente perceptível pelos agentes econômicos e, especialmente, pelos produtores capitalistas, ou seja, é constituído pelo custo da construção, quer dizer pelo capital de consumo mais o lucro médio sobre este capital; e, ainda, o valor de troca da construção é regulado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para construção do empreendimento. Em seguida, uma vez deduzido o custo da construção, o preço de oferta é determinado, por um lado, pelo preço de compra do terreno e pela lucratividade bruta da promoção; por outro, pelo rápido retorno do capital investido a forma de dinheiro, tempo este vinculado para: a) aquisições de alvarás e de financiamentos; b) lançamento da obra; c) início e término das vendas etc. Ademais, existe a possibilidade de adicionar ao preço de oferta os sobrelucros de localização, acrescidos pela proximidade de áreas valorizadas da cidade, com presença de infraestrutura e serviços urbanos, centros de comércios e serviços, orla marítima etc.

No geral, o preço é a forma capitalizada assumida pelo valor de troca no circuito imobiliário, que depende da produção em si do empreendimento, como também: a) da sua localização; b) da escassez de terras e de imóveis; c) do próprio poder de compra do público-alvo; d) do prestígio social ao adquirir o imóvel em determinada área da cidade; dentre outros elementos. Vale destacar, ainda, que o primeiro elemento deduzido do faturamento do preço de oferta é o custo da construção, o qual depende, é claro, da amplitude do programa. E a este nível intervém um conjunto de interesses que condicionam a produção, como a produtividade das incorporadoras, as economias de escalas, as metas de lucratividade das empresas. Por outro lado, o preço da construção não depende fundamentalmente do nível dos preços finais de oferta e/ou de comercialização, podendo ocorrer a venda de moradias a preços que variam em proporções muito superiores ao custo da construção (TOPALOV, 1979b).

Dentre diversos aspectos, convém recordar que um dos traços visíveis e pertinentes do funcionamento do mercado

imobiliário residencial é a mudança de preços de terra quanto à oferta dos imóveis e uma certa estabilidade nos custos das construções (insumos, taxas, impostos, projetos). Além disso, para Samuel González (2010), o que se paga pelo terreno e pelo próprio imóvel conta com o dinamismo das mudanças temporais e da própria conjuntura, o qual contribui de maneira substancial para definição do papel da propriedade territorial urbana e para imprimir uma série de particularidades na definição dos promotores e das suas práticas neste mercado, com impactos notáveis e diversos na configuração das cidades.

Terreno: o preço de um bem sem valor

As variações quantitativas do preço do solo – urbano e, em alguns casos, semirrurais –se delimitam pela sua conexão com os aspectos estruturadores do conjunto de operações deste mercado – como também da economia capitalista – e pela escala de incidência da maior parte dos terrenos ou até mesmo de um número reduzido deles. Esse movimento dos preços do solo sobrecarrega os recursos financeiros daqueles com interesse em adquiri-los para valor de uso; e, é irresistível, na maioria das cidades capitalistas, para agentes com visível "ilusão monetária" e interesses de valor de troca (GONZÁLEZ, 2010).

O alcance do preço do terreno determina-se pelo preço da demanda capitalista do solo e, de maneira mais precisa, pela hierarquia dos preços de demanda dos agentes que valorizam o capital ao transformar o uso do solo; já que, não há lei de oferta independente dos preços da transação, eles mesmos definem-se pela demanda. As diferenciações de preços decorrem, geralmente, da ampliação da busca por novos espaços construídos, principalmente em áreas com elevado índice de ocupação, além do crescimento do poder de compra pela população – por efeito de mudanças de tributos, impostos, inflação, implementação de políticas habitacionais –, que tende a ampliar a demanda e valorizar o preço da terra.É interessante ressaltar, ainda, que as variações dos preços podem incidir pela ação estatal, por meio de distintas vias de: i) programas habitacionais; ii) financiamentos; iii) recursos direcionados para implementação de estruturas urbanas;

como também iv) por meio de modificações dos padrões de uso e ocupação do solo (TOPALOV, 1979b; GONZÁLEZ, 2010).

Em certos casos, ao haver mobilização de capital para cumprir a função de organizar a produção do terreno – como infraestrutura e serviços urbanos – e transformar seu uso – de rural para urbano –, conduz-se à formação de sobrelucro de localização da renda do solo em determinadas regiões. Na prática, a expansão da demanda por espaço construído pressiona o crescimento físico e expande os deslocamentos necessários para utilizá-los, isto é, aumenta as rendas ligadas aos custos de mobilidade, particularmente, para o preço de oferta das habitações e intervém, notavelmente, no preço dos terrenos disponibilizados.

A busca por espaço construído consolida os interesses e as ações dos promotores de terras que, de certo modo, controlam a condição básica para a "produção" deste bem. No caso da Metrópole Funcional, é visível o esgotamento de solo urbano na cidade polo – Natal; em trechos da orla marítima a serem facilmente urbanizados; e, ainda, se intensifica a escassez relativa de terras urbanas em localidades com barreiras naturais – como Zonas de Proteção Ambiental – e com elevados sobrecustos para produção de infraestrutura (Figuras 05 e 06).

Figura 5. Bairro de Mãe Luiza (AEIS) e o entorno imediato (Areia Preta, Petrópolis, Tirol), Zona Leste de Natal

Fonte: Foto Jornalismo Canindé Soares.

Diante de tal quadro da Metrópole Funcional, as percepções quantitativas evidenciam flutuações na totalidade dos preços do solo comercializados (Figuras 06 e 07), que abarcam os conjuntos de lotes das cidades e correspondem a grandes submercados do espaço construído[6]. No geral, cada terreno tem seu próprio potencial para diversas rentabilidades urbanas – como do uso do solo e de suas transformações – que se acrescentam ao preço de comercialização. Dentre diversos fatores[7], destaca-se, no mercado, aquele solo cujos proprietários podem efetivar o uso potencial a ser desenvolvido no local e agregar maior porção de renda.

Ao considerar apenas a categoria de variações de gabarito dos empreendimentos (Figuras 08 e 09), sobressaem áreas da Metrópole Funcional, com preço de comercialização de terreno sobrelevado em comparação àqueles com menores disponibilidades de potencial construtivo – verticalização –, como as áreas com predominância da tipologia casa. Segundo o empresário Silvio Bezerra[8], a viabilidade de comprar terrenos que permitem elevado potencial construtivo influencia o custo final da incorporação, porque o preço do terreno para empreendimentos verticais pode equivaler a 18% do custo da construção, já para o tipo horizontal, é, em média, 40%.

---

[6] Como mencionado no tópico "Operacionalização da Pesquisa", os dados referentes aos preços dos terrenos foram obtidos em suas Escrituras Públicas que se encontravam anexadas aos Registros de Incorporação, isto é, o preço refere-se ao momento de aquisição do terreno.

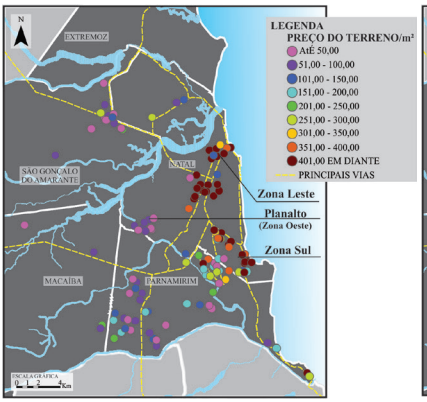
[7] Segundo Samuel Gonzáles (2010), os preços dos terrenos tendem a variados movimentos de oscilações: i) das atividades construtivas, ou seja, a expansão ou contração da produção do espaço construído implica uma ampliação ou um estreitamento da demanda por terrenos urbanos; ii) do mercado de capital pela influência de modo indireto, à medida que gera acelerações e desacelerações da atividade construtiva; iii) das taxas de lucro referentes às quais se determina o preço do solo para capitalizar a renda; iv) das demandas especulativas da terra; v) do uso e da ocupação do solo; vi) da densificação construtiva.

[8] Silvio de Araújo Bezerra é o presidente e um dos proprietários da Ecocil Incorporações S/A. As informações mencionadas por ele foram obtidas em entrevista concedida à autora, em 28 de março de 2018. A empresa de construção civil Ecocil foi a primeira na área de incorporações imobiliárias do estado do Rio Grande do Norte, sendo uma empresa local que se sobressai na presença de firmas nacionais e relativamente capitalizadas no o mercado imobiliário da Metrópole Funcional.

No caso da tipologia apartamento, é visível o incremento da rentabilidade dos preços por metragem (R$/m²), quando há a possibilidade de aumentar a densidade construtiva, isto é, quanto mais se permite o aumento de gabarito, mais repercute-se no preço final do terreno. Tal relação demonstra-se, claramente, em áreas limítrofes entre Parnamirim e Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Natal – especificamente no bairro do Planalto –, cuja ausência de infraestrutura e serviços urbanos, de disponibilidade de terrenos vazios e de controle de gabarito (média de quatro pavimentos) reduzem o futuro ganho agregado ao preço final do terreno. Por exemplo, na região do Planalto, aqueles terrenos comprados após os anos de 2010 têm como preço/m² máximo R$ 100,00; já nas áreas anteriormente citadas dos demais municípios, os preços predominam entre R$ 100,00 e R$ 150,00, tendo ressalvas nas proximidades de São Gonçalo a Natal, que atingem R$ 300,00/m².

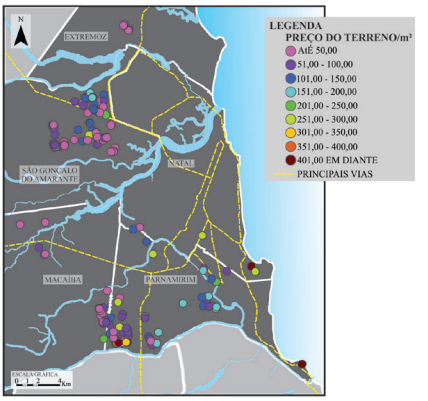
Quanto à localização, os resultados evidenciam, claramente, que as escalas do preço de comercialização dos terrenos crescem de maneira paulatina, ao se aproximar cada vez mais de áreas com intensa ocupação do solo, escassez de terrenos vazios, elevada infraestrutura e serviços urbanos. Em certos trechos – Zona Sul e Leste de Natal – atravessa as fronteiras de preço contínuo e alcança preços de monopólio (por exemplo, R$ 1.537,00 no bairro de Petrópolis (Figura 05). De fato, determinados incorporadores estão dispostos a pagar por preços excepcionalmente elevados, quando há expectativas de que os benefícios financeiros auferidos com o empreendimento possibilitarão arrebatar dimensões adicionais de lucratividade.

Figura 6. Preço por metragem (R$/m²) do terreno, tipologia apartamento



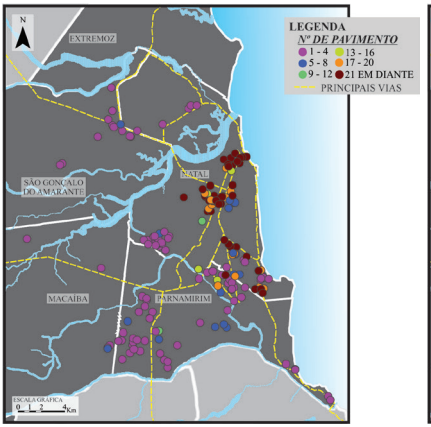
Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

Figura 7. Preço por metragem (R$/m²) do terreno, tipologia casa



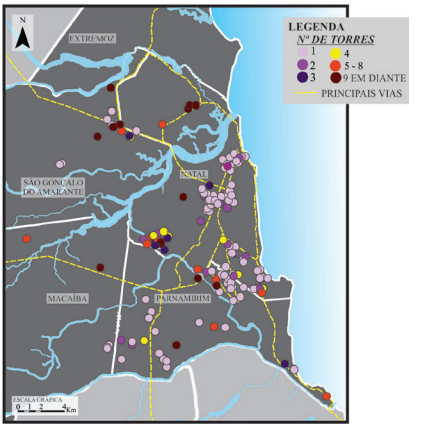
Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

Figura 8. Número de pavimentos, tipologia apartamento



Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

Figura 9. Número de torres (blocos) por condomínio, tipologia apartamento



Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

Ao comparar as áreas que prevalecem as tipologias horizontais (casas, dúplex e tríplex), identifica-se a compra ampliada de terras para utilizá-las apenas parcialmente com o empreendimento, havendo, assim, um efeito de retê-las, estocá-las e até mesmo valorizá-las nas devidas proporções e temporalidades para, no futuro, ocupá-las. Esse efeito de

retenção de terras e a construção de empreendimentos no seu entorno – mesmo em áreas pouco adensadas ou semirrurais – afeta em grande medida as expectativas de crescimento futuro dos preços dos terrenos e as decisões de consumo do mesmo. Além disso, quanto mais metro quadrado se compra, maior será a possibilidade de redução do preço de comercialização. Dentre os empreendimentos do tipo casa, o preço/m² do terreno prevaleceu até R$ 150,00, tendo sido esses preços elevados em menor proporção – atingindo, no máximo, R$ 751,00 – à medida que se aproxima da orla marítima, de áreas densamente construídas, com ausência de terras desocupadas e com melhores estruturas urbanas.

Esses resultados confirmam, claramente, a afirmação de Vargas (2014), de que a dinâmica do preço da terra não está atrelada apenas aos aspectos qualitativos do solo (topografia e tamanho) nem aos atributos locacionais e de infraestrutura urbana que compõem o seu preço, mas, também, à sua escassez. Quanto mais se aproxima de áreas com intensa ocupação do solo, mais elevam-se os preços, e as diferenciações decorrem, em grande parte, da pressão da demanda em adquiri-los e da limitação da oferta tomadas em conjunto.

Custo previsto da construção: cálculo econômico do promotor

Os custos do empreendimento por incorporação imobiliária apresentam diversos parâmetros fundamentais que se relacionam e se atrelam aos custos relativos dos terrenos, aos custos da construção e aos custos da administração da obra. Dentre os custos da construção incluem-se, ainda, as etapas de projeto, fundação, estrutura e acabamento, os custos relativos à aquisição de matérias-primas e remuneração de mão de obra própria e terceirizada, assim como os gastos operacionais que abrangem as despesas comerciais, gerais e administrativas (SHIMBO, 2012).

Para demonstrar o custo da construção dos empreendimentos da pesquisa, realizou-se o cruzamento de dados disponibilizados no Registro de Incorporação referentes

ao custo previsto da construção (CPC), que compreende as seguintes parcelas[9]: i) o custo básico de materiais, o custo básico de mão de obra, o custo básico das máquinas e equipamentos; ii) as adicionais não consideradas no projeto padrão, como fundações especiais, elevador, equipamentos e instalações (fogões, gerador, bombas e recalque, impermeabilização, ar-condicionado, calefação, ventilação e exaustão), parque infantil, obras e serviços complementares (terraplenagem, recreação – piscinas, campos de esporte –, ajardinamento, instalações e regulamentação do condomínio, ligação e serviços públicos), pátio estacionamento, garagem; iii) os impostos, as taxas e os emolumentos cartoriais; iv) os gastos com projetos arquitetônico, estrutural, instalação, especiais; v) as remunerações do construtor e do incorporador.

Deve-se advertir, desde logo, que o custo previsto é calculado por engenheiro ou arquiteto responsável, antes mesmo de registrar o empreendimento no cartório. Com base no Custo Unitário Básico (CUB), definido pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio Grande do Norte – SINDUSCON/RN –, o incorporador chega ao custo global da construção – denominado aqui CPC – e ao custo global unitário da obra em cálculo[10]. Dessa forma, a empresa divide o custo global da construção pela área equivalente, a fim de obter o parâmetro principal, que é o CPC por metro quadrado. Na prática, o CPC pautará a estimativa parcial dos gastos da obra. Além disso, os dados do custo da construção podem mascarar ou distorcer as análises, devido ao fato de o Registro de Incorporação disponibilizar a previsão do custo final da obra e não informar a despesa real.

Conforme a pesquisa, o custo previsto da construção da

[9] A soma das referidas parcelas corresponde ao custo global da construção, conforme a NBR 12.721 (ABNT, 2005), referente à Avaliação de custos unitários de construção para incorporação imobiliária e outras disposições para condomínios edilícios.

[10] O valor estimado obtém-se com a multiplicação do valor por metro quadrado da construção pela área equivalente em área de custo padrão da unidade autônoma. A área equivalente corresponde à área virtual, cujo custo de construção equivale ao custo da respectiva área real, utilizada quando este custo é diferente do custo unitário básico da construção, adotado como referência. Pode ser, conforme o caso, maior ou menor que a área real correspondente (ABNT, 2005).

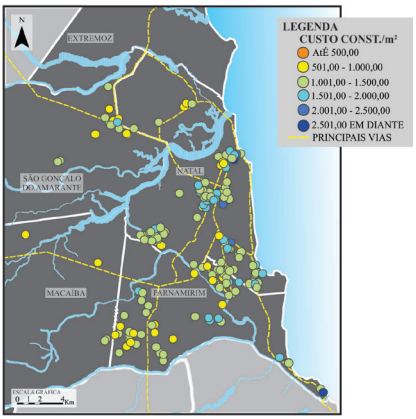
unidade habitacional predomina entre R$ 1.001,00/m² e R$ 1.500,00/m², tanto para tipologia apartamento quanto para tipologia casa[11] (Figuras 10 e 11). Ambas têm semelhanças na base produtiva dos projetos, com padronizações do estilo arquitetônico e do processo construtivo que favorecem o sistema de controle da produção e dos custos. No geral, os incorporadores buscam a produção em série, a fim de conseguir maior apropriação privada de lucros e de atender ao perfil socioeconômico do seu nicho de mercado.

No caso específico das torres de edifícios de apartamentos, o crescimento do custo da construção não mantém uma continuidade com respeito ao número de níveis de pavimentos, mas, sim, existem sobressaltos (GONZÁLES, 2010). À medida que se verticaliza (Figuras 08 e 09), o CPC eleva. Isso ocorre quando se ultrapassa os cinco ou seis pavimentos, pela necessidade de introduzir aparatos mecânicos de circulação vertical. Por exemplo, até o quarto pavimento, o custo prevalece entre R$ 500,00/m² e R$ 1.000,00/m², em razão de a maioria dos empreendimentos adotarem a alvenaria estrutural como sistema construtivo, diferindo-se substancialmente (superior a R$ 1.500,00/m²) quando o escalonamento supera os 20 pavimentos, por recorrer a estruturas mais sofisticadas. Logo, a técnica de edificar e o tipo de insumos conduzem a CPC variados, os quais permitem afirmar, em princípio, que o custo se introduz em determinados andares.

A pressão dos próprios investidores introduz métodos de produção cada mais eficientes, os quais conduzem ao avanço das forças produtivas, os beneficiam para obtenção de maior porção do mercado e da apropriação de uma quantidade maior de sobrelucros. Conforme Samuel González (2010), nessa economia mercantil ditada pelo capitalismo, ao aumentar a produtividade, há a tendência de diminuir o efeito do valor unitário da produção – "preço natural" – e, até mesmo de forma contraditória, eleva os preços de oferta – e de comercialização – individuais das mercadorias.

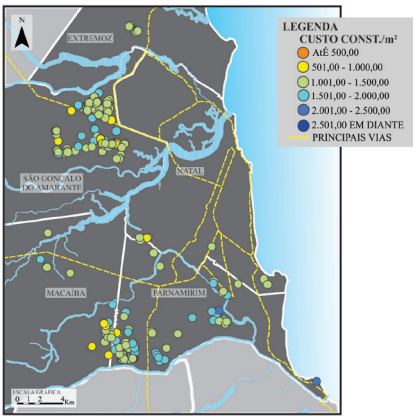
[11] O quadro não especifica os valores dos custos de aquisição dos terrenos e custos de administração da obra que também compõem o custo do imóvel.

Figura 10. Custo da construção por metragem (R$/m²) da obra, tipologia apartamento



Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

Figura 11. Custo da construção por metragem (R$/m²) da obra, tipologia casa



Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

De fato, o CPC, no interior do setor capitalista da indústria da construção civil, não é constante, seja pela influência do padrão técnico-construtivo seja pela tipologia do empreendimento, e não depende fundamentalmente do nível dos preços de ofertas finais. O custo da construção resulta da amplitude do programa, das intervenções de um conjunto de variedades que abrange as condições da produção, como as economias de escala, a produtividade e a lucratividade das empresas da construção.

Preço de oferta: variações superiores ao custo da construção

Como mencionado anteriormente, o preço do terreno dos empreendimentos pesquisados determina-se pela renda potencial a ser adquirida pelo desenvolvimento de usos rentáveis no local. Ademais, o preço de oferta se estabelece não só pela soma do preço do terreno, dos custos de produção, mas também pelas taxas de lucratividades, pelas rentabilidades periódicas, pelas disponibilidades financeiras do público-alvo em adquirir imóveis específicos em determinadas áreas. Há, ainda, as distorções conjunturais influentes no preço, no que diz respeito à capitalização de suas rendas diferenciais e de monopólios, que podem se

sobressair em momentos de lançamento e/ou num futuro, com a capitalização de incrementos, ou ao menos uma parte.

Nesse caso, estimar o preço de oferta requer dispor do preço que os agentes do espaço urbano pagariam por um imóvel em seu conjunto mais o preço do terreno e os custos da construção. Para alinhar esses condicionantes, deve-se saber o preço de oferta em áreas desenvolvidas e com poucos lotes vazios, como também em zonas em que há poucas transações e até mesmo com raras edificações, já que as possíveis densidades construtivas das cidades relacionam, quantitativamente, os preços de oferta e os custos da construção (GONZÁLEZ, 2010).

Samuel González (2010), no entanto, afirma que a magnitude dos preços dos imóveis urbanos não é algo a se manifestar de maneira evidente, e não se determina facilmente pelo observador desprevenido, por se tratar de bens com qualidades distintas entre si e para demandantes com comportamentos diferenciados. Assim, estabelecer o preço de oferta de residências toma dimensões adicionais do simples consumo do comprador, uma vez que a moradia é simultaneamente bem "de consumo" e bem "de investimento", com alusões à lógica de valor de uso e de valor de troca que supõe a estas práticas.

Com base nos dados disponibilizados pelos entrevistados[12], grande parte das incorporadoras realiza pesquisas de mercado sobre o preço de imóvel para, em seguida, definirem o preço máximo da oferta e, em certos casos, para impor preços de monopólio que tendem exaurir a renda da terra. Para Raimundo Maia[13], estabelece-se uma relação entre o preço que se deseja vender o imóvel, o preço de compra do terreno e a lucratividade da empresa, que é quase sempre mais ou menos o dobro do custo da construção. Nessa percepção, o preço de oferta é a relação do quanto os incorporadores estão dispostos a investir para custear: o processo de compra do terreno, a construção do empreendimento, mais o cálculo provável para obtenção da taxa de lucratividade, ou seja, o preço que o incorporador determina para comercialização/lançamento do imóvel no mercado, entre outros fatores.

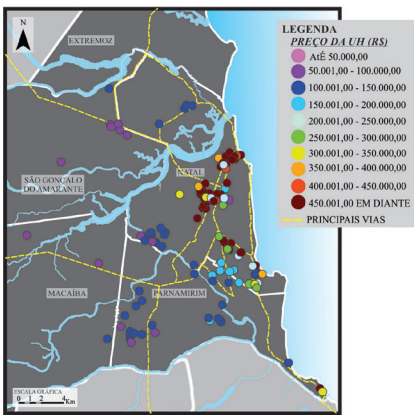
[12] Para maiores detalhes, ver o subcapítulo 7.1.4 Definição do preço de oferta/lançamento de Lima (2018).

[13] Raimundo Nonato Maia Costa Maia é gerente geral da filial Construtora Colmeia S/A de Natal. As informações obtidas por ele decorreram da entrevista concedida à autora, em 22 de março de 2018.

Como metodologia, coletou-se o menor preço de oferta da unidade habitacional da incorporação que fora divulgado em páginas eletrônicas da incorporadora, em corretora de imóveis e em classificados do principal jornal de circulação da capital – Tribuna do Norte. Dentre os 511 empreendimentos da tipologia apartamento e casa, registrou-se o preço de oferta de 40% do total. Apesar do reduzido quantitativo, é possível realizar o estudo, mas deve-se considerar que as informações decorrem praticamente de UH situadas em Natal (48%), por concentrarem maior número de imóveis e por haver maiores meios de publicidade dos empreendimentos.

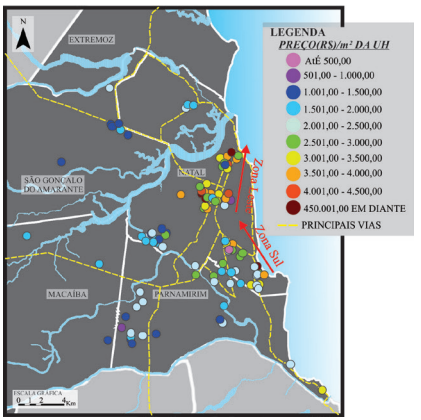
A partir dos dados do tipo apartamento situados nas áreas periféricas da Metrópole Funcional, nota-se que o preço de oferta da UH predomina entre R$ 100.001,00 e R$ 200.000,00, e, quanto mais distante de Natal, não ultrapassa de R$ 100.000,00 (Figuras 12 a 15). Conforme o padrão construtivo e a localização do empreendimento, observa-se que os preços de oferta por metragem (m²) predominam entre R$ 2.001,00/m² e 2.500,00/m², na área central de Parnamirim, e entre R$ 1.001,00/m² e R$1.500,00/m², nas bordas de São Gonçalo com Natal, especificamente na Zona Norte. Nesta área da cidade polo, os preços de oferta assemelham-se àqueles a serem comercializados em Parnamirim, e, ainda, sobressai UH com preço superior a R$ 2.500,00/m².

Figura 12. Preço (R$) da UH, tipo apartamento



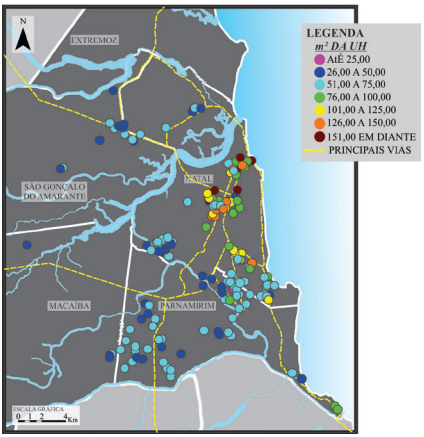
Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

Figura 13. Preço (R$)/m² da UH, tipo apartamento



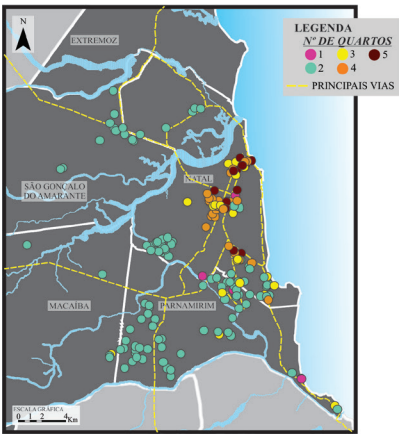
Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

Figura 14. Dimensionamento da UH (m²), tipo apartamento



Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

Figura 15. Número de quarto, tipo apartamento



Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

No caso específico de Natal, entretanto, o preço de oferta aumenta à medida que se desloca do sentido da Zona Sul para Zona Leste. Identificam-se, assim, na primeira Zona, sobretudo no bairro de Capim Macio, empreendimentos com UH ofertadas por até R$ 599.000,00 (R$ 6.655,55/m²), com três quartos (90,00m²). Na faixa litorânea da Zona Leste – em Areia Preta –, chega-se a ofertar apartamentos com cinco quartos (280,00m²) por R$ 2.307.000,00 (R$ 8.239,28/m²). Esses elevados preços possibilitam aos incorporadores adquirirem componentes exclusivos de lucratividade, que se determinam pelas condições de mercado, de preço do solo e de custo da construção, assim como por outros componentes de sobrelucratividades diferenciais, obtidos pela localização dos empreendimentos: proximidades da orla marítima, dos principais centros de comércios e serviços e, em alguns casos, por Zonas de Proteção Ambiental. Nessa perspectiva, o preço de oferta dos imóveis é fortemente influenciado pela apropriação do lucro a partir da localização do terreno, ou seja, quanto mais diferenciados e exclusivos forem o entorno dos terrenos e o próprio imóvel, maior é a tentativa de os incorporadores elevarem expressivamente o preço de oferta da unidade habitacional.

De fato, a produção limita-se à propriedade do solo, o que traz consigo o aumento dos preços das moradias. Ao observarmos o preço/m² dos terrenos (Figura 06) das Zonas Sul e Leste de Natal, identificamos as mais altas escalas de valores da Metrópole Funcional (superior a R$ 601,00/m²). Logo, o alcance de determinados incorporadores em construírem nesses terrenos com preços sobrelevados pode levá-los a um cenário de sobrelucratividades. Nesse mercado, o público-alvo paga pela soma mais alta do preço de oferta, o que introduz o preço do terreno. E, o preço do solo supera a proporção desembolsada pelos usuários para o edifício construído.

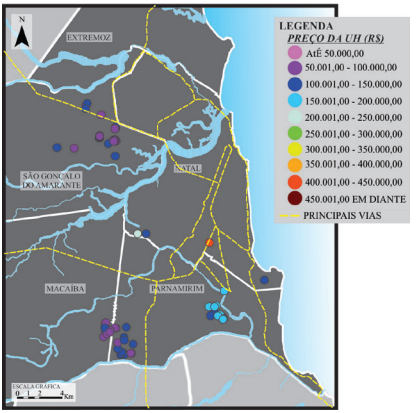
Tais sobrepreços de oferta não aparecem dentre os imóveis residenciais horizontais condominiais (Figuras 16 a 19). Como mencionado anteriormente, a padronização de projetos neste mercado – principalmente, para população de rendas média e baixa – concentra entre si preços de oferta em torno de R$ 100.000,00, para unidades com 2 quartos (60,00m²). Tais diferenciações de preços atrelam-se, também, mais ao preço do terreno do que ao próprio custo da construção, como nas áreas de transbordamento de Natal sobre Parnamirim, onde se concentram os valores mais elevados dos preços do solo (média de R$ 150,00/m²). Nessas áreas, comercializam-se imóveis com 2 ou 3 quartos (100,00 a 150,00m²) e com preços de oferta variando entre R$ 150.000,00 e R$ 200.000,00 (média de R$ 2.001,00 a 2.500,00/m²).

No sentido Parnamirim em direção à Macaíba e na própria São Gonçalo do Amarante, o preço máximo de oferta é de R$ 150.000,00, para UH de até 75,00m² (média de R$1.501,00/m² a R$ 2.000,00/m²). Embora haja a redução do preço de oferta, comercializam-se os terrenos numa escala de R$ 3,00/m² [14] até R$ 250,00/m² (Figura 06), o que possibilita maiores sobrelucros para os incorporadores que as adquiriram a reduzido custo. Nessa linha de preços de ofertas, os empreendimentos em si não agregam valores aos produtos, como áreas de lazer e equipamentos poliesportivos, nem mesmo a própria infraestrutura e os serviços

[14] Quase sempre são grandes glebas compradas e parceladas, posteriormente, para a implantação do empreendimento.

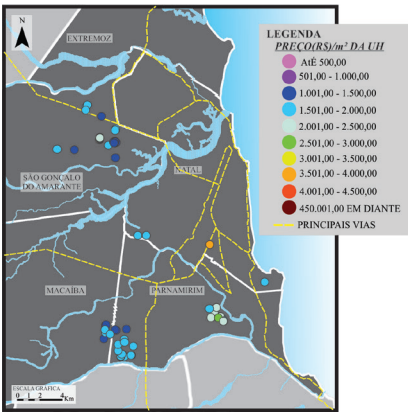
do entorno[15], que favorecem o acréscimo do preço final de comercialização.

Figura 16. Preço (R$) da UH, tipo casa



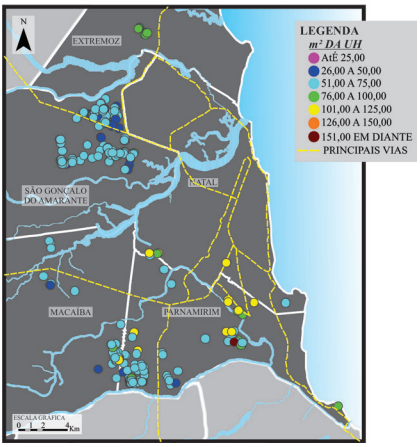
Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

Figura 17. Preço (R$)/m² da UH , tipo casa



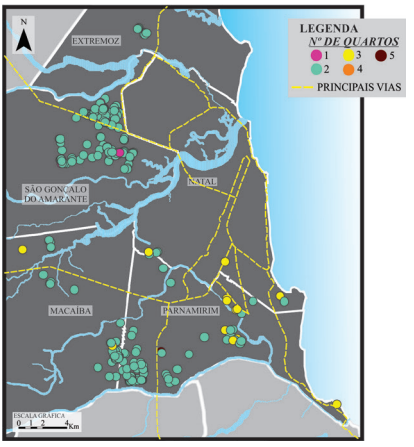
Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

Figura 18. Dimensionamento da UH (m²), tipo casa



Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

Figura 19. Número de quarto, tipo casa



Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

[15] Essa área é uma região urbana e semiurbana, com precárias infraestruturas e serviços urbanos.

Por outro lado, Natal concentra as novas casas com maiores preços de oferta (máximo de R$ 450.000,00 e R$ 3.880,00/m²), apesar do reduzido número desses empreendimentos. Na prática, não há um comportamento anômalo do preço final, pois os imóveis se situam em uma área com preços de solo elevados. Ademais, não só o entorno interfere na agregação de valores ao empreendimento, como também as disponibilidades de equipamentos de lazer nos condomínios, como: piscinas, parque infantil, quadra poliesportiva, salão de festas, churrasqueiras, entre outros.

Os distintos preços de ofertas demonstram que as classes altas permanecem nos espaços tradicionais e exclusivos da cidade de Natal (Zona Leste), apesar do fato de que as alterações nos modos de vida dominaram outros modelos de empreendimentos, como os condomínios fechados horizontais em periferias com estruturas urbanas básicas, ou seja, nas áreas de conurbação entre Natal e Parnamirim.

Além disso, as variações de preços em um cenário urbano de expansão manifestam os diferentes modos de acumulação do capital por parte dos proprietários de terras e dos incorporadores das áreas. Nas esferas com maiores competitividades – como as Zonas Sul e Leste de Natal – o processo de acumulação é intenso, embora haja pouco ou nenhum espaço restante para a acumulação adicional, havendo, assim, uma luta contínua, desde dos anos 2000, entre agentes imobiliários para construir paisagens físicas – sobretudo, de torres de edifícios residenciais – apropriadas à própria condição do capital.

Preço, Custo e Incorporador

A produção de moradias é fortemente influenciada pela conjuntura econômica e por outros numerosos fatores que afetam o mercado imobiliário. Alguns são de ordem social, como as estratégias das famílias, dos grupos sociais, as valorizações de alternativas existentes ou não para a inversão da produção. Outros por decisões políticas, com a alocação de recursos para construção de moradia, as disponibilidades e as possibilida-

des de acesso a financiamentos, tanto por parte das empresas promotoras quanto dos compradores, e, também, pelos condicionantes físicos e urbanísticos, por influenciarem na escolha do local dos empreendimentos, da tipologia da moradia a ser implantada e do público-alvo.

Diante de todos esses fatores, o estudo das diferenciações entre preço do terreno, custo da construção e preço de oferta do imóvel permite visualizar que onde se situam os terrenos "baratos" e com alto coeficiente de aproveitamento, há a definição do produto que melhor se adapta ao terreno, à região e, por conseguinte, à clientela que se pretende atingir. Na integração entre a infraestrutura urbana com a propriedade da terra está a questão da habitação, em que os investimentos públicos e privados contribuem para a definição da lucratividade do incorporador, que condiciona onde e de que forma as diversas classes sociais distribuem-se no espaço urbano.

Outro fator que orienta os promotores imobiliários na busca das taxas de lucratividade pelas diversas regiões da cidade é o zoneamento, definido pela legislação urbanística. Ao determinar diferentes formas de apropriação do espaço, as diretrizes estabelecem classificações para os territórios urbanos. Logo, interessa aos incorporadores imobiliários, por exemplo, as terras com o maior coeficiente de aproveitamento de sua área total e aquelas com uma possibilidade de um alto grau de adensamento e de verticalização, como é o caso dos bairros de Lagoa Nova e Petrópolis, respectivamente, Zona Sul e Leste de Natal.

Em geral, percebe-se que não é suficiente ter em conta somente o preço do terreno, o custo da construção e o preço de oferta do imóvel para compreender a lógica econômica dos incorporadores. Também são elementos essenciais a formação da lucratividade da promoção imobiliária, da taxa de lucro, a velocidade de comercialização, os financiamentos para a construção e comercialização, as diversas combinações dos capitais imobiliários, financeiros, dentre outros.

Contudo, para obter o estudo concreto da lucratividade do incorporador, é necessário envolver pesquisas sobre as trajetórias fundiárias dos terrenos-alvo dos novos investimentos,

retomando análises sobre as dinâmicas fundiárias de transformações do uso do solo, do parcelamento (desmembramentos e loteamentos de glebas) e da verticalização. Outro ponto a complementar trata-se da verificação dos processos construtivos dos empreendimentos, como as relações de espaço-tempo da construção, as suas fases e etapas, as tecnologias empregadas, os projetos urbanísticos e arquitetônicos. Por fim, as relações dos empreendimentos com as localidades onde são construídos, no sentido de entender o alcance da lucratividade, enquanto um processo de transformação mais amplo e global do espaço social.

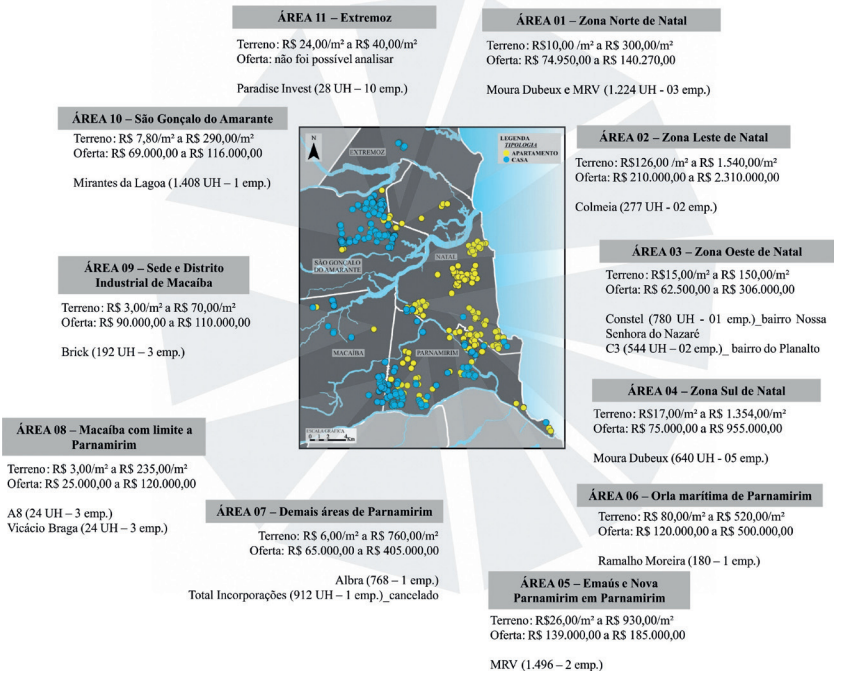
Para avançar na compreensão da valorização dos espaços que abrigam novos empreendimentos, precisa-se avaliar as variedades de promotores atuantes na Metrópole Funcional que passaram pelo setor imobiliário nos últimos anos. De fato, a atuação dos incorporadores não é homogênea, distinguindo-se por aqueles com a pretensão de produzir grandes pacotes de unidades habitacionais por diversas áreas da MF e para variados público-alvo.

Ao recortar a produção imobiliária da Metrópole Funcional numa escala municipal e em certos casos por zonas administrativas ou por concentração de incorporações (Figura 20), visualiza-se o panorama do incorporador, com o maior número de empreendimentos registrados em determinadas localidades, os maiores e os menores preços de oferta de imóveis e o preço do solo por metro quadrado. No geral, constata-se que a Zona Leste de Natal (Área 02) apresenta os maiores valores, tanto do preço do terreno quanto do preço da moradia, e os incorporadores da região são aqueles, possivelmente, com elevada lucratividade. Verifica-se, também, que as incorporadoras Moura Dubeux e MRV sobressaem dentre aquelas com maior quantidade de imóveis registrados por área.

A localidade como mercadoria é, portanto, o determinante para diferenciação da lucratividade dos incorporadores. Por um lado, a perspectiva da disponibilidade de terras e o processo de valorização do espaço – a sua capitalização – torna-se algo presente no preço máximo de oferta. Por outro, a questão da urbanização eleva os preços — seja da terra, dos empreendimentos construídos ou em construção

–, ao modificar a rentabilidade do solo em preço do solo, preço dos imóveis e preço do espaço urbano, dados por um mercado imobiliário de espaços edificados e de espaços com expectativas de edificação ou de alguma transformação presente ou futura.

Figura 20. Preço, custo e incorporador de destaque em determinadas áreas da Metrópole Funcional



Fonte: A partir dos dados de Registro de Incorporação, coletados em Cartórios de Imóveis de Natal, de sites da própria incorporadora e/ou em classificados de imóveis.

Nota: Terreno refere-se ao seu preço mínimo e máximo de comercialização. Oferta é o preço mínimo e máximo de oferta do imóvel. E, por último, é o nome do incorporador com maior número de registros da tipologia casa e/ou apartamento daquela área e a quantidade de empreendimentos incorporados.

Com base em Vargas (2014), a condição de localização no âmbito do mercado imobiliário conduz à principal peculiaridade do produto (imóvel), a vinculá-la ao próprio terreno e aos processos norteadores do espaço urbano, remetendo à necessidade de abranger o fator localização como elemento de diferenciação da tipologia do empreendimento, do preço de oferta da edificação e do próprio faturamento do incorporador.

Referências

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 12.721: Critérios para avaliação de custos de construção para incorporação imobiliária e outras disposições para condomínios edilícios – Procedimento. Rio de Janeiro: ABNT, 2005.

BRASIL. **Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm. Acesso em: 1 out. 2014.

CAMPOS, P. R. O preço da terra urbana e moradia de baixo custo. *In*: MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. de M. (org.). **Estado e capital imobiliário**: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011, p. 63-79.

CAMPOS, T. M. C. M. **Urbanização imobiliária residencial**: uma leitura da configuração espacial da Região Metropolitana de Natal/Brasil. 2015. 279 f. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) — Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

CAPEL, H.. **La morfologia de las ciudades III**. Agentes urbanos y mercado inmobiliario. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2013.

CLEMENTINO, M. do L.; FERREIRA, A (ed.). **Natal**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 113-142.

FERREIRA, A. L. A. **De la producción del espacio urbano e la creación de territórios em la ciudad**: um estúdio sobre la constitución de lo urbano em Natal, Brasil. 1996. 599 f. Tese de Doutorado. Universidad de Barcelona, Barcelona, 1996.

FERREIRA, G. D. **Produção habitacional, agentes e território**: uma análise do Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal (2009-2014). 2016. 294 f. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) — Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

GONZÁLEZ, S. J.. **Hacia una teoría de la renta del suelo urbano**. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economia, CEDE, Ediciones Uniandes, 2010, p. 185-271.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

LIMA, H. A. S. de. **Incorporando a metrópole funcional**: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, período de 2011 a 2016. 2018. 265 f. Tese de Doutorado (Arquitetura e Urbanismo) — Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

QUEIROZ, L. A. P. C. **Incorporações imobiliárias**. Ciclos, financeirizações e dinâmica espacial. 2012(a). 270 f. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano) — Universidade Federal

de Pernambuco, Recife, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/11422/1/TESE%20LUIZ%20ALESSANDROC%C3%82MARA.pdf. Acesso em: 3 jun. 2018.

RIBEIRO, L. C. de Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, IPPUR, UFRJ, FASE, 1997.

ROYER, L. de O. **Financeirização da Política Habitacional**: limites e perspectivas. 2009. 194 f. Tese de Doutorado (Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/pt-br.php. Acesso em: 5 maio 2015.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social de mercado.** A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/ Arte, 2012.

SILVA, A.; BENTES, S. M. D.; FERREIRA, G. Organização social do território e formas de provisão de moradia. *In*: CLEMENTINO, M. do L.; FERREIRA, A. (org.). **Natal**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 262-291.

TOPALOV, C. (b). **La formación de los precios del suelo en la ciudad capitalista**: introducción al problema de la renta. *In*: TOPALOV, C. La Urbanización Capitalista: algunos elementos para su análisis. México: Edicol, 1979, p. 647-667.

VARGAS, H. C. O fator de localização revisitado. *In*: VARGAS, H.;; ARAÚJO, C. **Arquitetura e mercado imobiliário**. Barueri: Manole, 2014, p. 35-51.

CAPÍTULO 3

Cidade Inteligente e Humana: é possível superar as utopias?

Analúcia de Azevedo Silva
Jane Roberta de Assis Barbosa
Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

Introdução

A ideia de uma cidade inteligente, ligada à questão da inovação urbana e tecnológica, que promete ser instrumento de modernização, crescimento inclusivo e sustentável, melhorando a qualidade de vida das pessoas pelo intenso uso de infraestruturas inteligentes, é de difícil acesso para quem não dispõe de domínio e de inclusão ao ambiente digital (SORJ, 2003). No bojo dessas barreiras de acesso, está, por exemplo, sua escala de abrangência e, não menos importante, a forma de espraiamento desse novo paradigma no território das cidades. O modelo cidade inteligente vem se projetando numa conjunção de economia mundializada (CHESNAIS, 1996), ou, como denomina Sassen (2010), globalizada, inserida em governos neoliberais (HARVEY, 2008) que, por vezes, podem obstar as condições de acesso aos seus supostos benefícios à sociedade como um todo. O objetivo deste capítulo é promover um diálogo sobre os possíveis incrementos de desigualdades nos arranjos e nas dinâmicas urbanas em razão do apelo por um desenvolvimento (social e econômico) dependente do uso intenso de infraestruturas inteligentes (inovações e tecnologias do campo da inteligência artificial - IA) como computadores, smartphones, tablets, notebooks e acessos à internet e telefonia de alta qualidade. A pesquisa utiliza como metodologia a análise da área de abrangência do Parque Tecnológico Metrópole Digital, objeto empírico do capítulo, que possibilita a discussão sobre as desigualdades sociais evidenciadas

no seu raio de circunscrição. A investigação foi realizada a partir de revisão bibliográfica de autores que apresentam e discutem a implementação do paradigma inteligente em países pobres, tecendo diálogos com literaturas que abordam as formas diversificadas da desigualdade social, e de dados secundários, adquiridos junto a instituições públicas e privadas ligadas ao planejamento da cidade, no que diz respeito a iniciativas em inovação e tecnologias. Os dados possibilitaram a produção de mapas, tabelas, quadros e registros fotográficos que auxiliaram nas análises entre inovação e território no perímetro do parque, com foco em um dos bairros inserido em sua circunscrição, o bairro de Nova Descoberta. Esta análise viabiliza reflexões acerca do paradigma inteligente e da convivência com as desigualdades socioespaciais. A ação pública de promoção de espaços humanos e inteligentes é absorvida pela lógica de mercado, em que a relação "inovação & território", potencializa-se nos territórios com maiores vantagens econômicas, e que inclui de forma periférica os mais vulneráveis.

O capítulo parte de uma discussão teórica sobre o conceito de cidade inteligente e algumas implicações da adoção dos referidos modelos em países com significativas desigualdades, dedicando-se, ainda, à compreensão dos conceitos de desigualdade socioespacial e exclusão digital. Em seguida, detém-se ao Parque Tecnológico de Natal, iniciativa pública planejada e efetivada a partir da entrada do município na Rede Brasileira de Cidades Inteligentes e Humanas (RBCIH) e da inclusão do Programa Natal Cidade Inteligente e Humana (NCIH) no seu Plano Plurianual (PPA) 2018-2022. Encerra-se com as reflexões sobre os desafios impostos à implementação de uma política de inovação urbana e tecnológica.

O Paradigma Inteligente e a Cidade Inteligente frente às Desigualdades

O termo "cidades inteligentes" surgiu nos Estados Unidos, entre os funcionários das empresas International Business Machines Corporation (IBM) e Cisco Systems (Cisco), que por meio do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), propunham a digitalização das cidades como ferramenta

para assessorar as administrações na correção dos seus diversos problemas. É um termo cunhado por vários autores, como Albino (2015), Kon; Santana (2016); Komninos (2008); Kummitha (2017); Dameri (2013), os quais têm em comum o entendimento de que cidades inteligentes são aquelas que possibilitam o empoderamento e a melhoria da qualidade de vida da população, utilizando as TICs como ferramenta para o enriquecimento da infraestrutura, dos serviços da cidade e da otimização do uso dos seus recursos.

Mendes (2020) defende que a cidade inteligente é uma cidade que, a partir de uma visão holística, multidimensional/multiparticipativa e com o uso intensivo de recursos tecnológicos, é capaz de promover um crescimento inclusivo e sustentável, visando à melhor qualidade de vida da sua população. Existe mesmo a defesa de que a tecnologia detém a capacidade de solucionar todo e qualquer problema, e de que, para tudo, há um remédio tecnológico, uma solução pela via do mundo informacional (HARVEY, 2008). Por conseguinte, ratifica-se que as agendas (pública e privada) estão às voltas com o paradigma inteligente. Assim, transformar cidades clássicas em cidades inteligentes, propagou-se em territórios com diferentes perfis socioeconômicos. Nesse sentido, como certificam Morozov e Bria (2019), o uso das novas tecnologias e inovações passaram a ocupar, paulatinamente, a agenda do planejamento urbano, com proposições tais como as de Cidade Digital, Cidade do Futuro, Cidade Global, entre outras, reforçando-se as pautas da cidade como máquina do crescimento (MOLOTCH, 1976). O cenário leva ao entendimento de que assumindo a postura do empreendedorismo urbano, em que a premissa dos administradores públicos é tornar tais pautas capazes de atrair investidores, empresas, talentos profissionais e turistas. Essas apostas de agenda se espraiaram por todos os continentes. Há experiências na Europa, em cidades como Barcelona (Espanha) e Águeda (Portugal); na América do Norte, em Boston (USA) e Toronto (Canadá); na Ásia Dubai (Emirados Árabes Unidos) e no Songdo (Coreia do Sul); na África, em Maputo. (MOROZOV; BRIA, 2019).

No Brasil, de acordo com o Instituto Brasileiro de Cidades Inteligentes, Humanas e Sustentáveis (IBCIHS, 2020), muitas cidades abraçaram a proposta, prospectando que as possíveis

soluções para a complexidade dos problemas urbanos encontram apoio nas inovações relacionadas às TICs. Aune (2017) acrescenta que, no país, com um mercado deveras promissor, surgem, paulatinamente, diversas iniciativas que estão se concretizando, desde as relacionadas à administração pública às diretamente ligadas ao mercado imobiliário como: Cidade Inteligente Búzios/RJ; #POAdigital/RS; Programa Aracaju Humana, Inteligente e Criativa/SE; Projeto Itatiba + Inteligente/SP; Smart City Laguna/CE, Smart City Laguna/ RN etc.

Destaca-se que, com a crise do capital em 2008, os orçamentos públicos caíram vertiginosamente, reforçando o incremento nos investimentos em infraestruturas tecnológicas e inovação, em parceria com empresas de TICs. Saliente-se que a crise de 2008 é um aspecto relevante para compreender os avanços nos investimentos em tecnologia e inovação no Brasil, porém, ela tão somente não é causa suficiente para a aposta diretiva num desenvolvimento econômico pautado sobre essas bases. Ademais, sabe-se que a intenção governamental em desenvolver a referida área, juntamente com o mercado, aconteceu mais cedo no Brasil, tendo seu ápice com a aprovação da Lei da inovação no Brasil (Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004). A lei em questão disponibilizou para as empresas (ambiente produtivo) incentivos diretos para seus investimentos em inovação, pesquisa científica e tecnológica, financiando suas atividades produtivas como estratégicas para o desenvolvimento econômico e social do país.

A relação simbiótica estabelecida entre Estado e Grandes Empresas (SANTOS, 1997), inclusive as de tecnologia, mais evidenciada a partir do processo de globalização, revela sua complexidade. Segundo Santos (1997), uma das bases da globalização é a tecnociência (aliança entre ciência e técnica), que, além de depender dos avanços técnicos, depende do mercado, o que lhe confere certa seletividade. Santos (1997, p. 15) reflete que "a ciência, frequentemente, produz aquilo que interessa ao mercado, não à humanidade, de tal maneira que o progresso técnico e científico não é sempre um progresso moral". Nesse sentido, sabe-se que as grandes corporações do ramo de tecnologia vêm ganhando cada vez mais importância no cenário econômico global, e elas têm uma capacidade inquestionável de

influenciar a tomada de decisão do Estado. É nessa conjuntura que a ideia de cidades inteligentes passa a influenciar as ações de arquitetos, incorporadoras imobiliárias, planejadores urbanos, prefeitos, operadores de infraestrutura, secretários de transporte e diversos outros segmentos (MOROZOV; BRIA, 2019).

De acordo com os autores acima mencionados, é necessário ser prudente e pesquisar as ligações existentes entre as infraestruturas digitais que remodelam o cenário digital das cidades (como câmeras, algoritmos, sensores, telas, roteadores, telefones celulares e muitos outros ingredientes que emprestam o inteligente às "cidades inteligentes"), além dos projetos políticos e econômicos urbanos atuais prestes a serem implementados. Somente por meio dessa investigação se encontrará resposta para o verdadeiro intuito por trás do embarque público e privado no paradigma inteligente. Ainda mais intrigante, no contexto inteligente, está a ideia de uma cidade inteligente e humana. Com o propósito de popularizar e ganhar maior adesão ao paradigma inteligente, nos países com aguda desigualdade social, houve a inserção da palavra "humana" ao contexto cidade. Assim, colada ao termo cidade inteligente, a componente "humana" busca criar uma sensibilidade, afastando a exclusividade das máquinas do universo da inovação. Isso funcionaria como uma justificativa para que a opinião pública aceite ou compreenda o interesse dos gestores em aderir a esse tipo de solução (ligada a tecnociência), principalmente em países com desigualdades estruturais, que demandam outras questões sociais mais prementes. Dessa forma, surgiu o conceito cidade inteligente e humana.

Autores como Oliveira (2015), Campolargo, Oliveira (2014), Santos (2018), Martinelli (2019) afirmam que a introdução da componente humana ao modelo cidade inteligente deve ocorrer por meio, principalmente, de processos inclusivos, em que toda a sociedade participa e é beneficiária das inovações. Santos (2018) apresenta, sucintamente, a mais importante diferença entre os conceitos a partir da introdução da componente humana, ao asseverar que:

> embora importante, e às vezes crucial no apoio à inovação orientada para as pessoas, a tecnologia deve ser vista como um meio e não um fim em si. As cidades inteligentes e

> humanas são aquelas nas quais os governos se envolvem com os cidadãos e estão abertos ao envolvimento por parte dos cidadãos (SANTOS, 2018, p. 16-17).

Nos países da América Latina, o proveito universal e inclusivo da cidade inteligente e humana é muito mais uma aspiração, um desejo, de que, ao utilizar o termo humano para qualificar a cidade inteligente, haja um maior engajamento social no debate e na implementação de ações concretas. O "Documento Brasil 2030: Cidades Inteligentes e Humanas – RBCIH" (2016) define cidades inteligentes e humanas como inclusivas, por procurarem oferecer a todos os seus cidadãos a possibilidade de se integrarem social e economicamente, por meio do usufruto de facilidades ofertadas por tecnologias, sendo esse acesso um direito à cidadania. A proposição é que essas cidades desenvolvam políticas de inclusão digital, criando, por exemplo, condições que favoreçam o acesso e a capacitação tecnológica, principalmente, para os segmentos de maior vulnerabilidade social.

Ainda nessa fronteira da idealização, a RBCIH (2016) explica que, na cidade inteligente e humana, torna-se indispensável oferecer a todos o usufruto das facilidades tecnológicas, viabilizadas por meio de políticas de inclusão digital. Na sua complexidade, o conceito definido pela RBCIH abrange o de cidade inteligente, acrescentado que a grande quantidade de tecnologias digitais e eletrônicas, bem como as tecnologias não digitais, devem servir à promoção do bem-estar dos cidadãos, de forma sustentável, capaz de tornar os lugares cada vez melhores para morar, trabalhar, estudar e divertir-se. A dicotomia da cidade inteligente e humana está na escolha da gestão pública, por um desenvolvimento urbano pautado na ideia inteligente via inovação tecnológica e soluções inteligentes – disseminadas em discursos mercadológicos e debatidas em âmbito acadêmico – mesmo diante das inegáveis desigualdades sociais e territoriais evidenciadas em países pobres e em suas cidades de precárias infraestruturas.

Ao analisar os municípios da região nordeste do Brasil que aderiram à RBCIH, Barbosa e Sánchez-Gendriz (2017) mostram que há uma seletividade espacial no desenvolvimento de ações/atividades políticas e econômicas voltadas ao imperativo das

cidades inteligentes e humanas. Enquanto resultado de uma lógica política neoliberal que confere à tecnologia, ao empreendedorismo e aos negócios (GROSSI; PIANEZZI, 2017) uma alternativa para solução de problemas decorrentes do processo de urbanização, as cidades inteligentes vêm se configurando como uma estratégia de gestão em municípios do território brasileiro. Importa, pois, questionar: como ser inteligente e humana em um urbano precário e com difusão tecnológica seletiva?

A expansão seletiva de redes técnicas, a exemplo de energia e internet, promove no território das cidades brasileiras processos de diferenciação e desigualdade. Todavia, a cidade não é homogênea, e nela, a pobreza e a riqueza coexistem (MARICATO, 1996; VASCONCELOS, 1997; VILLAÇA et al., 1998). Nesse sentido, dado seu caráter heterogêneo, é possível que esses processos de diferenciação e desigualdade se desdobrem em forma de exclusão digital (CASTELLS, 2008), em razão de a população de baixa renda não estar conectada em rede ou fazer uso de uma rede de baixa qualidade.

É necessário levar em consideração a velocidade da difusão tecnológica, que, sendo seletiva do ponto vista social e descompassada do ponto de vista funcional (momento oportuno do acesso popular ao poder da tecnologia dependente do Estado), representa fonte crucial de desigualdade na sociedade contemporânea. Para Sorj (2003), a "exclusão digital" revela-se como a mais nova dimensão dentre as diversas desigualdades preexistentes, produzindo a mazela do acesso desigual ao conjunto de novos bens e serviços associados às novas tecnologias da informação e da comunicação. Para o autor, a desigualdade social, além de múltipla, é interligada, e prescinde de uma análise na qual se considere tanto a desigualdade em relação à renda individual quanto em relação ao acesso de bens de consumo coletivos, sob a responsabilidade, direta ou indireta, do Estado.

A sobreposição de desigualdades evidencia a importância das políticas públicas e das iniciativas da sociedade civil em atuarem, simultaneamente, tanto na esfera das carências mais básicas quanto na esfera das mais complexas. (SORJ, 2003). Nesse sentido, a adesão de Natal ao paradigma inteligente e humano, bem como a parceria estabelecida entre a prefeitura

e a UFRN/IMD, requerem um debate sobre a implantação do Parque Tecnológico (e seu território), provocando reflexões em torno do viés humano dessa cidade inteligente, o que pode resultar na superação das utopias concernentes à redução da desigualdade socioespacial e da promoção da inclusão digital. Essa perspectiva corrobora com a visão multifacetada das desigualdades sociais de Sorj (2003), a fim de analisar esse novo desenvolvimento econômico, pautado por inovações urbanas e pela implantação de infraestruturas tecnológicas realizadas pelo paradigma inteligente.

Assim, a empiria proposta no capítulo parte da área geográfica de abrangência do Parque Tecnológico Metrópole Digital e de algumas populações nela inseridas para verificar se há relações/imbricações entre inovação urbana e tecnológica e desigualdade socioespacial na NCIH. Caso positivo, o Parque Tecnológico poderia tornar-se um instrumento reprodutor desta no território no qual está inserido, sendo "mais do mesmo" no planejamento urbano, privilegiando mais interesses privados do que públicos?

Um Parque Tecnológico em um território desigual

Em 2015, durante o evento Campus Party, ocorrido em Recife, a prefeitura Municipal de Natal aderiu, juntamente com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), representada pelo Instituto Metrópole Digital (IMD), à Rede Brasileira de Cidades Inteligentes e Humanas (RBCIH). A partir dessa adesão, os referidos entes públicos celebraram parcerias no sentido de promover transformações urbanas de inovação tecnológica e social. Várias ações foram realizadas pelos atores envolvidos na promoção de Natal ao paradigma inteligente. Entre essas iniciativas, figurou a inclusão no Plano Plurianual (PPA) 2018-2022 da Prefeitura Municipal de Natal (PMN), o Programa Natal Cidade Inteligente e Humana (NCIH), apresentando 17 metas diretamente ligadas à inovação urbana, à tecnologia e à participação cidadã, voltadas ao desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação na cidade. Entre as metas, estava a criação de um parque tecnológico municipal, objetivando atrair

para o município empresas de tecnologia da informação, startups e incubadoras, estabelecendo os limites geográficos de uma área na qual as empresas, dentro de um perímetro determinado, recebem concessão de incentivos fiscais, obedecendo o marco legal federal, estabelecido ainda em 2016, por força da Lei nº 13.243/2016, que alterou a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, anteriormente mencionada.

O primeiro passo para a viabilização do parque tecnológico municipal foi a articulação realizada entre a prefeitura de Natal (PMN) e a UFRN, representada pelo Instituto Metrópole Digital (IMD), por meio da celebração de um Termo de Cooperação Técnica, assinado em 30 de junho de 2016. A PMN e o IMD desenvolveram as bases fundantes, o que permitiu a criação do parque municipal por meio da Lei Complementar nº 167, de 18 de julho de 2017, e do Decreto nº 11.378, de 23 de outubro de 2017, o qual "regulamenta a concessão de incentivos fiscais a empresas de Tecnologia da Informação e a Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) integrantes de Parque Tecnológico" (BRASIL, 2017).

Para que esse Parque Tecnológico se concretizasse, foi necessária a previsão de mudanças nas legislações urbanísticas (mudança no gabarito das edificações na área destinada ao Parque proposta na revisão do Plano Diretor de Natal) e tributárias (Lei Complementar nº 167, de 18 de julho de 2017[1], e Decreto nº 11.928, de 26 de março de 2020[2]), para que as empresas pudessem se adequar ao território delimitado. O artigo 2º da Lei municipal criada

[1] Lei Complementar nº 167, de 18 de julho de 2017 - publicada no DOM nº 3.593, de 19 de julho de 2017: Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais a empresas de Tecnologia da Informação e as ICTs integrantes de Parque Tecnológico, localizadas no Município de Natal, altera dispositivos do CTM Lei nº 3.882/89, e dá outras providências.

[2] Decreto nº 11.928, de 26 de março de 2020, altera a redação do Decreto nº 11.378, de 23 de outubro de 2017, publicado no Diário Oficial do município, de 24 de outubro de 2017. Art. 5º: O caput do art. 11 do Decreto municipal nº 11.378, de 23 de outubro de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 11. A Secretaria Municipal de Tributação instituirá comissão composta por três Auditores do Tesouro Municipal, pertencentes aos Setores responsáveis pelos lançamentos do ISS, IPTU, ITIV, que será responsável pela análise e concessão dos benefícios fiscais, bem como pela não concessão, suspensão ou exclusão, todos devidamente fundamentados e com comunicação ao Parque e à empresa.

(Lei Complementar nº 167/2017) espelha-se no marco legal (Lei nº 13.243/2016), conceituando um Parque Tecnológico como sendo um "complexo planejado de desenvolvimento empresarial e tecnológico, promotor da cultura de inovação, da competitividade industrial, da capacitação empresarial e da promoção de sinergias em atividades de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de inovação, entre empresas e uma ou mais ICTs, com ou sem vínculo entre si". A referida Lei Complementar nº 167/2017 também define as atividades que uma empresa ou instituição deve realizar para que seja identificada como produtora de Conhecimento e de Desenvolvimento de Tecnologia da Informação, tendo, essencialmente e prioritariamente, atuação em: a) informática e congêneres; b) pesquisa e desenvolvimento de software e de hardware. Para estar apta a ser credenciada ao Parque, a empresa ou instituição deve apresentar mais de 90% (noventa por cento) de sua receita operacional voltada à produção das atividades econômicas acima referidas. Para ser legitimado, o Parque Tecnológico deve ser, formalmente, constituído por uma ou mais ICTs, de forma que uma delas assuma o papel de instituição âncora, bem como precisa estar devidamente credenciado junto ao Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia (COMCIT) do Município de Natal, mediante cumprimento de uma série de requisitos constantes em sua lei de criação. Nesse ínterim, o Instituto Metrópole Digital assumiu, e está até o presente momento, não somente liderando as ações do Parque Tecnológico, como também o abrigando em suas dependências físicas e responsabilizando-se pelo credenciamento das empresas e ICTs aptas a compô-lo.

De acordo com o Art. 3º da lei de criação do Parque Tecnológico, as empresas de Tecnologia da Informação e as ICTs, existentes ou não, que se enquadrarem devidamente ao que determina a lei no que se refere ao cumprimento dos requisitos legais e regulamentares para sua adesão ao Parque Tecnológico, contam com os seguintes benefícios fiscais: redução da alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), para 2% (dois por cento),

incidente sobre os serviços e a redução do valor relativo ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) incidente sobre o imóvel de propriedade da empresa, desde que nele exerça, de forma exclusiva, suas atividades, sendo observado o tempo de funcionamento da empresa naquela sede (edificação). A lei estabelece os seguintes parâmetros para o caso do IPTU: 1) base de cálculo B1 - diz respeito a um desconto de 75% (setenta e cinco por cento) nos primeiros 3 (três) anos de funcionamento da empresa na sede; 2) base de cálculo B2 diz respeito a um desconto de 50% (cinquenta por cento) no período compreendido entre 3 (três) e 5 (cinco) anos de funcionamento da empresa na sede; e 3) base de cálculo B3 - diz respeito a um desconto de 25% (vinte e cinco por cento), no período compreendido entre 5 (cinco) e 10 (dez) anos de funcionamento da empresa na sede.

Na lei de criação do Parque Tecnológico, exista a previsão de redução de 30% (trinta por cento) sobre a alíquota para a cobrança do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITIV), quando for o caso de aquisição de imóvel destinado, exclusivamente, à instalação e ao funcionamento de empresa de Tecnologia da Informação ou de ICTs, e a isenção de taxa de licença de localização. A tabela 1 reúne, de forma sucinta, esse conjunto de incentivos.

Tabela 1. Incentivos fiscais previstos na lei de criação do Parque

Imposto	Redução
Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).	2% (dois por cento) incidente sobre os Serviços.
Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).	B1- 75%; B2- 50%; B3-25%
Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITIV).	30% de redução para aquisição de imóvel na área de circunscrição do Parque.
Taxa de licença de localização.	Isenção total

Fonte: Lei Complementar nº 167, de 18 de julho de 2017 - publicada no DOM nº 3.593/2017.

Vale salientar que os benefícios fiscais previstos na lei podem ser concedidos de forma isolada ou cumulativa, exigindo-se que permaneçam integradas e em pleno funcionamento exclusivamente no Parque Tecnológico, devendo permanecer em sua atividade preponderante, recapitulando, informática e congêneres e pesquisa e desenvolvimento de software e de hardware. O Parque está localizado na Região Administrativa Sul da cidade, aquela mais beneficiada historicamente com investimentos públicos e privados, em detrimento das regiões mais pobres, que são a Norte e a Oeste.

Uma proporção considerável da delimitação do Parque é análoga ao que Santos (1994) denomina território de luminosidade (em oposição ao opaco – carentes de infraestruturas), por se tratar de um território privilegiado pela implantação de infraestruturas proporcionadas pelo poder público, tornando-se economicamente viável para a reprodução capitalista. É análoga também à afirmação de Santos (1994, p. 37-39), de que "os espaços inteligentes" das cidades capitalistas são reservados: "Às atividades exigentes de infraestruturas e sequiosas de rápida mobilização, [os espaços inteligentes] opõe-se a maior parte da aglomeração". Nesse sentido, a escolha locacional do Parque pode ser um indicador de desigualdades, mas não se deve passar a impressão de que apenas o nicho tecnológico é responsável pela perpetuação das desigualdades.

O primeiro desenho geográfico do Parque Tecnológico compreendia um raio de 4,7 km², incluindo em seu perímetro os bairros de Lagoa Nova, Candelária, Nova Descoberta e Capim Macio, além de toda a extensão da UFRN/IMD. Atualmente, um total de 73 empresas estão credenciadas ao Parque. Parte delas está incubada no próprio IMD (19 empresas). O quadro 1 apresenta um conjunto de empresas credenciadas ao Parque Metrópole Digital, seus principais serviços, clientes, endereço e site oficial, à exceção daquelas incubadas nele próprio. A escolha por destacar essas empresas está na sua relevante clientela. O quadro completo com as 73 empresas consta no apêndice do capítulo.

Quadro 1. Exemplo de importantes empresas credenciadas - Parque Tecnológico Metrópole Digital

Empresa	Atividades	Clientes	Site
ATI Jurídico	Gestão processual, andamentos processuais, publicações judiciais	Escritórios de Direito	ati.atijuridico.com.br/
AutoForce	Desenvolve tecnologias e soluções de marketing digital para o segmento automotivo	FCA, Mitsubishi, Fiat e Jeep	autoforce.com/
Beanalytic	Análise de dados e business intelligence para contabilidade, publicidade, advocacia, arquitetura, entre outros	ALE, SEBRAE	beanalytic.com.br/
ESIG	Soluções para instituições de ensino superior	UFRB, UFPI, UFMA, UFG	esig.com.br/portal/
Easymed	Portais, provedores de conteúdo e outros serviços de informação na internet	Clínicas e consultórios médicos	easymedapp.com.br
Evolux	Otimizar os serviços de call center e oferecer um serviço diferenciado de tele atendimento	Cabo Telecom, Unimed, Senac	evolux.net.br/
Fiscallize	Automatização de diferentes etapas do processo de trabalho inerente à aplicação de provas	Marista, Salesiano, CEI, Over	fiscallize.com.br/
GR8 Serviços	Aceleração e desenvolvimento de soluções tecnológicas baseadas na transformação digital para Gestão Pública	Prefeituras do RN	grt8.com.br/
Incubatech	Gerenciador de jornada de trabalho denominado FacePonto	JMT Service, Arena das Dunas, Dois A Engenharia	incubatech.com.br/

Interjato	Serviços de acesso banda larga via rádios de alta capacidade e fibra óptica própria, além de serviços complementares como hospedagem de sites e telefonia pela internet (VoIP)	INTER TV, UFRN, Telebras	interjato.com.br/
Logique	Análise inteligente de variáveis de processo industrial a sistemas web e mobil	TBG, Petrobrás, Transpetro, Potigás	logiquesistemas.com.br/
Log tecnologia	Customização, implantação e manutenção de sistemas dos Departamentos Estaduais de Trânsito (Detrans)	Detrans de todo o Brasil	logtecnologia.com.br/
Mobster	Gerenciamento de mídias sociais, inbound marketing	Nordestão, Turner, Honda, Volkswagen	mobister.com.br/
VOID3d	Tecnologia própria de impressão tridimensional	CETGÁS-ER, ROBOEDU	void3d.com.br/
WJ Informática	Automatização de bibliotecas. Software Siabi	IFRN Zona Norte, INFRAERO, FACISA	siabi.com.br/

Fonte: Elaboração autoral, a partir das informações obtidas na página oficial do Parque Metrópole Digital, 2021.

Algumas empresas da área de tecnologia da informação, mesmo aquelas mais aproximadas do IMD/UFRN, buscaram migrar sua sede administrativa para dentro da área de circunscrição do Parque Tecnológico, principalmente visando obter os incentivos fiscais oferecidos. O quadro 2 traz como exemplo cinco empresas que se apropriaram dessa estratégia. Observa-se que a empresa Easymed saiu do bairro de Petrópolis para se instalar nas dependências da UFRN. A WJ Informática encontrava-se em uma área de Lagoa Nova, no edifício empresarial Portugal Center, que não estava contemplada pelas benesses do Parque. A Interjato, a Logique

e a ATI Jurídico também estavam instaladas em bairros parcialmente incluídos no Parque, o que as levou a migrarem para dentro do perímetro apto a se servir dos incentivos fiscais e, até mesmo, de estreitar as relações com as outras empresas e *startups*. Note-se que são empresas criadas nos anos 2000, cuja área de abrangência de sua atuação diz respeito à escala do município de Natal, ao estado do Rio Grande do Norte e, pontualmente, a outros municípios brasileiros. Apesar dos esforços envidados pela administração do Parque Tecnológico no estabelecimento de parcerias com a Prefeitura de Natal para tornar-se mais atrativo às empresas e *startups* com maior capacidade de abrangência da sua atuação, ainda há um longo caminho a percorrer nesse sentido.

Quadro 2. Empresas em atividade em Natal que migraram para área de circunscrição do Parque

Empresa	Endereço anterior	Endereço atual	Cadastro RFB	Parque
ATI Jurídico	Rua João Celso Filho, 1.950, Candelária, CEP 59064-320	Rua Leôncio Etelvino de Medeiros, 1.926, Capim Macio, CEP 50078-570.	03/11/2005	24/08/2018
Easymed	Rua Potengi, 383, Petrópolis, CEP 59020-030	Av. Senador Salgado Filho, 3.000, Bloco Reitoria. Lagoa Nova, CEP 59078-900.	05/06/2020	04/06/2021
Interjato	Rua Min. Mirabeau da Cunha Melo, 1.943, Candelária	Rua da Saudade, 1.051, Nova Descoberta, CEP 59056-400.	18/05/2005	01/07/2019
Logique	Rua Monte Sinai, 1.920. Sala 106, Galeria Brito, Capim Macio CEP 59780-360	Rua Tereza Bezerra Salustino, 1901, Lagoa Nova,Natal/RN, CEP 59075-225	10/09/2009	06/11/2019
WJ Informática	Av. Sen. Salgado Filho, Edifício Portugal Center, Lagoa Nova	Av. Doutor Otávio Maia, 2486, Lagoa Nova, Natal/RN.	24/09/2005	11/02/2019

Fonte: Elaboração autoral, com informações obtidas junto às empresas, IMD e Receita Federal do Brasil, 2021.

O Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia (COMCIT) aprovou, em março de 2020, por meio do Decreto nº 11.928, a expansão do território geográfico do Parque, que passou de 4,7 km² para 16,7 km². Essa expansão se deu nas áreas dos bairros já mencionados e incluiu, ao seu contexto geral, a área militar no entorno da UFRN, e porções dos bairros de Cidade da Esperança, Tirol e Neópolis. A tabela 2 registra uma linha do tempo para apoiar a leitura das ações que viabilizaram a criação do Parque.

Tabela 2. Cronologia da criação do Parque

Ano	Ação	Marco Legal
22015	Natal participa do Campus *Party* e adere a RBCIH	Assinatura de adesão em Recife/PE
22016	Governo Federal estabelece as regras dos Parques	Lei nº 13.243/2016
22016	Termo de Cooperação Técnica entre PMN/UFRN/IMD	Assinatura do Termo de Cooperação
22017	Programa Cidade Inteligente e Humana no PPA 2018-21	Aprovação do PPA na CMN
22017	Criação do Parque Tecnológico Municipal com 4,7 Km²	Lei complementar nº 167/2017
22020	Ampliação da área do Parque para	Decreto nº 11.928/2020

Fonte: Elaboração autoral, a partir dos documentos oficiais.

Com o passar do tempo, algumas *startups* incubadas no IMD, segundo informação do Diretor do Parque, Rodrigo Romão, fortaleceram-se, tornando-se empresa oficial com situação cadastral ativa junto à Receita Federal do Brasil, bem como oferecendo, de maneira mais consistente, seus serviços. No quadro 3, destacam-se cinco dessas empresas que se encontram incubadas no IMD, todas localizadas no mesmo endereço.

Quadro 3. Exemplo de empresas nascidas após a criação do Parque

Empresa	Atividades	Cadastro RFB	Parque
Activesoft	Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis	26/11/2020	29/03/2021
Construtor Digital	Desenvolvimento de programas de computador sob encomenda; serviços de desenho técnico relacionados à arquitetura e à engenharia	24/02/2017	24/08/2018
Duna Bioinformatics	Desenvolvimento de programas de computador sob encomenda; tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem na internet	10/12/2018	11/02/2019
Easymed	Portais, provedores de conteúdo e outros serviços de informação na internet	05/06/2020	04/06/2021
Planejativo	Portais, provedores de conteúdo e outros serviços de informação na internet; treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial	03/08/2020	02/08/2021

Fonte: Elaboração autoral, com informações obtidas junto às empresas, IMD e Receita Federal do Brasil, 2021.

Ampliado os limites do Parque, em 2021, no seu perímetro, foi instalado um considerável número de instituições de ensino, pesquisa, empresas públicas e autarquias ligadas ao segmento do terciário avançado. Muitas delas se relacionam tanto com as empresas credenciadas ao Parque quanto com as incubadas e as *startups* do IMD.

O quadro 4 a seguir destaca algumas das mais importantes representantes do segmento citado, localizadas por bairro do Parque.

Quadro 4. Exemplo de representantes do terciário avançado no perímetro do Parque

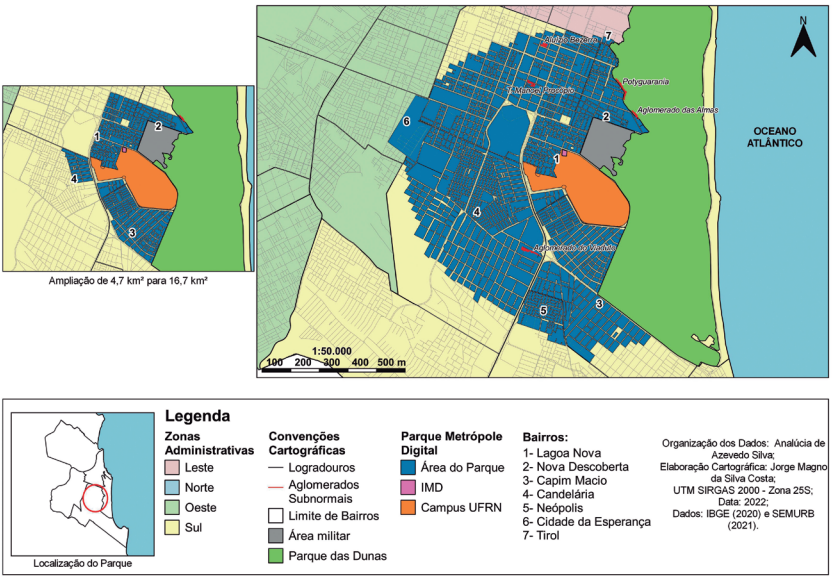
Bairro	Empresa
Lagoa Nova P.S: pequeno trecho de Cidade da Esperança	Centro de Tecnologias do Gás e Energias Renováveis (CTGAS-ER); Habitat de Inovação do Hub de Inovação e Tecnologia (HIT) do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI-RN), Instituto SENAI de Inovação em Energias Renováveis (ISI-ER); Maersk Training, setor eólico (primeiro escritório de inovação no Brasil - no CTGAS); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE. Casa da indústria, Instituto; FIERN - Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte
Tirol	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte - IFRN Campus Central
Capim Macio	Escola de Ciências e Tecnologia / UFRN
Neópolis	Senac Zona Sul
Candelária	CaboTelecom
Nova Descoberta	Secretaria Municipal de meio Ambiente e Urbanismo de Natal

Fonte: Elaboração autoral a partir da cartografia do Parque.

O mapa 1 demarca os limites do Parque, mostrando a ampliação dos 4,7 km² para 16,7 km² de área circunscrita, destacando os cinco aglomerados subnormais[3] inseridos em sua demarcação (Aloisio Bezerra; Das Almas; Potyguarania, Tabelião Manoel Procópio; Viaduto) e identifica a localização exata do IMD, dos sete bairros por ele abrangidos (Lagoa Nova, Candelária, Nova Descoberta, Capim Macio, Cidade da Esperança, Tirol e Neópolis) bem como toda a extensão do Campus da UFRN e da área militar.

[3] Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes, como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros (IBGE, 2021).

Mapa 1. Parque Metrópole Digital, antes com 4,7 Km² e, atualmente, com raio de 16,7 km²



Obs.: Também pode ser visualizado interativamente no Google Maps. Disponível em: https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?hl=ptBR&mid=1SDUK5bUPcGA13trk8g0akXjgdAAslIM1.

Esses aglomerados subnormais evidenciam (Figuras 1 a 5) realidades sociais que contrastam com a maior parte das famílias dos bairros inseridos no Parque, sendo Tirol, Capim Macio, Lagoa Nova e Candelária, representantes das mais significativas diferenciações evidenciadas, exemplos da desigualdade socioespacial.

Figura 1. Aglomerado Aloisio Bezerra

Fonte: Imagens cedidas pela SEMURB, 2015.

Figura 2. Aglomerado Das Almas

Fonte: Imagens cedidas pela SEMURB, 2015.

Figura 3. Aglomerado Potyguarania

Fonte: Imagens cedidas pela SEMURB, 2015.

Figura 4. Aglomerado Tabelião Manoel Procópio

Fonte: Imagens cedidas pela SEMURB, 2015.

Figura 5. Aglomerado Viaduto

Fonte: Imagens cedidas pela SEMURB, 2015.

As ações fomentadas pela Prefeitura de Natal, articuladas ao Parque Tecnológico e à promoção de Natal como cidade inteligente e humana, não podem ignorar o contexto de desigualdade socioespacial do bairro de Nova Descoberta. A cidade inteligente e humana não pode ser exclusivamente a cidade do consumidor (SANTOS, 2007; GROSSI; PIANEZZI, 2017). Deve-se incluir, assim, os mais vulneráveis, compreendendo suas limitações de acesso à tecnologia, que ocorrem por questões sociais e econômicas.

O quadro 5 apresenta a renda *per capta* das famílias inseridas no Parque, para uma análise socioeconômica preliminar, e o percentual de ocupação dos bairros, para a compreensão de seu impacto naquela área.

Quadro 5. Comparativos de rendas per capta familiar dos bairros circunscritos no Parque e seu percentual de ocupação no raio delimitado (16,7 Km²)

Renda mensal domiciliar *per capta*	**Bairros (faixas de renda e % de ocupação)**						
Bairros	Tirol	Capim Macio	Candelária	Lagoa Nova	Neópolis	N. Descoberta	Cid. da Esperança
% aproximada de área ocupada pelo Parque	0,8%	48%	52%	66%	12%	84%	24%
Mais de ¼ a ½ salário-mínimo	1,89	1,82	3,57	5,59	7,01	13,35	15,90
Mais de ½ a 1 salário-mínimo	6,38	7,17	10,61	12,83	20,66	28,87	31,48
Mais de 1 a 2 salários-mínimos	11,34	17,49	17,93	18,00	28,94	23,45	26,75
Mais de 10 salários-mínimos	20,07	10,37	9,33	8,43	1,51	2,54	1,66

Fonte: Semurb, 2017.

De acordo com os dados revelados no quadro 5, tem-se que ao menos os bairros de Capim Macio (48%), Lagoa Nova (66%)

e Candelária (52%) compõem parte significativa da área total do Parque. Nova Descoberta tem sua área quase que totalmente inserida nele (84%). Capim Macio e Nova Descoberta são um bom exemplo da desigualdade socioespacial no contexto do referido Parque. Nova Descoberta possui expressiva parcela de famílias, quase 29%, vivendo com apenas meio ou um salário mínimo, enquanto apenas 2,54% do total de famílias do bairro possui renda mensal domiciliar *per capta* acima de 10 salários mínimos. Em Capim Macio, apenas 7,17 das famílias vivem com meio ou um salário, enquanto mais de 10% das famílias possuem renda mensal domiciliar *per capta* acima de 10 salários mínimos. A discrepância de renda é um dos indicadores das desigualdades na circunscrição do Parque.

Para melhor compreensão dos territórios que abrigam essas empresas, apresenta-se o recorte do bairro de Nova Descoberta, considerando que é uma das áreas de maior proximidade com a UFRN/IMD. Ele conta com quatro grandes empresas credenciadas ao Parque Tecnológico (Incubatech, Laniaq, Tern Tecnologia em redes e negócios e VOID3d), bem como apresenta significativa desigualdade socioespacial, evidenciada no tipo de moradia em vilas (semelhantes aos cortiços), bem como a existência de ao menos dois aglomerados subnormais (comumente denominados, assentamentos, comunidades): o Potyguarania e das Almas, incorporados ao Parque.

Em se tratando especificamente do bairro Nova Descoberta, é salutar a inquietação diante da contradição evidenciada entre a existência de desigualdade socioespacial e possível exclusão digital frente ao compromisso humano no paradigma cidade inteligente. A área possui controle de gabarito, por sua proximidade com a unidade de conservação denominada Parque das Dunas (o segundo maior parque urbano do Brasil, com quase 12 km^2), que abriga reserva da biosfera da Mata Atlântica (Lei nº 13.500, de 5 de setembro de 1977). As limitações à verticalização tornam o bairro menos atrativo às novas modalidades dos edifícios de negócios. As empresas que se instalam no bairro de Nova Descoberta convivem com tipologias construtivas de moradia e comércio, que se contrapõem à imagem *high-tech* que se inspira na tecnologia.

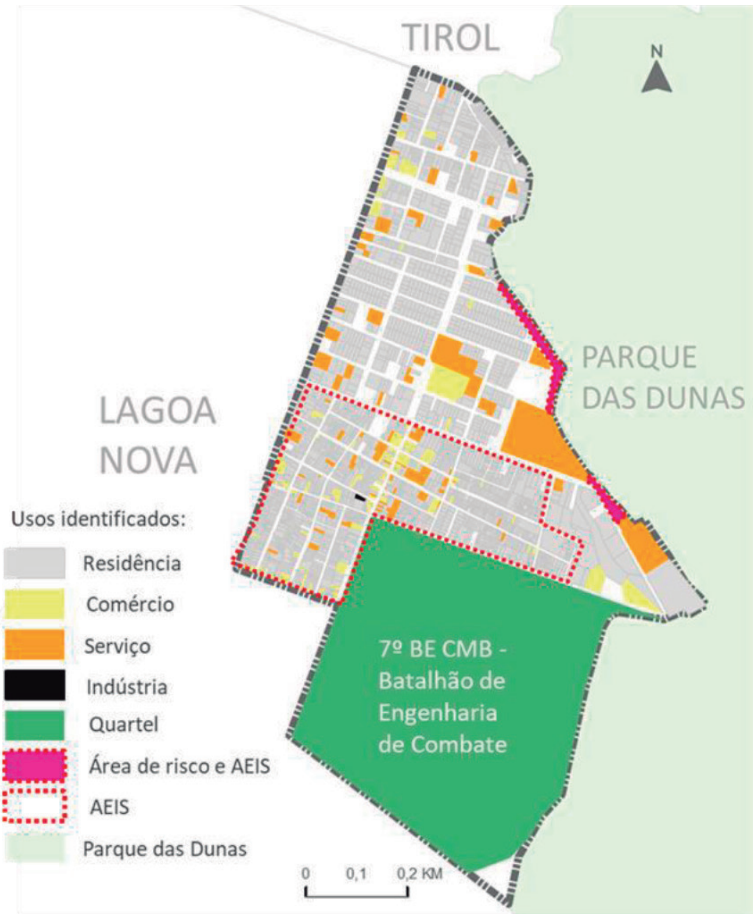
A Figura 6 (mosaico) traz um compilado de exemplos da tipologia “moradia e comércio”, marcadamente existentes no bairro.

Figura 6. Registros da tipologia construtiva moradia/comércio em Nova Descoberta

Fonte: Acervo das autoras, 2021.

O mapa 2 apresenta a composição de uso do solo, com dados cedidos pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB), em 2015, dividindo os usos em residencial, comercial, serviços, com identificação do 7º BE CMB – Batalhão de Engenharia de Combate e de uma unidade industrial, das áreas de risco e de três áreas de interesse social (AEIS). O referido mapa ratifica a Imagem 7 quanto ao uso do solo no bairro, bem distante da imagem *high-tech* idealizada pelo paradigma da cidade inteligente.

Mapa 2. Uso do solo do bairro de Nova Descoberta



Fonte: Elaborado pelas autoras com base de dados da SEMURB, 2015.

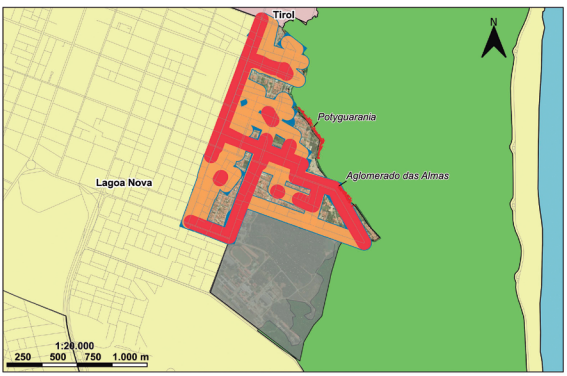
É nesse território, com suas particularidades, singularidades e fragilidades, que o Parque precisa dialogar diretamente. A Figura 7 registra, como exemplo no bairro, uma rua dotada de infraestruturas urbanas, contrastando com as condições de vida nos aglomerados apresentados. Nessa mesma rua (rua da Saudade), encontram-se algumas das empresas credenciadas ao Parque, a saber, Incubatech e VOID3 (ambas funcionando no prédio da RoboEduc). Em suas imediações, localizam-se as empresas Tern Tecnologia e a Laniaq. Observa-se que as empresas se concentram na parte do bairro mais bem estruturada, inclusive, inseridas no mesmo espaço de implantação da RedeGiga Natal.

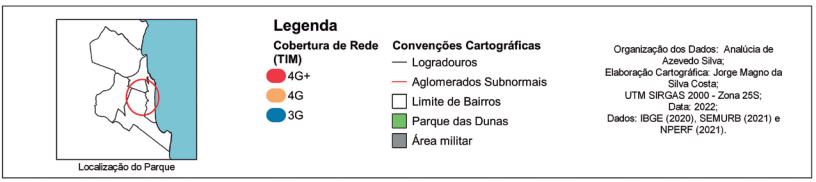
Figura 7. Edificações das empresas de tecnologia instaladas em ruas amplas dotadas de infraestruturas em Nova Descoberta

Fonte: Acervo das autoras, 2021.

O mapa 3 apresenta a distribuição e a qualidade da rede de telefonia de umas das empresas que operam no bairro de Nova Descoberta. O referido mapa, além de mostrar a ausência de cobertura 4G pela operadora em todo o território do bairro, revela que, nos aglomerados Potyguarania e das Almas, não há cobertura da citada rede de telefonia, situação semelhante encontrada na cobertura de outras empresas. Todas as operadoras mostram que a cobertura não chega nem ao alcance 3G em todos nesses aglomerados.

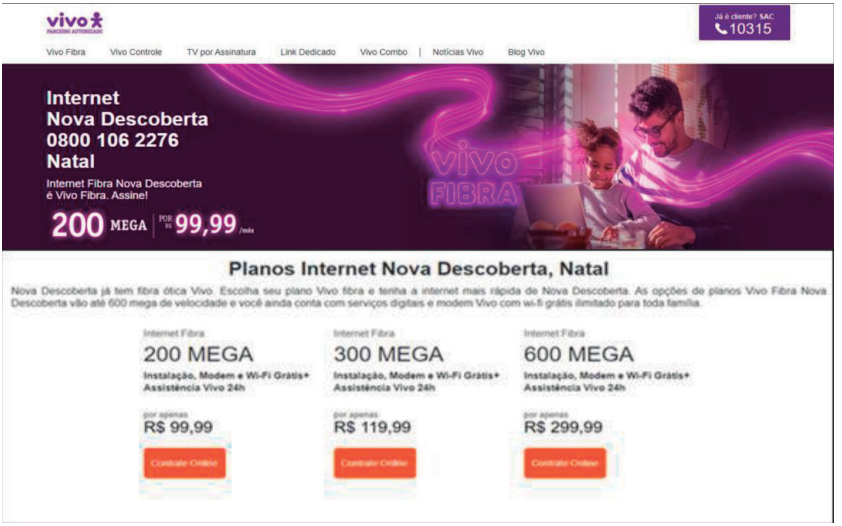
Mapa 3. Serviço de telefonia da operadora TIM em Nova Descoberta.





Enquanto as famílias pobres dos aglomerados ou as residentes nas vilas vivem essa realidade, as famílias de mais alta renda, mesmo compartilhando o mesmo espaço geográfico que as de baixa renda, acessam a telefonia 4G e 4G+, estando aptas, financeiramente, para adquirir a telefonia 5G, imediatamente à chegada do serviço no Brasil. Além de consumirem uma telefonia de melhor qualidade, a população de maior poder aquisitivo também acessa uma internet de alta velocidade, oferecida pelo mercado, como pode-se observar na Figura 8 abaixo.

Figura 8. Lançamento da Vivo Natal exclusivo para o bairro Nova Descoberta com serviços digitais, assistência técnica e aplicativos



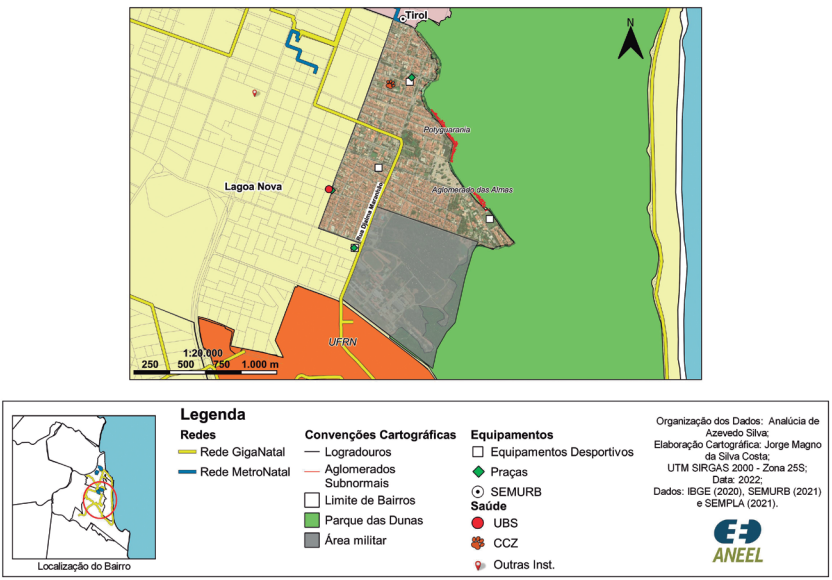
Fonte: VIVO, 2021.

Existem condições para garantir o acesso público a uma rede de internet de alta velocidade utilizando o potencial da RedeGiga Natal, implantada pelo PoP-RN[4] (Ponto de Presença da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa no Rio Grande do Norte)

[4] Atualmente, o Pop-RN é responsável por hospedar o Centro de Operações (NOC) de diversas redes que operam na região metropolitana de Natal e em alguns pontos do estado, fornecendo às instituições de pesquisa, de ensinos superior, de ensino tecnológico e de governo uma infraestrutura de redes avançadas que viabiliza e facilita a pesquisa colaborativa em diversas áreas do conhecimento. Por meio de aplicações dessa rede, possibilita a realização de projetos e a implementação de políticas públicas em diversas áreas, a exemplo de: tecnologia, educação, saúde, cultura e defesa (Pop-RN, 2021).

– Mapa 4 – que é um provedor de conectividade à Internet e de serviços, voltado ao atendimento de diversas instituições de ensino superior, de pesquisa e de governo.

Mapa 4. Trecho da RedeGiga de fibra óptica Pop-RN passando pelo bairro Nova Descoberta



Fonte: Elaboração autoral, a partir de dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla). Departamento de Redes, Segurança e Suporte Técnico.

A área de instalação e de abrangência do Parque diferencia-se, em muitos aspectos, das áreas vulneráveis do bairro de Nova Descoberta. A disposição de condições favoráveis à sua instalação, essencialmente a proximidade com o centro de operação - Instituto Metrópole Digital, a instalação de infraestrutura como a RedeGiga, convive com a realidade de um bairro com significativa vulnerabilidade social. Sendo assim, além de contemplar ações que pensem a diferenciação espacial, a execução da agenda de cidade inteligente e humana deve incluir, também, ações que favoreçam não apenas a dinâmica econômica das empresas, mas que permitam quebrar com os ciclos de exclusão, a partir da promoção da inclusão digital, abrindo novas perspectivas para as famílias que residem no bairro.

Considerações finais

A promoção de Natal à condição de cidade inteligente e humana, bem como o reforço em marketing e os incentivos fiscais para atrair empresas de tecnologia da informação, *startups*, incubadoras e ICTs para dentro do Parque Tecnológico, deverá torná-la uma cidade mais competitiva, no que diz respeito ao capital ligado **à** inovação e **à** tecnologia. Todavia, não é possível afirmar se, em quanto tempo ou em quais condições municípios como Natal, situados em uma região marcada por desigualdades socioespaciais no contexto brasileiro, participar**ão** da nova divisão territorial do trabalho, que se ancora no capital financeiro e na inovação tecnológica diante de um cenário de competição global que permeia o debate em torno das cidades inteligentes situadas em países desenvolvidos. Entretanto, sem a quebra do padrão estrutural das desigualdades em Natal, evidenciadas no texto (desigualdade socioespacial e exclusão digital), o avanço econômico alcançado contribuirá ainda mais para tomadas de decisão ditadas por interesses comerciais, distanciado a cidade inteligente do caráter humano que se deseja propagar no Brasil.

Concordando com Sorj (2013), o capítulo avalia que o hiato promovido pela diferenciação espacial e as desigualdades, se não dirimido, contribuirá para o fracasso, no que tange ao planejamento urbano pautado no paradigma inteligente. A discrepância de renda na área do Parque Tecnológico, a desigualdade socioespacial e as desiguais condições de acesso e consumo das tecnologias digitais podem ser indicativos do distanciamento da escala humana (inclusiva) da Natal cidade inteligente e humana. Essa observação, praticamente, torna impossível, no redesenho do espaço urbano, a cidade humana, onde toda a população se favoreça dos proveitos gerados pelas novas tecnologias de forma inclusiva e democrática.

O agrupamento de empresas promovido pelo Parque Tecnológico Metrópole Digital, em territórios providos de infraestruturas, ao mesmo tempo que o torna cada vez mais forte, reforça a opacidade (áreas carentes de infraestruturas) de alguns espaços partícipes dele. Os habitantes desses aglomerados subnormais encontram-se sob o peso da desigualdade

socioespacial, camuflados entre aqueles das classes médias e ricas, permitindo, assim, a perpetuação de utopias, sem a concretização da perspectiva de transformação e de inclusão do paradigma da cidade humana e inteligente.

Referências

ALBINO, V.; BERARDI, U.; DANGELICO, R. M. Smart cities: definitions, dimensions, performance and initiatives. **Journal of Urban Technology**, 2015.

AUNE, A. **Human smart cities**: o cenário brasileiro e a importância da abordagem joined-up na definição da Cidade Inteligente. 2017. Dissertação (Mestrado em Engenharia urbana e ambiental) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

BARBOSA, J. R. de A.; SÁNCHEZ-GENDRIZ, I.. **Análise de dados aplicada às Cidades Inteligentes**: reflexões sobre a região Nordeste do Brasil, Confins [*on-line*], 49, 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.

BRASIL. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

CHESNAIS, F. A concentração de capital e operações descentralizadas: empresas-rede (Cap. IV). *In*: **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

DAMERI, R. P. Searching for smart city definition: a comprehensive proposal. **International Journal of Computers & Technology**, n. 11(5), p. 2544-2551. Retrieved, 25 set. 2016.

GROSSI, G.; PIANEZZI, D.. **Smart cities**: utopia or neoliberal ideology? **Cities**, 69, 2017. p. 79-85.

HARVEY, D. O **neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIDADES INTELIGENTES, HUMANAS E SUSTENTÁVEIS. Disponível em: https://redebrasileira.org/institucional. Acesso em: 28 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados subnormais**: o que é. Brasília, 14 nov. 2021.

INSTITUTO METRÓPOLE DIGITAL. **Parque Tecnológico Metrópole Digital**. Natal: IMD, 2021.

INSTITUTO METRÓPOLE DIGITAL. **Parque Metrópole comemora aniversário com live e apresenta seu novo mapa de abrangência.** Natal, 6 ago. 2020.

KON, F.; SANTANA, E. F. Z. **Cidades inteligentes**: conceitos, plataformas e desafios. São Paulo: [s. n.], 2016.

KOMNINOS, N. **Intelligent cities and globalisation of innovation networks**. Disponível em: http://www.stellenboschheritage.co.za/wp-content/uploads/Intelligent-Cities-and-Globalisation-of-Innovation- Networks.pdf. Acesso em: 2 nov. 2021.

KUMMITHA, R. K. R.; CRUTZEN, N. **How do we understand smart cities?** An evolutionary perspective. Rio de Janeiro: Elsevier, n. 67, p. 43-52, 2017.

MARICATO, E. Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARTINELLI, M. A.. **Proposta de gestão local de redes sociotécnicas**: estratégia para a implantação de Cidades Inteligentes e Humanas. Tese de Doutorado (Ciência, Tecnologia e Sociedade) – Universidade Federal de São Carlos, Campos São Carlos, SP, 2019.

MENDES, T. C. M. **Smart cities**: solução para as cidades ou aprofundamento das desigualdades sociais? Rio de Janeiro, INCT, 2020. 23 p. (Texto para discussão, n. 11). *In*: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Texto para discussão.

MOLOTCH, H. The City as Growth Machine: Toward a Political Economy for place. **The American Journal of Sociology**, California, v. 82, n. 2, 1976, p. 309-332.

MOROZOV, E.; BRIA, F. A Cidade Inteligente – tecnologias urbanas e democracia, UBU Editora/Fundação Rosa Luxemburgo, São Paulo, 2019.

NATAL. Prefeitura Municipal do Natal. Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo. Plano municipal de redução de riscos do município de Natal: relatório final. Natal: Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo, 2008.

NATAL. Prefeitura Municipal do Natal. Lei nº 082, de 21 de junho de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2007.

NATAL. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. **Conheça melhor seu bairro**. Natal: Semurb, 2017.

NATAL. Decreto nº 11.928, de 26 de março de 2020. Altera a redação do Decreto nº 11.378, de 23 de outubro de 2017. **Diário Oficial do Município**, de 24 de outubro de 2017.

NATAL. Lei Complementar nº 167, de 18 de julho de 2017. Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais a empresas de Tecnologia da Informação e a Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) integrantes de Parque

Tecnológico, localizadas no Município de Natal, altera dispositivos do CTM Lei nº 3.882/1989, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Natal, 2017.

OLIVEIRA, Á. de; CAMPOLARGO, M. M. M. **Human smart cities**: a Human-Centric Model aiming at the wellbeing and quality of life of citizens. Belfast: [s. n.], 2014.

OLIVEIRA, M. S. de. **No encontro da vida cotidiana, novas descobertas em bairro e vida de bairro**. 2016. 348 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

PARQUE TECNOLÓGICO METRÓPOLE DIGITAL. **Empresas credenciadas**. Natal, 06 nov. 2021. Disponível em: https://parque.imd.ufrn.br/parque/empresas. Acesso em: 6 nov. 2021.

POP-RN. **Quem somos**. Natal, 14 nov. 2021. Disponível em: https://www.pop-rn.rnp.br/sobre/institucional. Acesso em: 14 nov. 2021.

REDE BRASILEIRA DE CIDADES INTELIGENTES E HUMANAS - RBCIH. **Brasil 2030**: cidades inteligentes e humanas. [s. l.]: RBCIH, 2016.

REDESIM. **Emissão de comprovante de inscrição e situação cadastral**. Brasília, 13 nov. 2021. Disponível em: https://servicos.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp. Acesso em: 13 nov. 2021.

SANTOS, I. **Estratégia de desenvolvimento socioeconômico inovacity**: metodologia de gestão de inovação governamental para o desenvolvimento de cidades inteligentes e humanas. 2018. 174 f. Dissertação (Mestrado em Ciência, Tecnologia e Inovação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, M. Da política dos estados à política das empresas. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 3-191, jul./dez. 1997.

SASSEN, S. **A cidade global**: recuperando o lugar e as práticas sociais. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SORJ, B.. **Brasil@povo.com**: a luta contra a desigualdade na Sociedade da Informação. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

VASCONCELOS, P. de A. **Contribuição para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades**. A cidade contemporânea: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013.

VILLAÇA, F. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, n. 7, Recife, maio de 1997.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

VIVO. **Planos Internet Nova Descoberta, Natal**. [s. l.], 2021. Disponível em: https://bairros.vivofibraassine.com.br/natal-rn/nova-descoberta. Acesso em: 13 nov. 2021.

Capítulo 4

Vazios urbanos em zonas costeiras: a retenção especulativa do solo em faixas litorâneas submetidas a controle de gabarito – a ZET 3 em Natal/RN

Rodrigo Silva
Ruth Maria da Costa Ataíde
Amíria Bezerra Brasil

Introdução

O capitalismo moldou o processo de urbanização das cidades, firmado sob a acumulação de riqueza na produção, na distribuição e no consumo de mercadorias (HARVEY, 2005), em que a localização constitui uma das principais motivações das disputas territoriais entre seus agentes. No Brasil, ao longo do século XX, esse processo caracterizou-se pela formação desigual do espaço urbano, a partir da sua expansão horizontal, expondo o contraste entre os centros consolidados infraestruturados e suas periferias, majoritariamente, desatendidas de serviços coletivos ou qualquer infraestrutura básica. Mais especificamente, nas zonas costeiras urbanas, o mesmo evidenciou conflitos socioambientais entre as populações tradicionais desses territórios e os agentes produtores do espaço ligados aos segmentos imobiliários, notadamente os proprietários fundiários da construção civil e do turismo, cujas ações dependem da exploração econômica do seu potencial paisagístico e de suas vantagens locacionais.

Os bairros de Areia Preta, Praia do Meio e Santos Reis, localizados na Região Administrativa Leste de Natal e inseridos na Zona Especial de Interesse Turístico 3 - ZET 3, têm sido

palco dessas disputas desde a década de 1980, especificamente a partir da vigência do regramento urbanístico e ambiental que impõe restrições à ocupação do solo com fins de proteção da paisagem do lugar. Desde então, são perceptíveis o abandono e a obsolescência de parte do conjunto edificado desses bairros, sob a justificativa de que tal controle prejudica os investimentos financeiros do segmento no território. Tal situação poderia ser revertida, segundo narrativas dos mesmos agentes, se outras condições para edificar forem estabelecidas, possibilitando a "modernidade" e a "revitalização" do lugar almejadas. A este conjunto edificado, esteja deteriorado ou demolido, somam-se os terrenos nunca edificados e/ou ocupados do território, constituindo os vazios urbanos da orla central do município.

Para discutir a formação desses vazios em Natal e os seus vínculos com o regramento, é importante posicionar historicamente essa temática nos estudos urbanos e regionais. A discussão dos vazios urbanos surgiu no período de desindustrialização dos centros urbanos, impulsionado na década de 1970, que ocorreu de forma mais visível nos países da Europa e da América do Norte, mas também com certa expressão na América Latina (CLICHEVISKY, 2007). Nos grandes centros urbanos brasileiros, esse fenômeno causou a obsolescência da infraestrutura industrial e portuária e de edifícios de uso institucional associados a essas atividades, de forma similar aos centros urbanos europeus e americanos. No caso do território destacado em Natal, a expansão e a manutenção dos lotes não edificados e/ou utilizados, duas das categorias analisadas no artigo, estão intrinsecamente relacionadas com as reservas especulativas das terras por seus proprietários fundiários, à espera da valorização advinda das supostas e pretendidas alterações nos parâmetros urbanísticos.

Este capítulo, portanto, objetiva discutir a categorização desses vazios urbanos, compreendendo-os territorialmente. Metodologicamente, os procedimentos para o reconhecimento do objeto observaram três etapas: (1) levantamento dos vazios por meio das imagens orbitais fornecidas pelo *Google Satellite*[1];

[1] Na época do levantamento, as imagens fornecidas pelo software eram datadas de setembro de 2019.

(2) atualização do levantamento preliminar a partir de visitas de campo; e (3) sistematização, categorização e construção de uma matriz classificatória dos lotes identificados como vazios, observando as categorias previstas na Constituição Federal/1988 (BRASIL, 1988) e no Estatuto da Cidade/2021 (BRASIL, 2001). A partir desses procedimentos, foi possível realizar uma análise preliminar, evidenciando o impacto resultante das estratégias de especulação imobiliária dos proprietários fundiários nos bairros estudados.

A partir desses procedimentos, a discussão do capítulo foi estruturada em três partes: primeiramente, discute-se o conceito de vazio urbano, apresentando novas formas de categorização desses elementos no tecido urbano, com destaque para os conceitos trazidos na CF/1988 (BRASIL, 1988) e na EC/2021. Na segunda parte, apresenta-se o recorte espacial, constituído pelos bairros da orla central do município de Natal, e os parâmetros urbanísticos estabelecidos pela ZET 3, notadamente os aplicados ao controle de gabarito, assim como os conflitos territoriais decorrentes. Por último, apresenta-se a categorização dos vazios urbanos no território, possibilitando, assim, algumas considerações sobre a sua espacialização no território.

Vazios urbanos: um preâmbulo conceitual e novas categorizações

O termo "vazio urbano" tem sido amplamente utilizado em pesquisas urbanas para fazer referência aos lotes desocupados e/ou não utilizados nas áreas consolidadas e infraestruturadas. São conhecidos como terrenos baldios, áreas ociosas, não sendo um dado estático na paisagem, mas, sim, um elemento dinâmico, a depender do desenvolvimento das forças produtivas, e que tem um trabalho social em seu entorno, o que lhe insere valor, apesar de sua representação imagética vacante (ALVAREZ, 1994, apud EBNER, 1999).

Conceitualmente, Borde (2003, p. 4) afirma que: "vazios urbanos são aqueles terrenos localizados em áreas providas de infraestrutura que não realizam plenamente a sua função social

e econômica, seja porque estão ocupados por uma estrutura sem uso ou atividade, seja porque estão de fato desocupados, vazios".

Notadamente, o conceito trazido pela autora delimita três questões: a primeira é a localização, se o vazio está ou não em uma área provida de infraestrutura; a segunda, se o espaço assim delimitado cumpre alguma função; e, por último, se há ou não algum tipo de atividade ou estrutura física instalada nos limites dos terrenos. Quanto à localização, cumpre destacar a concentração desses estudos em áreas consolidadas das cidades. São os vazios dessas localizações que estão, quase sempre, ligados às redes de saneamento, água e iluminação pública, assim como à rede de vias bem estruturadas, com calçadas e leitos carroçáveis adequadamente pavimentados ou que são mais acessíveis a outros setores urbanos estratégicos da cidade, o que facilita a livre circulação de mercadorias e pessoas (VILLAÇA, 2001). É importante destacar, entretanto, que os vazios localizados nas franjas ou periferias das cidades e municípios também são alvo de intervenções outras, distintas das estabelecidas para aqueles localizados nas áreas centrais.

Sobre a função desses espaços, destaca-se a complexidade de suas definições. Os estacionamentos privados são merecedores de reflexão. Não é incomum encontrar lotes vazios no tecido urbano, principalmente em áreas consolidadas, que tiveram suas edificações demolidas ou que sequer receberam alguma estrutura em algum momento, e passaram a ser utilizados como estacionamentos. Em alguns casos, esses espaços recebem pouca estrutura para oferecer o serviço, que se reserva, unicamente, para a guarda de veículos, e, às vezes, com serviços correlacionados, como os lava-jatos, por exemplo, intermediários para um uso futuro diferente. O exemplo carece de discussões, mas é um indicativo da complexidade do tema ora em discussão, não sendo o único desdobramento. Cavalcante (2019) destaca a necessidade de se observar outras possibilidades funcionais para os lotes privados, que não aquelas percebidas pela inserção de estruturas construídas, como áreas com funções ambientais e paisagísticas, que restringem ou impedem a sua ocupação. O autor destaca que:

> [...] nem tudo que é identificado preliminarmente como vazio pode ser considerado de fato um vazio urbano. Uma vez que, dada a complexidade das relações fundiárias, há muitos espaços que são, na verdade, áreas verdes, áreas *non aedificandi*, lotes inseridos em áreas de proteção ambiental, lotes em litígio, imóveis de valor histórico, partes de regiões contaminadas, áreas expostas a condições de risco à saúde ou de alta declividade topográfica, condições que impedem ou restringem a sua ocupação (CAVALCANTE, 2019, p. 52).

Cavalcante (2019) insere um grau de complexidade a mais nos aspectos funcionais dos vazios abordados, ao destacar que a terra urbana que permanece vazia só pode ser considerada como tal se for passível de uso e/ou ocupação. Não estando inserida nessa permissividade, é necessário compreender quais funções esse vazio cumpre ou se existe algum outro processo urbano que o impeça de ser ocupado. Essa questão retoma a ideia que Ebner (1999) traz, ao citar Alvarez, quanto à dinamicidade dos vazios urbanos, uma vez que o estado de vacância precisa ser compreendido em um dado momento, associando-o à sua perspectiva histórica na formação do espaço urbano, que envolve o desenvolvimento das forças produtivas e o padrão de acumulação vigente.

Por último, Borde (2003) destaca a existência ou não de alguma estrutura construída nos referidos vazios. De início, ela sugere a existência de duas possibilidades: um vazio literal, que, de fato, não apresenta nenhuma construção nos limites do lote; e outro, construído, mas que não é utilizado, estando, então, abandonado. O destaque para as duas situações é importante, pois, muitas vezes, um olhar superficial sobre o tecido urbano não permite perceber a segunda opção com facilidade. Depreende-se, portanto, a diversidade de tipos e categorias de vazios nas cidades.

Como destaca Cliechevisky (2007), considerando essa diversidade, a tipificação dos vazios é uma importante estratégia de análise e monitoramento para a gestão do território, servindo de orientação para o combate à sua manutenção no tecido urbano. A autora ainda chama atenção para algumas condições que devem ser observadas nos procedimentos de classificação,

como: (i) a causa de estar vazio; (ii) o tamanho; (iii) o uso possível; e (iv) o tipo de proprietário (CLICHEVISKY, 2007).

Há autores que trabalham com outras categorias de vazio, como: áreas ociosas (BORDE, 2006; EBNER, 1999); vazios expectantes (CAVACO, 2007; SOUSA, 2010); Brownfield (CAVACO, 2007; SOUSA, 2010) etc. Os critérios de identificação propostos por Borde (2006), porém, nos encaminham para uma estratégia de classificação que corrobora com as afirmações de Clichevisky (2007), quando se refere à necessidade de uma categorização que auxilie na gestão desses espaços.

Sendo uma discussão que permeou a luta pela Reforma Urbana, durante o processo de redemocratização, que reverberou na Constituinte de 1988, é importante destacar a preocupação em definir categorias que possam ser identificadas. No Artigo 182 do Capítulo II, referente à Política Urbana, o inciso 4º estabelece que:

> É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
> I - parcelamento ou edificação compulsórios;
> II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
> III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988)

A CF/1988 (BRASIL, 1988) delega ao plano diretor municipal e às leis específicas o dever de regulamentar a categorização e a gestão desses lotes. Ao adentrarmos no Plano Diretor de Natal - PDN 2007 em vigor (NATAL, 2007), por exemplo, notamos que os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, que são passíveis de implementação dos instrumentos de gestão do solo urbano, devem estar localizados na Zona Adensável[2]. O

[2] Em seu Artigo 11, o PDN descrimina que "Zona Adensável é aquela onde as

regramento também exclui dessa possibilidade aqueles imóveis que possuem área inferior a 400,0 m², assim como aqueles que se constituem como a única propriedade do titular. Além disso, o próprio plano define que as áreas agrupadas com mais de 1.000,0 m², nestas condições, localizadas em potenciais novas (Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS) ou em antigas não regulamentadas, e os lotes urbanos, isolados ou contíguos com área superior a 400,0 m², podem sofrer a aplicação dos devidos instrumentos (NATAL, 2007). Os prédios desocupados ou subutilizados também são destacados como objeto de gestão urbana específica, principalmente aqueles localizados em áreas centrais históricas da cidade (NATAL, 2007)[3].

Considerando as disposições da CF/1988 (BRASIL, 1988), o EC/2021 (BRASIL, 2001) e o PDN/2007 (NATAL, 2007), as discussões sobre o tema suscitaram a compreensão dos vazios urbanos enquanto lotes passíveis de uso e/ou ocupação, conforme a Lei Orgânica do Município – LOM, que não exercem a sua função socioambiental. Aqui, essas categorias foram sistematizadas como: "A. Não edificado", "B. Subutilizado" ou "C. Não utilizado".

Os lotes não edificados (A) são aqueles com área construída igual a zero; os lotes subutilizados (B) são aqueles cujo coeficiente de aproveitamento é inferior ao mínimo, que, em Natal, equivale a 0,1 para todo o território (NATAL, 2007); e os lotes não utilizados (C) são aqueles que, edificados ou não, não apresentam qualquer utilização. Com as definições postas, as discussões de casos atípicos apareceram e o questionamento de como os mesmos seriam considerados para a classificação resultaram na criação de subcategorias específicas para cada uma das principais[4] (Quadro 1).

---

condições do meio físico, a disponibilidade de infraestrutura e a necessidade de diversificação de uso, possibilitem um adensamento maior do que aquele correspondente aos parâmetros básicos de coeficiente de aproveitamento [acima de 1,2]" (NATAL, 2007, p. 472) .

[3] Todos os casos estão descritos no Artigo 22 do PDN em vigor.

[4] A matriz classificatória evidenciada neste trabalho para o levantamento foi produzida no âmbito da pesquisa "Vazios Urbanos de Natal/RN", desenvolvida no Departamento de Arquitetura e Urbanismo - DARQ da UFRN. A pesquisa tem o intuito de investigar os vazios urbanos em algumas frações do território do município.

Quadro 1. Matriz classificatória dos vazios urbanos segundo as categorias do EC (2001)

Categoria do EC	Categorias propostas	Definição
A - Não edificado	A1 - Não edificado e sem uso	Lotes com área construída igual a zero em que não se verifique uso
	A2 - Não edificado e utilizado como estacionamento	Lotes com área construída igual a zero em que se verifique uso exclusivo de estacionamento (uso incompatível com o cumprimento da função social da propriedade)
B - Subutilizado	B1 - Subaproveitado	Lote cujo Coeficiente de Aproveitamento utilizado é menor que o mínimo de 0,1
	B2 - Subaproveitado e utilizado como estacionamento	Lote cujo Coeficiente de Aproveitamento utilizado é menor que o mínimo de 0,1 em que se verifique uso exclusivo de estacionamento
	B3 - Edificado e pouco utilizado	Lote cujo Coeficiente de Aproveitamento utilizado é maior que o mínimo de 0,1 e que apresente parcela de sua extensão sem uso
C - Não utilizado	C1 - Não utilizado, mas passível de uso	Lote cujo Coeficiente de Aproveitamento utilizado é maior que o mínimo de 0,1 e que apresente a totalidade de sua extensão sem uso, sem que haja comprometimento estrutural que impeça sua utilização
	C2 - Não utilizado e não passível de uso	Lote cuja área construída é maior que zero e que apresente a totalidade de sua extensão sem uso, havendo comprometimento estrutural que impeça sua utilização ou estado de arruinamento

Fonte: FARIA *et al.*, 2021.

Para a categoria "não edificados" (A), recorrendo a pesquisas documentais quanto à aplicação de instrumentos, observou-se que os municípios brasileiros adotam procedimentos de análise e classificação distintos no que se refere às possibilidades de uso e caracterização dos vazios. Muitos, inclusive, não consideram estacionamentos como usos dispensados de edificação. Sendo assim, dividiu-se a categoria (A) em 2 subcategorias: "Não

edificados e sem uso" (A1); e "Não edificado e utilizado como estacionamento" (A2) (FARIA, *et al.*, 2021). A subutilização desses lotes gera duas situações: a dos lotes pouco edificados e a dos lotes edificados, mas pouco utilizados. Dessa maneira, subdividiu-se essa categoria em três, observando as especificidades sobre os estacionamentos já mencionadas, sendo considerados, assim: "Subaproveitado" (B1); "Subaproveitado e utilizado como estacionamento" (B2); "Edificado e pouco utilizado" (B3) (FARIA, *et al.*, 2021). Quanto à não utilização, é importante distinguir aqueles imóveis em condições de uso que se mantêm fechados para especulação daqueles imóveis cujo estado de conservação não possibilita a utilização, como as ruínas, por exemplo. Assim, dividiu-se a categoria dos imóveis em: "Não utilizado, mas passível de uso" (C1); e "Não utilizado e não passível de uso" (C2) (FARIA *et al.*, 2021).

Orla de Natal e o Controle de Gabarito sobre a Ocupação do Solo: A Zona Especial de Interesse Turístico 3 – ZET-3

O município de Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte, está localizado em um sítio geográfico, caracterizado pela presença de cordões dunares e pelas águas do rio Potengi e do Oceano Atlântico. Essas referências expressam o forte potencial paisagístico do território, mas também se configuram como barreiras à sua ocupação. Em razão dessas especificidades, a ocupação do solo de algumas das suas frações territoriais tem sido controlada, observando tais referências cênico-paisagísticas e ambientais desde finais da década de 1970. Esse controle constitui o principal fundamento do sistema de proteção da paisagem do município, que teve origem 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 pelo padrão da verticalização (DUARTE, 2011, p. 187), personificada, pela primeira vez, no Projeto Via Costeira-Parque das Dunas. O projeto concebia a construção de uma via expressa como eixo de conexão entre as praias da orla central e a praia

de Ponta Negra, além da construção de um parque hoteleiro e residencial multifamiliar, que causaria impactos ambientais na área e limitava o livre acesso à praia.

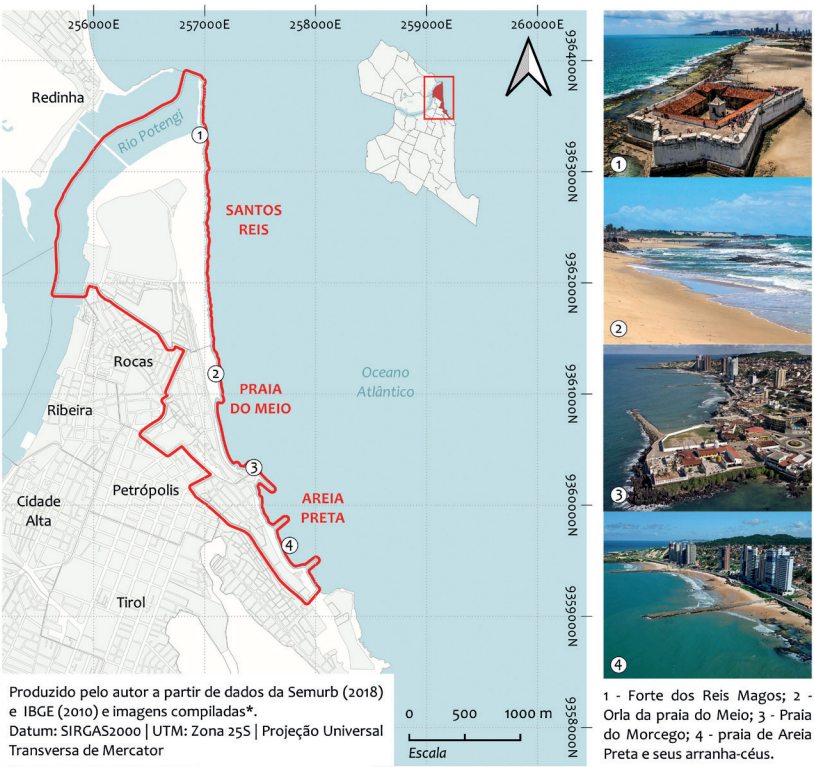
Dentre os instrumentos do sistema de proteção da paisagem do município, as Zonas Especiais de Interesse Turístico (ZETs) dispõem sobre regramentos urbanísticos responsáveis pelo controle do uso e da ocupação do solo da zona costeira do município, com base em parâmetros urbanísticos específicos, sendo o gabarito um dos fundamentais. Instituídas pelo PDN de 1984 (NATAL, 1984) e regulamentadas ainda nas décadas de 1980 e 1990, atualmente, as ZETs são definidas como Áreas Especiais de Controle de Gabarito (AECG)[5], delimitadas em três frações territoriais, regulamentadas por leis específicas, sendo: (1) ZET 1, que delimita a faixa da praia de Ponta Negra, no bairro homônimo na Região Administrativa Sul – RASul, como referência, envolvendo também a Área Non *Aedificandi* (ANA) se insere (NATAL, 1987a); (2), ZET 2, que delimita a Via Costeira e a faixa lindeira do Parque das Dunas, entre Ponta Negra e Areia Preta (NATAL, 1994); e a última, (3) ZET 3 , que compreende as praias de Miami, Areia Preta, Praia dos Artistas, Praia do Meio e Praia do Forte, localizadas nos bairros de Areia Preta, Praia do Meio e Santos Reis, na RALeste da cidade (NATAL, 1987b). Há, ainda, a ZET 4, inserida na revisão do plano de 1994 e definida como uma AECG no PDN de 2007, compreendendo a praia da Redinha, localizada no bairro homônimo na Região Administrativa Norte – RANorte do município, esta, porém, ainda não regulamentada.

A ZET 3 demarca a orla central do município, localizada nos bairros de Areia Preta, Praia do Meio e Santos Reis. Os bairros são conhecidos por integrarem a rota turística do litoral sul-norte, que conecta a Via Costeira: praia de Ponta Negra ao Litoral Norte e praias da Redinha e Genipabu, conexão feita pela Ponte Newton Navarro, inaugurada em 2007. Nesse trecho da orla, encontramos as praias de Miami, dos Artistas, do Meio e do Forte, onde se

[5] "Art. 21: Áreas de Controle de Gabarito, demarcadas no Mapa 3 do Anexo II, parte integrante desta Lei, são aquelas que, mesmo passíveis de adensamento, visam proteger o valor cênico - paisagístico, assegurar condições de bem-estar, garantir a qualidade de vida e o equilíbrio climático da cidade [...]" (NATAL, 2007, p. 474-475).

realiza uma diversidade de usos e atividades, inclusive nos espaços livres públicos. O território aqui discutido também é reconhecido pela paisagem simbólica, que conforma uma das motivações para a instituição do controle de gabarito na área, que delimita a Ponta do Morcego, as faixas de praias protegidas pela parede de arrecifes e o sítio do Forte dos Reis Magos, em conjunção com o manguezal e a foz do Rio Potengi (Figura 1).

Figura 1. Os bairros da orla central - Areia Preta, Praia do Meio e Santos Reis - e sua paisagem



Fonte: Produzido pelos autores, 2021. Disponível em: canindesoares.com.br (1, 2 e 3) e praiasdenatal.com.br (4).

Os territórios destacados são reconhecidos, historicamente, como espaços ocupados por populações vulneráveis[6], as quais

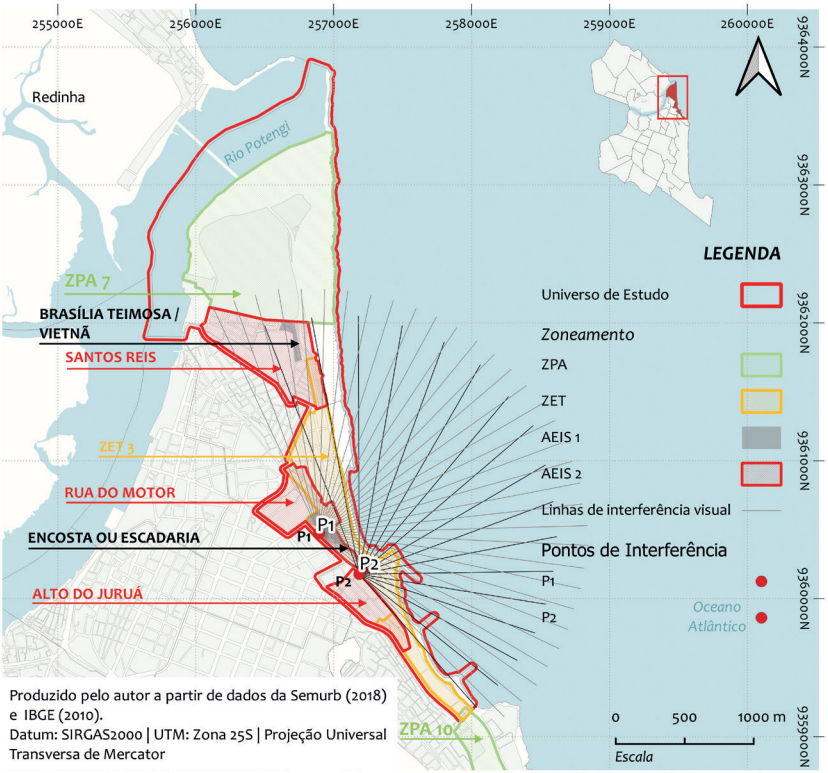
[6] A área também se insere na Mancha de Interesse Social - MIS, que concentra os bairros que apresentam uma população com rendimento médio inferior a 3 s.m. (NATAL, 2007, Art. 6º)

convivem conflituosamente com focos de concentração de renda elevada para os padrões de Natal, visíveis na paisagem. Areia Preta e seus arranha-céus na avenida Gov. Silvio Pedroza, por exemplo, abrigam uma população de altos rendimentos, que contrasta com as edificações simples, muitas de padrão construtivo precário de um ou dois pavimentos, do seu entorno, simbolizando esses conflitos territoriais, existentes nos três bairros. Essas populações vulneráveis têm sua ocupação protegida e legitimada pelo instrumento das Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS[7] (AEIS Alto do Juruá, Jacó/Rua do Motor e Santos Reis, Brasília Teimosa e Vietnã).

Diante disso, em meio a um território densamente ocupado por comunidades vulneráveis, evidenciam-se os conflitos territoriais referidos, ressaltados na delimitação da ZET 3, a partir do PDN de 1984, que, assim como todo o sistema de proteção da paisagem e do meio ambiente do município, resulta da reação da cidadania aos impactos da consolidação da indústria do turismo no estado, em especial os associados ao incremento da verticalização na orla e a intensificação do seu processo de ocupação do solo (DUARTE, 2011). As décadas de 1970 a 1990 apresentaram um aumento expressivo da ocupação da orla central do município, com a inserção dos primeiros edifícios verticais. Assim, a ZET 3 delimita e regula a ocupação de frações territoriais dos bairros de Areia Preta, Praia do Meio e Santos Reis, submetendo-as a um subzoneamento com prescrições urbanísticas específicas e a limites de interferência visual do tecido edificado sobre o sítio protegido a partir de dois pontos de observação (P1 e P2), nas ruas Getúlio Vargas e Pinto Martins, que servem de referência para a criação de dois mirantes[8] (Figura 02).

[7] No Macrozoneamento do PDN 2007, os bairros estudados estão inseridos na Zona Adensável, passível, portanto, de padrões de adensamento superiores ao estabelecidos para os da Zona de Adensamento Básico. Conforme estabelece o PDN 2007, esse padrão resulta da aplicação do coeficiente de aproveitamento 2,5, superior ao básico estabelecido para o município (1,2). Excetuam-se dessa permissividade as frações delimitadas como as Zonas de Proteção Ambiental 7 (Forte dos Reis Magos e seu entorno) e 10 (Farol de Mãe Luíza e seu entorno – encostas dunares adjacentes à Via Costeira, entre o Farol de Mãe Luiza e a Avenida João XXIII), localizadas nos bairros de Santos Reis e Areia Preta, respectivamente.
[8] O ponto de observação P2 nunca se concretizou de fato. Sua vista hoje se encontra comprometida pelos muros do edifício ocupado pela Secretaria Municipal de Educação e de Saúde.

Figura 2. O regramento urbanístico aplicado aos bairros da orla central



Fonte: Produzido pelos autores, 2021.

Esse regramento, seguindo os princípios funcionais que fundamentam o zoneamento do PDN 1984 (NATAL, 1984), divide o território em três subzonas: Subzona de predominância Residencial - SZ-1; de Atividades Múltiplas - SZ-2; e de Recuperação Urbana - SZ-3. Essa setorização na ZET se apresenta intrinsecamente interligada com a prescrição de usos específicos e preferencias para cada subzona, em que o incentivo ao uso comercial e de serviços aparece nas três subzonas, com índices superiores na SZ-2, comparando-se à SZ-1, e está com índices superiores à SZ-3. Nota-se a vinculação desses diferentes índices com o interesse na ordenação dos usos planejados para aquele espaço, com o claro objetivo de estimular a consolidação dos territórios como lugar das atividades turísticas.

O controle de gabarito estabelecido, entretanto, excede os limites da ZET 3 e incide sobre outras parcelas do bairro de Santos Reis, especialmente as delimitadas pelo mesmo PDN como Zona Especial Militar - ZEM e a Zona Especial de Recuperação Urbana - ZER (NATAL, 1984). Tais incidências são constatadas a partir do ponto de observação P1, de onde são projetadas 33 seções, emoldurando o sítio entre Forte dos Reis Magos e a Ponta do Morcego[9], conforme destaca Cestaro *et al.* (2010)*:*

> [...] um cone de visadas que envolve a faixa litorânea referida, definido a partir de dois pontos de observação: um ponto (P1) na Av. Getúlio Vargas, que projeta um conjunto de linhas de visuais pelas praias do Meio e do Forte e outro (P2) na Rua Pinto Martins, que projeta um conjunto de linhas de visuais em direção à faixa litorânea correspondente às praias de Areia Preta e Miami (CESTARO *et al.*, 2010, p. 50).

A relação entre a altura do observador nesses pontos de observação e a sua distância do objeto com a altura limite da edificação em relação ao nível do mar e a distância do mesmo ao objeto formam, então, a razão trigonométrica que revelaria tal limite de altura para cada uma das edificações inseridas nas visadas determinadas[10]. Desta forma, o cone visual imposto pelo limite de gabarito permite que o território seja adensado sem perder as qualidades paisagísticas existentes, preservando suas vistas a partir do observador, posicionado no Mirante da Getúlio Vargas. A fuga desse parâmetro de controle urbanístico comprometeria o potencial paisagístico da área, tal como ocorre nos impactos da área ocupada pelos arranha-céus na avenida Governador Silvio Pedrosa, em Areia Preta sobre o farol de Mãe Luiza (Figura 3).

---

[9] Cabe destacar que, na SZ-3, de Recuperação Urbana, o gabarito é mantido no limite máximo de 7,0 metros (NATAL, 1987b).

[10] É importante frisar que existem áreas onde a delimitação da ZET-3 se sobrepõe aos territórios das AEIS. Nesses casos, considerando que nenhuma dessas AEIS está regulamentada, considera-se o que está disposto no Art. 25 do PDN vigente (NATAL, 2007), em seu inciso II, que limita o gabarito máximo da área em 7,5m (sete metros e meio).

Figura 3. Avenida Governador Silvio Pedroza e os seus arranha-céus nas encostas, fora do limite de interferência visual (1) e sua relação com a ocupação na orla (2)

Fonte: Adaptada pelos autores, 2021. Disponível em: praiasdenatal.com.br e tribunadonorte.com.br.

Evidencia-se, portanto, a importância da demarcação da ZET 3 e o controle de gabarito que estabelece sobre o universo de estudo a manutenção dos potenciais paisagísticos que o conformam. A sua regulamentação também simboliza a luta dos movimentos sociais, preocupados com os impactos da verticalização e do adensamento então propostos. Entretanto, a sua instituição represou, em certa medida, os potenciais lucros que os agentes imobiliários e os proprietários fundiários poderiam ter com a construção de edifícios com tipologia edilícia semelhante àqueles que conseguiram, no mesmo período, na avenida Gov. Silvio Pedrosa. A manutenção dos vazios especulativos na área pode ser uma consequência da percepção desses agentes, sendo a compreensão sobre a ocupação do espaço neste intervalo de tempo uma forma de confirmar (ou não) tal estratégia.

O processo especulativo a partir do Controle de Gabarito: evidenciando os vazios urbanos na orla central

A observação dos vazios urbanos do universo de estudo foi realizada a partir da matriz classificatória constante no quadro 1. Conforme o banco de dados da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (Semurb), o bairro de Areia Preta possui 802 lotes[11], dos quais 111 foram identificados como vazios urbanos, correspondendo a 13,84% do total da estrutura fundiária do bairro. O bairro da Praia do Meio possui 1.012 lotes, dos quais 61 foram identificados como vazios urbanos, correspondendo a 6,03% da estrutura fundiária do bairro. Por último, o bairro de Santos Reis tem 1.119 lotes, dos quais 8 foram identificados como vazios, 0,71% dos lotes assim classificados. Em termos de extensão territorial, os três bairros têm 203.995,87m², 277.082,53m² e 796.780,86m² de área parcelada, respectivamente, onde 30.559,16, 35.484,04 e 166.456,17m² foram identificadas como vazios, correspondendo a 14,98, 12,81 e 20,89%, respectivamente, da extensão territorial encontrada (Quadro 2).

[11] Destaca-se que a totalidade dos lotes levantados leva em consideração o banco de dados da Semurb. Por vezes, a percepção das visitas *in loco* indica a existência de edificações (condomínios verticais por exemplo) que ocupam mais de um lote. Isso se deve ao processo de sedimentação das modificações do tecido urbano, o qual não se encontra registrado no banco de dados, devido à falta de procedimentos burocráticos adequados, como: emissão de Característica e Habite-se desses empreendimentos, o que implicaria a solicitação do remembramento dos lotes que integram os mesmos, o que, muitas vezes, não é feito.

Quadro 2. Vazios existentes nos bairros estudados conforme as categorias de análise

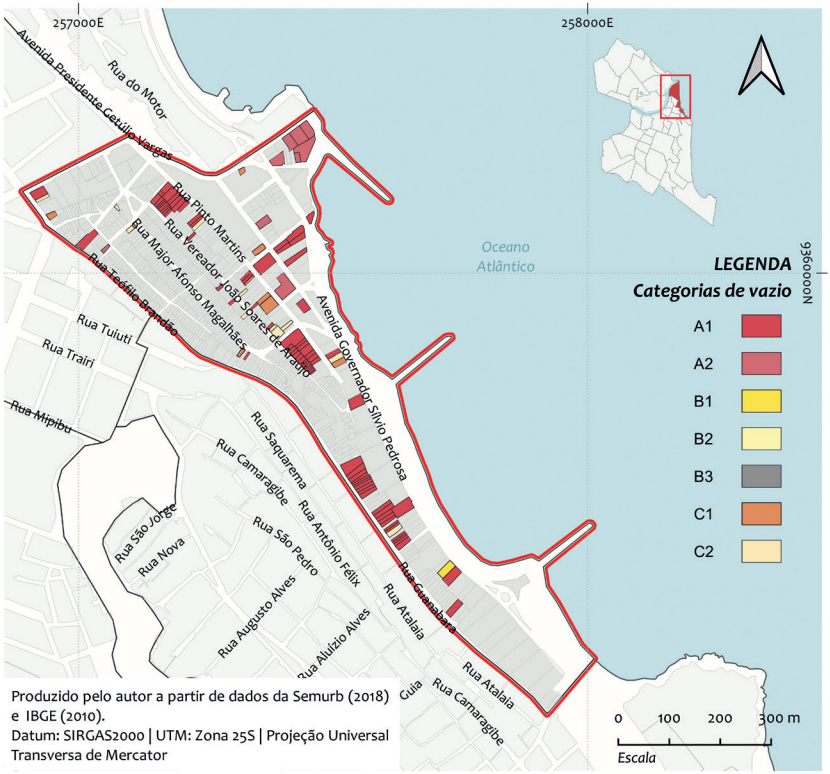
Local de estudo	Categorias propostas	Quant.	Extensão territorial (m²)	% Quant.	% Extensão territorial
Areia Preta	A1	81	20.276,58	72,97	66,35
	A2	9	5.358,98	8,11	17,54
	A3	-	-	-	-
	B1	1	543,00	0,90	1,78
	B2	-	-	-	-
	B3	-	-	-	-
	C1	9	2.212,01	8,11	7,23
	C2	11	2.168,58	9,91	7,10
	Total	111	30.559,16	100	100
Praia do Meio	A1	48	29.963,29	78,69	84,44
	A2	6	2.637,21	9,84	7,43
	A3	-	-	-	-
	B1	-	-	-	-
	B2	1	339,85	1,64	0,96
	B3	-	-	-	-
	C1	3	1.460,57	4,92	4,12
	C2	3	1.083,12	4,92	3,05
	Total	61	35.484,04	100	100
Santos Reis	A1	3	938,98	42,86	0,80
	A2	-	-	-	-
	A3	-	-	-	-
	B1	1	115.537,00	14,29	98,90
	B2	1	147,60	14,29	0,13
	B3	-	-	-	-
	C1	1	125,44	14,29	0,11
	C2	1	76,55	14,29	0,06
	Total	7	116.825,60	100	100
TOTAL		179	182.868,80	-	-

Fonte: Elaborada pelos autores, 2021.

Dos 111 lotes identificados como vazios urbanos no bairro de Areia Preta (Figura 4), a maioria deles, 81 (72,97 %), foi identificada como não edificado e sem uso (A1), havendo ainda 9 lotes (8,11 %) categorizados como não edificados e utilizados como estacionamento (A2). Há também 9 lotes (8,11 %) categorizados como não utilizados, mas passíveis de uso (C1); 11 lotes (9,91 %), como não utilizados e não passíveis de uso

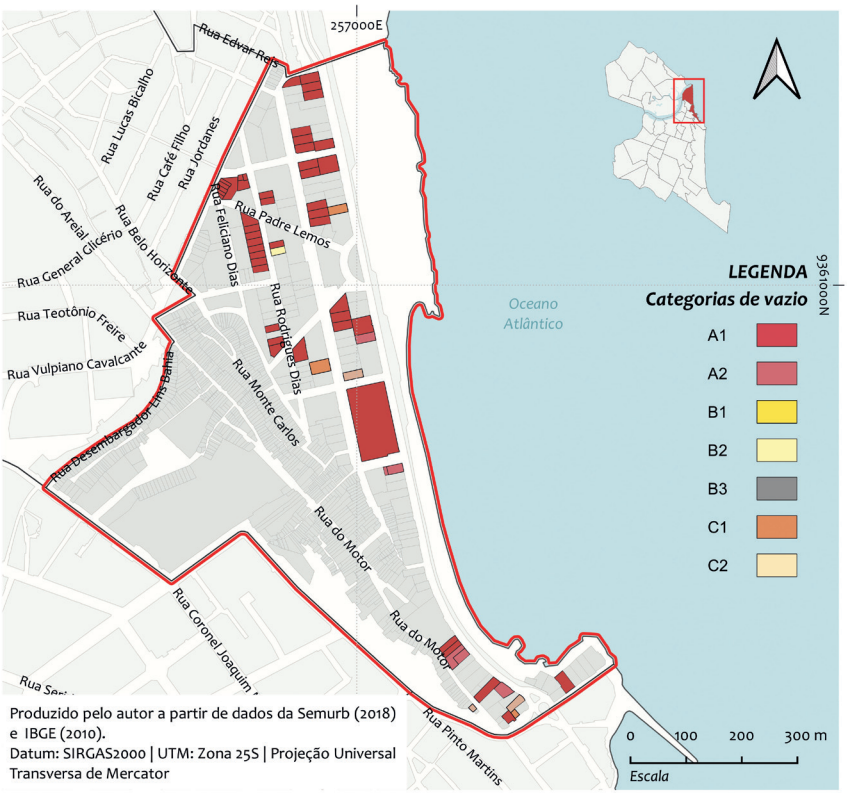
(C2); e 1 lote (0,90 %), como subaproveitado (B1). Dos 68 lotes identificados no bairro de Praia do Meio (Figura 5), 48 (78,69 %) foram categorizados como não edificados e sem uso (A1); 6 (9,84 %), como não edificados e utilizados como estacionamento (A2); 1 (1,64 %), como subaproveitado e utilizado como estacionamento (B2); e 3 (4,92 %), como não utilizados, mas passíveis de uso (C1) e como não utilizados e não passíveis de uso (C2), cada. Por fim, dos 8 lotes identificados em Santos Reis (Figura 6), 4 (50,00 %) foram categorizados como não edificados e sem uso (A1); e 1 (12,50 %), como subaproveitado (B1), subaproveitado e utilizado como estacionamento (B2), não utilizados, mas passíveis de uso (C1) e não utilizados e não passíveis de uso (C2).

Figura 4. Os vazios urbanos de Areia Preta



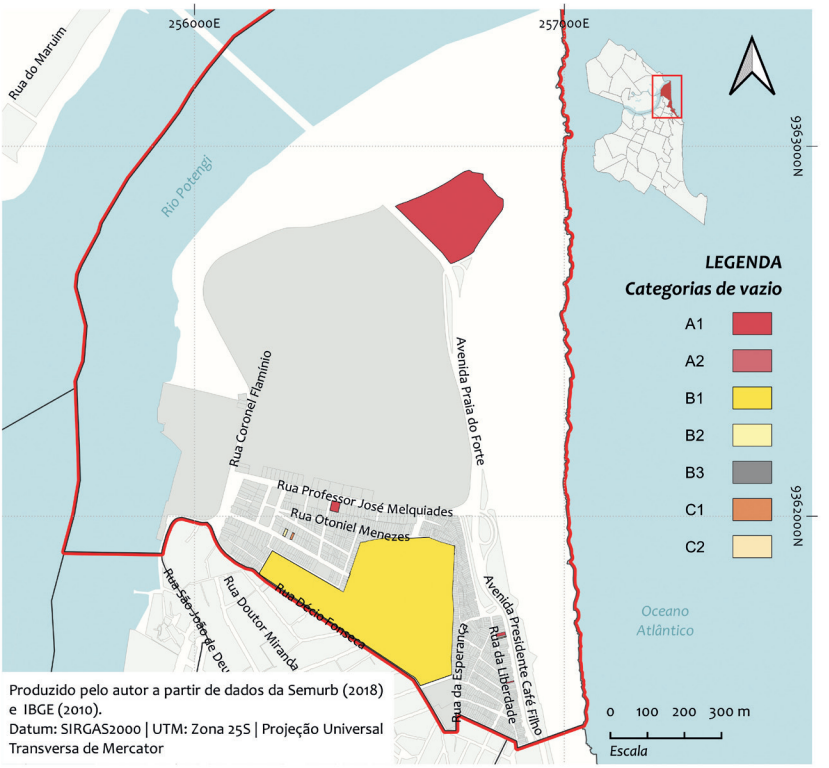
Fonte: Elaborada pelos autores, 2021.

Figura 5. Os vazios urbanos da Praia do Meio



Fonte: Elaborada pelos autores, 2021.

Figura 6. Os vazios urbanos de Santos Reis



Fonte: Produzido pelos autores, dezembro de 2021.

A partir da identificação e da categorização dos vazios urbanos estudados, observa-se que os bairros de Praia do Meio e Santos Reis, apesar do pequeno número de lotes classificados como vazios urbanos em comparação a Areia Preta, possuem grandes extensões territoriais de solo urbano não edificado e/ou não utilizado. Inclusive, a extensão de terra urbana sem edificação e/ou uso nos primeiros é superior à de Areia Preta. Nota-se também que, no caso da Praia do Meio, esses lotes se concentram fora dos limites da AEIS Jacó-Rua do Motor, locada apenas na área delimitada como ZET. A grande maioria deles está localizada nas proximidades da Praça Miguel Carrilho (antiga Praça dos Heróis), da rua Mascarenha Homem, na lateral do terreno

do antigo Hotel Internacional dos Reis Magos – HIRM[12], na av. 25 de Dezembro, no limite territorial norte do bairro (Figura 7).

Figura 7. Lotes sem edificação e/ou uso (cinza) no entorno da Praça Miguel Carrilho, no bairro da Praia do Meio

Fonte: Google Earth, 2019. Acesso em: 27 set. 2021.

Em contrapartida, no bairro de Areia Preta, 60 lotes classificados como vazios urbanos, cerca de metade do total ali encontrado está inserida na AEIS Alto do Juruá, correspondendo a 10.729,85 m² de área não construída e/ou utilizada, o que representa cerca de 1/3 da área vacante existente (Figura 8). Cabe frisar, entretanto, que a AEIS Alto do Juruá já apresenta uma ocupação de edifícios de padrão vertical ao longo da rua Pinto Martins, onde 44 desses terrenos estão localizados. Os outros vazios estão localizados apenas nos limites da ZET, podendo estar agrupados em duas situações: 18 lotes sem edificação e/ou uso estão localizados sob as visuais impostas pelo limite de gabarito, na área mais próxima a Ponta do Morcego (9.005,69 m², 29,47 % dos vazios do bairro); e 33 lotes sem edificação

[12] O HIRM foi o primeiro hotel de luxo da cidade e se tornou uma referência da orla central do município, ascendendo como "um ícone de glamour para a época, com sua boate Bambelô. frequentada pelos poucos turistas e, sobretudo, pela alta sociedade natalense" (FURTADO, 2008, p. 57). O hotel tornou-se o signo da aceleração do processo de urbanização da orla, levando à instalação e ao melhoramento da infraestrutura e do fluxo à faixa litorânea, que potencializou a expansão da cidade naquele eixo (NASCIMENTO; ARAÚJO; NOBRE, 2016).

e/ou uso estão fora dessas visuais (10.823,62 m², 35,42 % dos vazios do bairro).

Figura 8. Limites da AEIS Alto do Juruá (vermelho) e os vazios nela contidos (cinza)

Fonte: Adaptada de Google Earth, 2019. Acesso em: 27 set. 2021.

Em Santos Reis, o vazio que se destaca é o terreno do antigo Parque de Tancagem da Petrobrás (Figura 9), com cerca de 115.000 m² de área, sendo considerado um lote subaproveitado (B1). A situação de contaminação do solo por metais pesados e hidrocarbonetos impossibilitaria a utilização do solo, tornando-o uma área não passível de implementação de instrumentos. Entretanto, o mesmo já está submetido a um processo de licenciamento para a sua descontaminação[13]. Tendo em vista essa situação, o presente estudo o considerou como espaço não edificado e/ou utilizado, de modo a evidenciar a necessidade da discussão sobre a ociosidade de uma área tão importante para o bairro de Santos Reis e o universo de estudo.

[13] Após a interrupção do processo de licenciamento ambiental junto ao Instituto do Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte - Idema/RN, em 2016, a Petrobrás retornou os trâmites em 2020, com a apresentação de um novo plano para remediação da área contaminada. A empresa já possui uma nova autorização para execução da descontaminação na área. Disponível em: http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/descontaminaa-a-o-do-parque-de-tanques-em-natal-sera-retomada/487855. Acesso em: 27 set. 2021.

Figura 9. Área de Tancagem, localizada em Santos Reis

Fonte: Adaptada de Google Earth, 2019. Acesso em: 27 set. 2021.

Considerações finais

Este capítulo trouxe as primeiras reflexões acerca da formação de vazios urbanos em áreas com controle urbanístico e ambiental para a preservação da paisagem, como o caso das ZETs do município de Natal. Considerando a constatação da primazia da visão mercadológica do espaço urbano nos processos de revisão dos Planos Diretores, é importante aprofundar a compreensão desses territórios denominados Áreas Especiais (DUARTE, 2011), de modo a identificar os resultados de tais conflitos.

Assim, a partir do conjunto de vazios urbanos da orla central do município, é possível fazer algumas reflexões sobre sua relação com as linhas de interferência visual impostas pelo limite de gabarito da ZET-3. Antes, porém, é importante destacar que esses vazios representam 14,31% da área parcelada dos três bairros estudados, correspondendo a um total de 182.868,80m² de área não edificada e/ou não utilizada. Dessa área, verifica-se que o conjunto de vazios identificados nos bairros da Praia do Meio e Santos Reis está completamente inserido no campo visual das linhas delimitadas a partir do ponto de interferência P1. Em Areia Preta, cerca de 30% da área vacante está sob esse controle, e isso representa, considerando os três bairros, 75.048,89m² de áreas não edificadas e/ou não utilizadas, ou seja, 41% da extensão territorial.

Essa percepção contribui, preliminarmente, com a hipótese levantada quanto à relação entre a manutenção de vazios especulativos e a instituição do controle de gabarito no território. São lotes que apresentam, em conjunto, um potencial construtivo de 187.622,20m² de área passível de construção[14]. Para além disso, destaca-se que, entre as categorias propostas e analisadas, predominam os lotes não edificados e sem uso (A1) nos três bairros estudados, com 132 lotes (73,74 %), com 51.178,85m² de extensão territorial (27,99 %). A mesma é seguida dos lotes não edificados e utilizados como estacionamento (A2) e os lotes não utilizados e não passíveis de uso (C2), com 15 unidades, cada (8,38 %), com 7.996,19 e 3.328,25m² de extensão territorial, respectivamente; e os lotes não utilizados, mas passíveis de uso (C1), com 13 (7,26 %), com 3.754,59m² de extensão territorial. Por último, temos os 2 lotes identificados como lotes subaproveitados (B1) e subaproveitados e utilizados como estacionamento (B2) (1,12 %), com 116.080 e 487,45m² de extensão territorial, respectivamente.

É importante revelar, entretanto, que muitos dos lotes que não apresentam edificação, categorizados como A1 e A2, podem ser separados ainda em dois grupos: os lotes que nunca foram ocupados e aqueles que já apresentaram alguma ocupação, que foi demolida. Essa constatação pode ser feita a partir de mapas datados antes e depois da instituição do regramento[15], mas ainda carece de sistematização — podendo ser objeto de artigos futuros sobre o tema. Apesar de ainda preliminar, a identificação das alterações de uso do solo nos revela uma atuação a longo prazo da aquisição de lotes ocupados: a demolição de suas edificações e sua manutenção como vazio urbano para fins especulativos.

A presença de grupos de lotes menores, contíguos, revela a permanência do processo de transformação da ocupação do solo, principalmente no bairro de Areia Preta, na rua Pinto Martins,

[14] Os três bairros analisados apresentam coeficiente máximo de aproveitamento de 2,5, uma vez que estão localizados na Zona Adensável do Macrozoneamento do município, sendo considerados, por sua vez, bairros que apresentam condições do meio físico e disponibilidade de infraestrutura para serem adensados acima do básico (1,2).

[15] Foram feitas verificações preliminares por meio do mapa do município, datado de 1978, e dos quadros temporais disponibilizados pelo software Google Earth, que demonstram a ocupação do solo desde o ano de 2004.

onde já foi destacada a presença de edificações verticais. Isso demonstra que esses recortes fundiários são formados por lotes e edificações menores, com menos de 200,0m², em média, que representam o padrão de parcelamento e edilício do lugar[16], os quais foram demolidas para a construção desses novos edifícios. Esse processo evidencia, como já destacado, o conflito fundiário existente na área, devido à sua localização privilegiada.

Como uma conclusão preliminar, tem-se, portanto, a evidenciação dos processos especulativos no território, revelando tanto um risco para os instrumentos de gestão da paisagem e do meio ambiente como para aqueles que preservam a ocupação das populações vulneráveis do local.

Referências

BORDE, A. D. L. P. Percorrendo os vazios urbanos. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ENANPUR), 10, 2003, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: ENAPUR, 2003.

BORDE, A. D. L. P. **Vazios urbanos**: perspectivas contemporâneas. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado (Arquitetura) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Capítulo II Da Política Urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**.Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

CAVACO, C. S. **Os espaçamentos ilegítimos ou a condição suburbana do vazio**. Actas do Seminário de Estudos Urbanos. Lisboa: ISCTE. 2007.

CAVALCANTE, S. M. D. O. L. **Especulação, sol e mar**: os vazios urbanos de Ponta Negra-Natal. 2019. Monografia (Graduação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Tecnologia. Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 2019.

CLICHEVISKY, N. La tierra vacante "revisitada": Elementos explicativos y Potencialidades de Utilización. **Cuaderno Urbano**: espacio, cultura, sociedad, Resistencia, Argentina, n. 6, p. 195-219, 2007.

DUARTE, M. C. D. S. **Espaços especiais urbanos**: Desafios à efetivação dos

[16] Conforme o PDN 2007 (NATAL, 2007), em seu art. 25, inciso I, os novos desmembramentos ou remembramentos, com exceção daqueles feitos para os usos institucionais e áreas verdes, estão proibidos nas AEIS não regulamentadas. Apesar disso, essas novas tipologias foram construídas a partir da utilização de diversos lotes.

direitos ao meio ambiente e à moradia. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

EBNER, Í. D. A. R. **A cidade e seus vazios**: investigação e proposta para os vazios de Campo Grande. Campo Grande: UFMS, 1999.

FARIA, C. F. D. D. *et al*. Vazios urbanos em áreas centrais: o caso da Ribeira e frentes de água adjacentes. *In*: PROPESQ/UFRN. ECICT: a transversalidade da Ciência, Tecnologia e Inovações para o Planeta, 32. Anais [...]. Natal: UFRN, 2021.

FURTADO, E. M. **A onda do turismo na cidade do sol: a reconfiguração urbana de Natal. Natal**: EDUFRN, 2008.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

NASCIMENTO, J. C.; VIEIRA-DE-ARAÚJO, N. M.; NOBRE, P. J. L. O Hotel Internacional Reis Magos e a (Des)Construção da Paisagem da Praia do Meio em Natal-RN. COLÓQUIO IBERO-AMERICANO PAISAGEM CULTURAL, PATRIMÔNIO E PROJETO, 40, Belo Horizonte, 2016.

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

NATAL. **Lei nº 3.607/1987**. 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 3.639, de 10 de dezembro de 1987**. Dispõe sobre os usos do solo e prescrições urbanisticas da Zona Especial - ZET-3, criada pela Lei nº175, de 26 de janeiro de 1984 e dá outras providências. Natal: DOM, 1987b.

NATAL. **Lei nº 4547/1994**. 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. **Lei Complementar nº 082**, de 21 de junho de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007.

SOUSA, C. A. D. **Do cheio para o vazio: metodologia e estratégia na avaliação dos espaços urbanos obsoletos**. 2010. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2010.

VILLAÇA, F. **O espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel (FAPESP), 2001.

Capítulo 5

Os limites da verticalização: da impossibilidade às alternativas nos conjuntos habitacionais da Região Metropolitana de Natal

Beatriz Medeiros Fontenele

Introdução

Com o desenvolvimento da urbanização brasileira, o êxodo rural e as novas técnicas de construção, os apartamentos aparecem enquanto uma forma de produção habitacional que se expande por diferentes cidades do país. Apesar dessa tipologia ter se difundido no Brasil enquanto moradia para classes médias e altas, como símbolo de modernidade e diferenciação social, estas também começam a ser utilizadas para moradias sociais.

As cidades começaram a receber, por meio da implementação de políticas habitacionais, empreendimentos verticais para abrigar populações de baixa renda como forma de solução do déficit habitacional. Todavia, na literatura acerca das habitações produzidas pelo Estado, há uma ponderação consensual em relação ao subsídio de moradias tipo apartamento para as faixas de interesse social. As principais considerações acerca desses conjuntos trazem à tona questões relacionadas à rigidez da tipologia, à dificuldade de adaptação das famílias e às suas novas dinâmicas de convivência.

Esses apontamentos não foram impedimentos para a expansão dessa tipologia no Brasil, e vê-se o crescimento da construção de empreendimentos verticais para a população de baixa renda,

principalmente em cidades com altas taxas de urbanização como Rio de Janeiro, São Paulo e Recife. Atualmente, os apartamentos também se fazem presentes nos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1, maior política habitacional desde o Banco Nacional de Habitação, e é justificada na diminuição dos gastos relativos à aquisição do terreno e no aumento da lucratividade das empresas construtoras.

Na RMNatal, são 13 condomínios de apartamentos entregues até o ano de 2016 nos municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Macaíba - considerados de maior integração com o núcleo, Natal. Parnamirim concentra mais de 50% dos empreendimentos verticais, fenômeno que, segundo pesquisadores, tem a ver com sua alta proximidade com Natal e menor preço das terras. Houve, assim, a verticalização da periferia dos municípios e a expansão de uma nova forma de morar para as populações mais pobres.

Sabendo das críticas constantes acerca da verticalização habitacional para populações de baixa renda, principalmente no contexto do Programa Minha Casa Minha Vida, este capítulo tem como objetivo analisar a verticalização nos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1 da RMNatal, na tentativa de compreender como se deu a adaptação das famílias nesses empreendimentos por meio das transformações dos imóveis.

Para isso, a pesquisa foi dividida em três grandes momentos: o primeiro de junção de informações sobre os residenciais presentes da referida região, e a produção de desenhos dos partidos urbanísticos de cada residencial. No segundo momento, foram utilizados e analisados os dados da pesquisa "Que Periferia é esta?: a localização e inserção urbana dos Conjuntos Minha Casa Minha Vida faixa 1, na Região Metropolitana de Natal/RN" coordenada por Sara Raquel F. Q. de Medeiros. O grande diferencial dessa pesquisa se dá por meio do terceiro procedimento, o mapeamento de uso e ocupação do solo dos empreendimentos, criando uma espécie de censo sobre as utilizações e as modificações dos imóveis subsidiados pelo Programa. Possibilitado pelos desenhos dos partidos urbanísticos que identificou cada habitação contida neles, foi realizado o mapeamento imóvel a imóvel, indicando as diversas utilizações encontradas nas moradias. Deve ser lembrado

que o dado é visual e identificado por meio das mudanças dos ambientes construídos.

Este capítulo está dividido em quatro sessões, além desta introdução, da conclusão e das referências. A primeira, intitulada "A produção habitacional e a verticalização no brasil e na RMNatal/RN", apresenta um esforço para compreender o histórico da verticalização no Brasil e nos conjuntos habitacionais brasileiros. Na seção "A produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida na RMNatal", é exposta a produção do PMCMV – Faixa 1 na RMNatal, com foco nos empreendimentos verticais. Por fim, no tópico "Da rigidez à fluidez: as transformações habitacionais em apartamentos", discute-se como os empreendimentos verticais foram apropriados pelos moradores do PMCMV – Faixa 1.

A produção habitacional e a verticalização no Brasil e na RMNatal/RN

O fenômeno da verticalização vem dominando as cidades brasileiras, não sendo restrito às metrópoles ou às grandes cidades. É um fenômeno relativamente recente, que surge a partir do século XX, nas cidades onde a concentração urbana, o êxodo rural, bem como o crescimento da necessidade habitacional e comercial eram intensos. De acordo com Ramires (1998, p. 27), com o desenvolvimento das tecnologias/materiais de construção, "representa uma revolução na forma de construir, afetando a dinâmica de acumulação-reprodução do capital nos setores da construção civil e do mercado imobiliário".

O processo de verticalização expande-se, ainda, para cidades médias e pequenas, aparecendo enquanto um novo nicho de mercado, uma resolução para atendimento das necessidades modernas de moradia ao criar solo, artificialmente, por meio da sobreposição de diversos pavimentos. Como expõem Morigi e Bovo (2016, p. 49):

> Suas origens estão relacionadas com a Revolução Industrial, que permitiu a padronização dos materiais de construção e também o surgimento de novas tecnologias, facilitando a

> construção dos prédios constituídos por diversos pavimentos. [...] Todavia, a verticalização urbana não está relacionada apenas com os benefícios da evolução tecnológica e da produção industrial. Uma vez que, a lógica responsável por movimentar todo este sistema está essencialmente associada com o processo de acumulação capitalista.

Diferentemente do que foi observado nos países europeus, a verticalização de habitações surgiu no Brasil, mais especificamente no Rio de Janeiro e em São Paulo (SOUZA, 1994; VAZ, 2002), enquanto uma solução habitacional para as classes ascendentes – médias (LEVY, 2015). Afastando-se do status de habitação social, no Brasil este obteve a condição de luxo e de bom gosto, "[...] Os edifícios de vários andares já começaram a surgir [...] atestando a riqueza da cidade e a sua chegada a uma base de princípios de maturidade" (PRANDINI, 1954, p. 67). Nesse sentido, viu-se uma primeira produção vertical para classes de renda média e alta, colocando os edifícios de apartamento enquanto um diferencial social e econômico. Ao longo dos anos, esses aspectos foram se adaptando aos desejos do mercado e das populações, criando diferentes arranjos, a exemplo dos condomínios clubes (ARAÚJO, 2012), transformando a esfera do morar.

No Rio Grande do Norte, onde se localiza a Região Metropolitana de Natal, a verticalização teve início na cidade núcleo da região, o município de Natal, na década de 1930 (COSTA, 2000). Atualmente, como expõem Queiroz e Costa (2017), a verticalização ocorre de forma intensa nas cidades de Natal e Parnamirim-RN. Na área de conurbação entre os municípios, considerados de maior integração com o núcleo metropolitano e mais urbanizados, vê-se não apenas a presença de grandes condomínios verticais como também a sua concentração, como é o caso do bairro de Nova Parnamirim (ARAÚJO, 2012). Ademais, o fenômeno já se espalha para municípios menores e menos urbanizados, como São Gonçalo do Amarante e Macaíba.

Por mais que os edifícios fossem oferecidos em sua maioria para classes mais abastadas, a partir das décadas de 1930 a 1950, verifica-se uma transformação no mercado verticalizado de apartamento. Com o desenvolvimento das políticas habitacionais

no país, como os Institutos de Aposentadoria e Pensão e a Fundação da Casa Popular, os apartamentos tornam-se cada vez mais acessíveis às diferentes classes. Ainda, a partir da década de 1960, com o início do Banco Nacional de Habitação e suas Companhias Habitacionais, vê-se o crescimento da construção de empreendimentos verticais para a população de baixa renda, principalmente em cidades com altas taxas de urbanização como Rio de Janeiro, São Paulo e Recife (ANDRADE; LEITÃO, 2006; AMORIM; LOUREIRO, 2001; MEDEIROS, 2015). Atualmente, os apartamentos também se fazem presente nos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011; RUFINO, 2015) e Casa Verde e Amarela[1].

É importante destacar que, apesar da popularidade dos apartamentos enquanto solução habitacional para diversas classes sociais, há ainda características construtivas que indicam a divisão social entre apartamentos de classe baixa, média e alta. Estas são facilmente identificadas por meio dos materiais utilizados, formatos arquitetônicos e de projetos urbanos, tamanhos, equipamentos coletivos, localizações etc. A questão dos apartamentos passa, então, para atendimento da demanda habitacional em conciliação com a lucratividade, mantendo o status de acordo com o público que visa atingir[2].

Os apartamentos, por serem verticalizados, promovem o melhor aproveitamento do terreno, e a produção, um maior número de unidades, tendo em vista a construção por pavimentos, favorecendo a lucratividade do mercado imobiliário. Esse tipo de construção possibilita que um único terreno possa ser habitado por mais de uma família, aparecendo enquanto vantagem para o imobiliário que constrói em terras mais centrais, consideradas costumeiramente mais caras. Ramirez (1997, p. 5) coloca:

---

[1] Programa habitacional criado em 2020, por meio da Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, durante o Governo Bolsonaro, o qual transformou parte dos empreendimentos em construção do PMCMV em conjuntos do Programa Verde e Amarela.

[2] Abramo (2007) indica que, para a criação de uma diferença imobiliária, utiliza-se da convenção urbana.

> Verticalizar significa criar novos solos, sobrepostos, lugares de vida dispostos em andares múltiplos, possibilitando, pois, o abrigo, em local determinado, de maiores contingentes populacionais do que seria possível admitir em habitações horizontais e, por conseguinte valorizar e revalorizar estas áreas urbanas pelo aumento potencial de aproveitamento.

A produção vertical dos empreendimentos de habitação social segue também a lógica da lucratividade. É visto que, com o desenvolvimento do Programa Minha Casa Minha Vida, houve a abertura de um novo nicho imobiliário, o de habitação social de mercado, ou seja, fez da habitação social uma política de mercado, abrindo espaço para que o setor imobiliário lucrasse, com baixo investimento, por meio de algumas estratégias de construção, como a compra de terras mais baratas e material de construção de menor qualidade. Assim, embora construídos, em sua maioria, em terras periféricas, vê-se que, nas cidades de maior porte, os empreendimentos tendem à verticalização, para que "valha a pena" o investimento e o lucro obtido ao final da produção e venda dos imóveis (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Com a difusão dos empreendimentos habitacionais verticais, criam-se, regras na forma de habitar e ocupar que não condizerem com as maneiras anteriores de moradia, ou seja, as horizontalizadas, e limitam a utilização o imóvel. Diferentemente do que ocorre com as casas, os apartamentos não possuem um lote individual, pelo contrário, dividem os espaços externos as suas habitações, transformando as formas de compreensão dos residentes sobre os espaços públicos e privados das moradias. De acordo com Amorim e Loureiro (2001), o muro e os espaços intraconjunto atendem à comunidade, podendo ser utilizados por todos, desde que sejam cumpridas as definições preexistentes sobre a forma de aproveitamento daquele local. Verifica-se que morar em apartamento é, então, um acordo coletivo sobre como viver e conviver nos espaços privados – que afetam os vizinhos – e coletivos.

Na RMNatal, por mais que os apartamentos já façam parte da paisagem urbana há anos, estes, por meio do PMCMV,

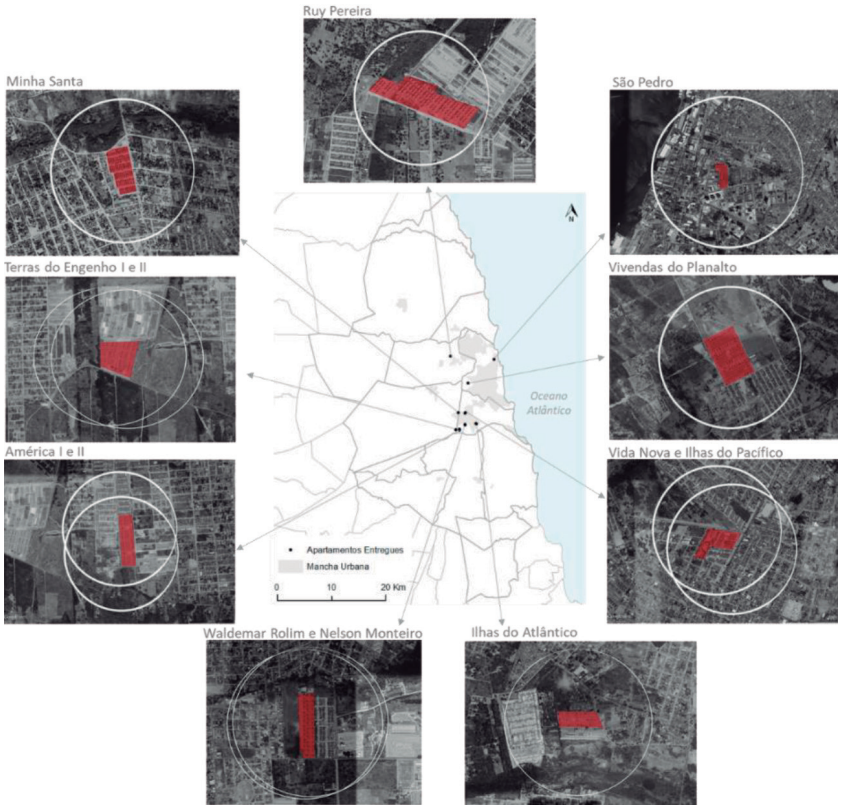
surgiram aos montes em alguns dos municípios da referida região. Como consequência do programa habitacional, as habitações verticais estimularam e intensificaram o apartamento enquanto uma nova forma de morar de parcela das populações em situação de vulnerabilidade. Portanto, o próximo tópico tem como objetivo apresentar o Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 na RMNatal, destacando suas construções verticalizadas e características.

A produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida na RMNatal

O Programa Minha Casa Minha Vida surge na Região Metropolitana de Natal a partir de sua primeira fase, iniciada no ano de 2009. Nove municípios da RMNatal aderiram ao Programa Minha Casa Minha Vida em suas diferentes fases: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba, Ceará Mirim, Nísia Floresta, Monte Alegre e São José de Mipibu. No total, foram construídos, até o ano de 2018, 36 empreendimentos verticais e horizontais de médio e grande porte com um número entre 161 e 1.155 de unidades habitacionais. Os empreendimentos possuem, juntos, uma quantidade de 15.362 moradias, o que corresponde à superação de 47,73% do déficit habitacional urbano para faixa de interesse social, na RMNatal.

O Programa traz maior disseminação da tipologia vertical para as populações de zero a três salários mínimos. Dos 19 empreendimentos entregues até o ano de 2016, 13 são de apartamentos, e estão concentrados em Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Macaíba, municípios que fazem parte da metrópole funcional e possuem maior dinâmica urbana e imobiliária quando comparados às cidades da metrópole instrucional (Figura 1).

Figura 1. Localização dos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1 vertical



Fonte: Fontenele, 2019.

São empreendimentos monofuncionais, construídos em áreas já consolidadas ou de expansão urbana, e possuem no mínimo 200 unidades habitacionais, o equivalente à população maior ou igual a 900 habitantes por residencial. Apenas dois dos 13 conjuntos verticais não possuem muros, o Residencial Vivendas do Planalto e o Residencial Minha Santa, não fazendo parte, assim, da tipologia condomínio fechado. A figura abaixo indica os empreendimentos verticais na RMNatal e suas características básicas:

Figura 2. Empreendimentos do PMCMV de tipologia vertical na RMNatal

Município	Empreendimento	Unidades por empreendimento	Tipologia
Macaíba	Residencial Minha Santa	500	Apartamentos
Natal	Residencial Vivendas do Planalto I	224	Apartamentos
	Residencial Vivendas do Planalto II	224	Apartamentos
	Residencial Vivendas do Planalto III	224	Apartamentos
	Residencial Vivendas do Planalto IV	224	Apartamentos
	Morar Bem Pajuçara	176	Apartamentos
	Residencial São Pedro	200	Apartamentos
	Humberto Nesi (Village de Prata)	256	Apartamentos
	Elino Julião (Village de Prata)	256	Apartamentos
	José Marinho (Village de Prata)	256	Apartamentos
	Mestre Lucariano (Village de Prata)	256	Apartamentos
	João Bastos Santana (Village de Prata)	256	Apartamentos
	Júlio Lira da Silva (Village de Prata)	256	Apartamentos
	Professora Noilde Ramalho (Village de Prata)	256	Apartamentos
	Severino de Souza Marinho (Village de Prata)	256	Apartamentos
Parnamirim	Residencial Nelson Monteiro	352	Apartamentos
	Residencial Waldemar Rolim	496	Apartamentos
	Condomínio Vida Nova	464	Apartamentos
	Condomínio Ilhas do Pacífico	432	Apartamentos
	Residencial América I	496	Apartamentos
	Residencial América II	496	Apartamentos
	Condomínio Ilhas do Atlântico	496	Apartamentos
	Condomínio Ihas do Caribe	496	Apartamentos
	Residencial Terras do Engenho I	496	Apartamentos
	Residencial Terras do Engenho II	496	Apartamentos
	Residencial Irmã Dulce I	256	Apartamentos
	Residencial Irmã Dulce II	256	Apartamentos
	Residencial Irmã Dulce III	256	Apartamentos
São Gonçalo do Amarante	Residencial São Gonçalo do Amarante I (Dr. Ruy Pereira Santos)	300	Apartamentos
	Residencial São Gonçalo do Amarante II (Dr. Ruy Pereira Santos)	300	Apartamentos
	Residencial São Gonçalo do Amarante III (Dr. Ruy Pereira Santos)	300	Apartamentos
	Residencial São Gonçalo do Amarante IV (Dr. Ruy Pereira Santos)	300	Apartamentos
	Residencial São Gonçalo do Amarante V (Dr. Ruy Pereira Santos)	300	Apartamentos
	Residencial São Gonçalo do Amarante VI (Dr. Ruy Pereira Santos)	300	Apartamentos

Fonte: Fontenele, 2021.

No que diz respeito à construção e à tipologia, de acordo com Cardoso, Aragão e Araújo (2011) e Rufino (2015), existe um consenso das empresas, pautado na racionalização e na lucratividade, em relação aos imóveis e às necessidades habitacionais familiares. Este resulta em construções periféricas, como é possível observar, a partir da figura 1, pelos vazios urbanos ao redor dos empreendimentos. Ocorre, ainda, a promoção de projetos arquitetônicos habitacionais (urbanos e do imóvel) de baixa qualidade que não atendem às diversas exigências dos moradores, esquecendo-se das singularidades familiares e cotidianas.

Com relação à unidade habitacional, esta é caracterizada por um programa único, com dois quartos, um banheiro, uma sala de estar e uma cozinha, excluindo variados tipos de famílias, que não se encaixam, necessariamente, no padrão mononuclear

formado por um casal e dois filhos (RUFINO, 2015). Além disso, a racionalização dos residenciais promove um conjunto monofuncional, o qual não leva em consideração as famílias que anteriormente possuíam comércios residenciais ou que visualizem em suas casas a possibilidade de geração de renda.

No levantamento realizado, pelo Grupo de Pesquisa Cidades Contemporâneas, em 2018, foram encontrados, nos conjuntos horizontais, núcleos familiares com 1 a 12 integrantes e em empreendimentos verticais com 1 a 8 integrantes. Destaca-se a maior presença de núcleos familiares com até 4 pessoas em ambas as tipologias (78,6% na tipologia apartamento e 73,8% na tipologia casa), fazendo com que grande parte das famílias atendidas pelo Programa se encaixe na planta habitacional produzida pelas construtoras. Todavia, não deve ser excluída a existência dos grupos familiares que se diferem do padrão mononuclear (26,2% para casas e 21,4% para apartamentos) e podem necessitar de outros espaços no imóvel. A tabela 01 demonstra essa situação.

Tabela 1. Número de pessoas por família nos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1 da RMNatal

Casas			Apartamento		
N° de pessoas por família	**N° de famílias**	**%**	**N° de pessoas por família**	**N° de famílias**	**%**
1	17	5,0%	1	32	5,9%
2	63	18,5%	2	110	20,3%
3	89	26,2%	3	156	28,8%
4	80	23,5%	4	128	23,6%
5	44	12,9%	5	78	14,4%
6	17	5,0%	6	24	4,4%
7	17	5,0%	7	11	2,0%
8	8	2,4%	8	3	0,6%
9	1	0,3%	9	0	0%
10	1	0,3%	10	0	0%
12	1	0,3%	12	0	0%
S/R	2	0,6%	S/R	0	0%
Total Geral	**340**	**100%**	**Total Geral**	**542**	**100%**

Fonte: Fontenele, 2019.

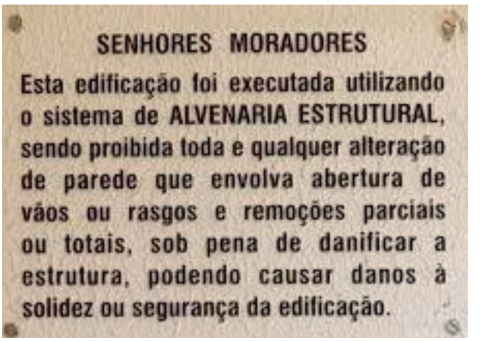
Quando questionados aos moradores sobre a satisfação em relação ao tamanho da habitação nova em comparação com a anterior, 69% dos residentes de conjuntos horizontais e 61% dos de condomínios verticais consideraram que houve melhora, baseando suas respostas, principalmente, na propriedade da casa/saída do aluguel, saída da situação de coabitação e aumento do espaço habitacional. Aqueles descontentes (25% para moradores de casas e 31% para os de apartamento) justificam suas respostas pela diminuição do tamanho do imóvel e da cozinha.

Para os residentes de apartamento, a reclamação sobre a ausência do quintal se destaca e se caracteriza enquanto um diferencial, ao considerar as duas dimensões desse espaço apontadas por Rolnik *et al*. (2015, p. 403). De um lado, a queixa do espaço em si é sobre a inexistência de uma área externa, na qual se possa descansar, pendurar roupa e onde as crianças possam brincar, ou seja, de uma área para atividades que não se podem realizar dentro do apartamento. Há, ainda, outra dimensão importantíssima do quintal: ele representa a possibilidade de expansão da residência. Nesse local, poderia-se construir o cômodo extra necessário, construindo o "puxadinho", caso a família aumente, ou para vender alguma coisa, prestar algum serviço. Logo, ele representa também a possibilidade de expansão da família e de se estabelecer uma unidade produtiva geradora de renda.

Assim, tendo em vista o não atendimento das diferentes necessidades familiares relativas ao número de pessoas que habitam as moradias subsidiadas pelo PMCMV – Faixa 1, foi identificada, enquanto estratégia de sobrevivência, a existência de reformas para a ampliação do imóvel em conjuntos horizontais. No entanto, quando observados os residenciais de apartamento, quase não são encontradas reformas desse tipo. Como explicitado por Andrade, Demartini e Cruz (2014) e Andrade (2015) em pesquisas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, os condomínios verticais possuem pouca flexibilidade da construção.

Na figura 3, está o alerta sobre a fragilidade da construção de tipo vertical encontrado no Residencial São Pedro, mas ele se faz presente em todos os apartamentos edificados na RMNatal. O comunicado também aparece em empreendimentos verticais da RMRJ (ANDRADE; DEMARTINI; CRUZ, 2014; ANDRADE, 2015).

Figura 3. Alerta sobre a construção no Residencial São Pedro



Fonte: Fontenele, 2019.

Ainda analisando a pesquisa realizada pelo Grupo de Pesquisa Cidades Contemporâneas (2018), com relação às respostas sobre o uso dos imóveis construídos (o que não necessariamente quer dizer a existência de transformação física em parte do imóvel), observa-se que, em sua maioria, o uso é residencial, em ambas as tipologias. De acordo com os resultados dos questionários, os dez empreendimentos horizontais apresentam uso misto, comercial ou de serviço e reformas para a mudança de uso. Compreendendo a pouca flexibilidade da tipologia vertical, percebe-se que nenhum dos 139 apartamentos reformados tem, para essas mudanças, o objetivo da instalação de outro uso. Isso demonstra a utilização de cômodos e espaços comunitários do empreendimento vertical para a venda de mercadorias e realização de serviços.

As localizações periféricas e as transformações da habitação – relacionadas ao uso ou às reformas – eram previsíveis quando compreendido o desenho do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 (RUFINO, 2015; ANDRADE; DEMARTINI; CRUZ, 2014; ANDRADE, 2015) e foram legitimadas pelas entrevistas, por meio de questionários, realizadas em 2018. Entretanto, quando se trata das transformações habitacionais, observa-se, na pesquisa, uma sub-representação desse aspecto, por se tratar de uma irregularidade, conforme portarias lançadas pelo Ministério das Cidades e do contrato assinado junto à Caixa Econômica Federal, o que gera uma possível retração nas respostas. Essa situação cria a necessidade de outra ferramenta de pesquisa:

o mapeamento de uso e ocupação do solo, um dado visual e de identificação lote a lote ou imóvel a imóvel da utilização e transformação da residência.

Assim, a próxima seção tratará das transformações e reformas observadas a partir da metodologia citada, para compreender a realidade dos moradores de empreendimentos verticais.

Da rigidez à fluidez: as transformações habitacionais em apartamentos

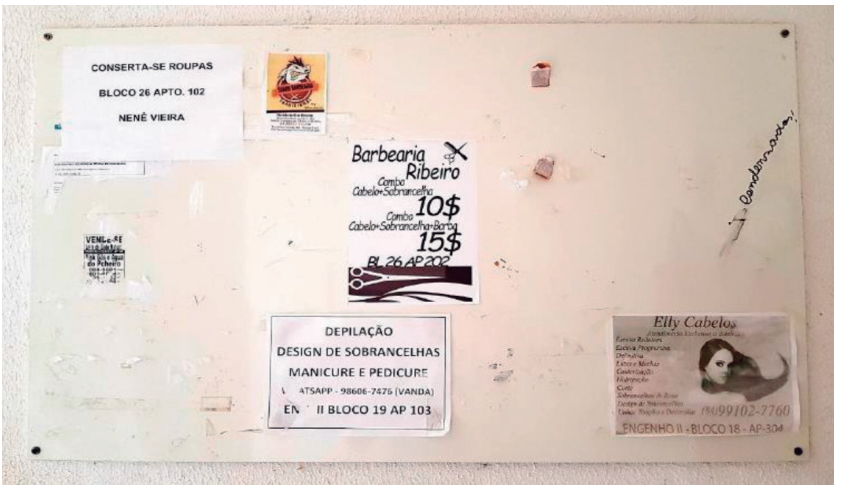
Observa-se, nos conjuntos do PMCMV – Faixa 1 da RMNatal, a ocorrência de uma ruptura com a racionalidade da construção e do projeto, em uma tentativa de adequação dos imóveis às necessidades e aos desejos da população moradora. Foram identificados, por meio dos questionários e do mapeamento de uso e ocupação do solo dos imóveis, três processos presentes nos residenciais de tipologia vertical: 1) reformas para adequação simbólica da habitação; 2) mudança de uso de um dos cômodos para implementação de comércios ou serviços; e 3) apropriação privada de espaços coletivos para transformação do novo ambiente.

Quando analisadas as respostas dos moradores dos 13 residenciais sobre as reformas realizadas nos conjuntos, verifica-se que, das 542 famílias entrevistadas, 139 realizaram algum tipo de reparo, referentes ao conforto, à restauração, à segurança e à privacidade. Essas mudanças são percebidas na troca de cerâmicas e pisos, pinturas, colocação/troca de grades, janelas, portas etc. A troca de janelas ou colocação de grades indicam não apenas uma medida de segurança, mas, também, uma forma de adequar seu espaço para a implementação de comércio. A baixa incidência de transformações referentes à ampliação é a comprovação da pouca flexibilidade habitacional, que tende a diminuir as possibilidades de transformações estruturais.

Como os empreendimentos são monofuncionais, com projetos habitacionais, sem a presença de locais destinados à comercialização de produtos ou para o oferecimento de serviços, os residentes adequam parte de suas casas, substituindo a função de cômodos para a instalação de comércios e serviços, situação

já identificada na RMFortaleza por Pequeno e Rosa (2015, p.157). Segundo os autores, "Apesar de o Programa ignorar a necessidade de previsão de comércio ou de qualquer outra atividade produtiva [...], as famílias têm transformado quartos e, principalmente, a sala das suas residências em comércios ou oficinas de trabalho". Nos empreendimentos da RMNatal, é comum, nas janelas, portas e quadros de aviso, a presença de propagandas indicando os apartamentos possuidores de usos não residenciais. Em alguns blocos, vê-se que os *halls* tornaram-se a extensão das habitações ou dos comércios/serviços. As figuras a seguir retratam essas informações.

Figura 4. Publicidades no quadro de aviso do Terras de Engenho I



Fonte: Fontenele, 2019.

Figura 5. Publicidade em bloco do Residencial São Pedro

Fonte: Fontenele, 2019.

Nos empreendimentos em formato de condomínio, a privatização de espaços além do residencial, como uma extensão da habitação, acontece de forma reduzida. Ela ocorre apenas nos imóveis dos primeiros andares, por meio do cercamento improvisado entre blocos, transformando-se, normalmente, em hortas ou varais (Figuras 6 e 7). Cria-se, assim, por meio dela, uma espécie de quintal, o qual é delimitado e utilizado conforme os desejos e as necessidades dessas famílias.

Figura 6. Cercamento para horta no Condomínio Residencial América

Fonte: Fontenele, 2019.

Figura 7. Utilização de espaços coletivos para a criação de varal no Condomínio Residencial América

Fonte: Fontenele, 2019.

Verificou-se, durante a visita de campo, nos empreendimentos Minha Santa e Vivenda do Planalto, a presença de usos mistos semelhantes aos anteriormente identificados nos condomínios. No entanto, além dele, os dois conjuntos apresentam a existência de uso comercial nas áreas não edificantes do projeto. Por não fazerem parte de um condomínio, a individualização dos blocos facilitou as apropriações dos espaços coletivos e as sobras de terrenos. É comum, nos dois conjuntos, a presença de construções de pequenos comércios nas áreas destinadas às garagens ou junto aos muros, onde é feita uma abertura para a troca de produtos (Figuras 8 e 9). Neles, também podemos ver a publicidade referente a serviços e comércios oferecidos pelos moradores, aproximando-os da forma de divulgação realizada nas casas. A ampliação dos imóveis é crescente e ocorre por meio do cercamento e da construção de novos cômodos no espaço vazio entre dois blocos (Figura 10). O Vivendas do Planalto apresenta, ainda, a criação de varandas nos espaços remanescentes dos segundos andares (Figura 11).

Figura 8. Ocupação de garagens do Residencial Minha Santa

Fonte: Fontenele, 2019.

Figura 9. Ocupação de espaço coletivo para a implementação de comércio no Vivendas do Planalto

Fonte: Fontenele, 2019.

Figura 10. Mudança de fachada e ampliação de bloco do Residencial Minha Santa

Fonte: Fontenele, 2019.

Figura 11. Cercamento lateral de espaço restante entre blocos do Vivendas do Planalto

Fonte: Fontenele, 2019.

O número e a forma de transformações nos residenciais verticais são baixos, por se tratar de construções racionalizadas e, em sua maioria, em formato de condomínio, o que compromete a ocupação das áreas coletivas e a transformação estrutural dos prédios. Entretanto, essa situação não é imutável, e depende unicamente da vontade dos proprietários dos imóveis (ANDRADE; LEITÃO, 2006). Constata-se, assim, que a vontade e as necessidades dos moradores prevalecem sobre as dificuldades advindas da rigidez estrutural dos apartamentos e da monofuncionalidade do projeto implementado pelo Programa. Os novos ambientes construídos são transformações baseadas no cotidiano e nas necessidades físicas e simbólicas que aparecem para as famílias no dia a dia, que se

traduzem no espaço construído e nas atividades encontradas nas habitações.

Nota-se que as características físicas dos empreendimentos implicam diferentes estratégias de adaptação da habitação, as quais resultarão na sua transformação total ou parcial, com a adição de cômodos ou a divisão dos lotes, criando espaços diferentes daqueles originalmente propostos no projeto das moradias construídas. No caso dos apartamentos, tende-se a limitar a transformação para reformas não estruturais, e a eles se restringem, em sua maioria, mudanças de função ou pequenas reformas internas. Entretanto, em empreendimentos como o Minha Santa, essas limitações já vêm sendo superadas pelos moradores.

Considerações finais

Este capítulo apresentou uma reflexão acerca da verticalização de empreendimentos de conjuntos habitacionais de baixa renda, mais especificamente os PMCMV – Faixa 1 da RMNatal. Por meio da forma de apropriação e da utilização dos imóveis, fez-se uma análise sobre os impactos desse tipo de habitação na forma de morar. Observa-se, então, um dualismo: a construção produzida pelo Estado brasileiro impõe sua forma de habitar aos moradores, enquanto estes impõem seus hábitos e práticas sobre as construções subsidiadas.

As análises aqui realizadas demonstram que a pouca flexibilidade dos apartamentos não é impeditiva para as adaptações realizadas, demonstrando o caráter criativo e de resistência da população de baixos rendimentos. Esse modelo vertical que, em tese, deveria impossibilitar a ampliação de cômodos e outras reformas que venham implicar a estrutura do imóvel, não impede essas transformações; do contrário, os moradores dessas unidades utilizam-se de estratégias e infringem as regras do programa, ao oferecerem diferentes serviços e comércios nos espaços coletivos e em suas habitações, ao realizarem adaptações para ampliar a moradia, a exemplo de um dos blocos do Residencial Minha Santa.

Nos apartamentos, a identificação das mudanças de usos é possibilitada por meio de anúncios dispostos nas portas, nas janelas dos imóveis e, também, nos quadros de avisos dos blocos, uma vez que o formato tipológico não permite a repartição do espaço nem a transformação da fachada, o que poderia ser um indicativo dos usos não residenciais. Apenas em empreendimentos verticais como Vivendas do Planalto e Minha Santa são identificadas construções de novos espaços para as atividades comerciais, mas esses se encontram em locais destinados à coletividade, representando uma apropriação de áreas não privadas.

É válida a crítica tanto ao desenho do programa como a visão simplista dos arquitetos que projetaram as habitações, sem qualquer afinidade com as necessidades específicas de cada família. Ao implementar projetos sem participação social e com vistas ao lucro das empresas, não adequando suas intervenções urbanas às reais necessidades dos beneficiários, as mudanças tornam-se previsíveis. Todavia, apesar as críticas, deve-se compreender que os empreendimentos verticais cumprem sua função de oferecer moradias, as quais, contudo, devem ser pensadas para aqueles que lá habitam.

Referências

AMORIM, L. M. do E.; LOUREIRO, C.. Uma figueira pode dar rosas? Um estudo sobre as transformações em conjuntos populares. **Arquitextos**, n. 1, 2001.

ANDRADE, L. da S.; LEITÃO, G. E. de A. **Transformações na paisagem urbana**: favelização de conjuntos habitacionais. A cidade pelo avesso: desafios do urbanismo contemporâneo. Rio de Janeiro: Viana & Mosley, 2006, p. 113-132.

ANDRADE, L.; DEMARTINI, J.; CRUZ, R. A banalidade do mal na arquitetura: desafios de projetos do Programa Minha Casa, Minha Vida. **e-metropolis**, n. 17, p. 52-61, 2014.

BRITO, M. J.; BOVO, M. C. A verticalização urbana em cidades de porte médio: o caso da cidade de Campo Mourão-Paraná, Brasil. **Revista de Geografia**, Recife, v. 33, n. 1, 2016.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, v. 14, 2011.

FONTENELE, B. M. **A casa como ativo: os usos não regulamentados no PMCMV- Faixa 1 na RMNatal**. 2019. 170 fls. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

FONTENELE, B. M. A casa como ativo: O Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 na RMNatal/Brasil. CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO PARA O PLANEJAMENTO URBANO, REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL, 8, 2018.

FONTENELE, B. M.; QUEIROZ, S. R. F. de. Na periferia da periferia: o Programa Minha Casa Minha Vida - faixa 1 nos municípios de menor integração da Região Metropolitana de Natal. CONGRESSO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 20, 2018.

DÉFICIT habitacional municipal no Brasil. Fundação João Pinheiro, 2013.

LEVY, V. K. O caminho do apartamento moderno no Brasil. *In*: SEMANA DE EXTENSÃO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO – SEPesq, 11. 2015. (DATA?)

LIMA, J. J. *et al*. Estratégias de produção habitacional de interesse social através do PMCMV na Região Metropolitana de Belém e no sudeste do Pará. *In*: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 353-390.

LIRA, F. **Espaço de todos ou de ninguém**: análise morfológica de transformações espaciais nos conjuntos residenciais Parque Serrambi em Natal. 2013. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

MEDEIROS, S. R. F. Q. É periferia?: reflexões sobre a localização dos empreendimentos do MCMV na Região Metropolitana de Natal/RN. *In*: MARQUES, T. S.; FERNANDES, J. A. R. F.; TEIXEIRA, J.; ABRANTES, P.; MATOS, F.; SOARES, L. (org.)**. As dimensões e a responsabilidade social da Geografia**. 1. ed. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Associação Portuguesa de Geógrafos, 2017, v. 1, p. 91-94.

MEDEIROS, S. R. F. Q. de. Produção do espaço residencial em Natal: renda, segregação e gentrificação nos conjuntos habitacionais. 2015. 271 fls. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

PEQUENO, R.; ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. *In*: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 131-164.

QUEIROZ, T. A. N.; COSTA, A. A. Da. As pesquisas sobre a verticalização das cidades: breve histórico e dimensões de análise. **Sociedade e Território**, v. 29, n. 1, p. 31-49, 2017.

RAMIRES, J. C. de L.. A cultura do consumo e a produção simbólica dos espaços verticalizados nas cidades brasileiras. **Boletim Goiano de Geografia**. 1997. (DATA?)

RAMIRES, J. C. de L. O processo de verticalização das cidades brasileiras. Boletim de Geografia. UEM, ano 16, n. 1. Maringá, 1998. p. 97-105.

SOBRINHA, M. D. P. B. *et al*. Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: Inserção urbana, qualidade do projeto e seus efeitos na segregação socioespacial. *In*: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 323-352.

Parte II
Planejamento Regional e Metropolitano

Capítulo 6

A Região Metropolitana de Natal no período da inflexão ultraliberal: estrutura produtiva e mercado de trabalho

Rebeca Marota da Silva
Rodolfo Finatti
Juliana Bacelar de Araújo
Maria do Livramento Miranda Clementino

Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar uma caracterização atualizada da dinâmica econômica e da inserção da Região Metropolitana de Natal no Rio Grande do Norte, identificando e analisando permanências e possíveis alterações na estrutura produtiva e no mercado de trabalho.

Para tanto, será apresentada uma análise a partir do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para os anos de 2014, 2016 e 2019, bem como a partir da reorganização e categorização[1] da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0) aplicada aos dados do emprego formal, com base na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS-MT). Os cortes temporais de

[1] Como parte da pesquisa Economia Metropolitana: mudanças da base produtiva e mercado de trabalho, conduzida no Núcleo Natal do Observatório das Metrópoles, há o entendimento de que importantes movimentos ocorreram na economia nacional a partir de 2000 e de que as classificações dos setores de atividades existentes são pouco flexíveis e não estão voltadas para a análise do que aconteceu nos espaços nacionais e nas economias regionais. O esforço empreendido pela equipe envolvida é oferecer uma reorganização dos registros da CNAE 2.0, a fim de atender às características atuais da estrutura produtiva.

2014 e 2016 convergem com as análises prévias já desenvolvidas pela pesquisa "Economia Metropolitana: mudanças da base produtiva e mercado de trabalho", conduzida em escala nacional pelo Observatório das Metrópoles (a partir de 2015, culmina uma forte crise política e econômica, cujos sinais de esgotamento do modelo já vinham sendo observados desde 2011 e se refletem com ênfase no ano de 2016), ao passo que 2019 é a base de dados mais atualizada oferecida pelo Ministério do Trabalho, convergindo também com um ano "pré-pandemia"[2].

Apesar do atual agravamento do cenário econômico, já no decorrer dos anos 2000 verificou-se importantes movimentos de desindustrialização, reprimarização, desconcentração/reconcentração econômica-industrial, acumulação urbana e financeirização, que têm impactado as áreas metropolitanas e tornado mais complexo o debate sobre o desenvolvimento regional brasileiro. Na região Nordeste, especialmente nas suas regiões metropolitanas, observou-se o fortalecimento do mercado interno e a retomada dos investimentos públicos e privados, com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Os impactos do conjunto de políticas de austeridade econômica empregadas no Brasil, a partir de 2015, somados à desaceleração do crescimento econômico e à crise política, internacional e institucionais, criaram uma conjuntura de inflexão ultraliberal na economia nacional e regional. A recessão apresentada neste período promoveu, para além da queda do PIB nacional, um crescimento acelerado do desemprego.

Embora o ano de 2014 tenha sido um ano de desaceleração econômica fortemente influenciado pela contração do investimento, o consumo das famílias ainda contribuiu para o crescimento (mesmo que menor que os anos anteriores). Esse modelo sustentado pelo consumo das famílias demonstra um esgotamento e, em 2015, apresenta-se um cenário recessivo, com seguidas quedas do PIB, no que se refere ao consumo das famílias, ao emprego e à renda.

[2] É importante marcar essa análise de 2019 em um momento histórico pré-pandemia, uma vez que 2020 e 2021 terão dados muito fortemente influenciados pela dinâmica global de desaceleração e, no Brasil, pelo forte desemprego. Essa temática será contemplada em artigos posteriores.

Em 2015, o conjunto de políticas de austeridade econômica foi lançado em "estratégia de choque em detrimento de uma estratégia gradualista" (ROSSI; MELLO, 2017, p. 3). Embora o programa eleito em 2014 defendesse ideias como o ajuste gradual dos preços administrados, a expansão de gastos públicos sociais e de investimento, o uso de estatais como instrumentos de desenvolvimento e as políticas voltadas para a manutenção da baixa taxa de desemprego, o choque recessivo foi a política que acabou sendo implementada. Essas políticas resultaram no combo de choque de preços administrados (elevando os custos para empresas e reduzindo a renda real das famílias), somado ao choque cambial (resultando em encarecimento da cesta de produtos que compõem o investimento), ao choque monetário (aumento do custo do crédito) e ao choque fiscal (com queda real das despesas primárias do governo central, em especial do investimento público, contribuindo para a contração do consumo, investimento e demanda externa) (ROSSI; MELLO, 2017).

A inflexão ultraliberal iniciada em 2015 foi aprofundada em 2017, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 95 (EC 95), a "regra do teto", com a Reforma Trabalhista (Lei n. 13.467, 13/07/2021) e a Lei da Terceirização (Lei n. 13.429, 31/03/2017) (TROVÃO; ARAUJO, 2020). Essas alterações na legislação tinham como objetivo gerar novas vagas de emprego formal, reduzir a taxa de desemprego, gerar valorização cambial, reduzir a inflação e a taxa de juros. Todavia, os efeitos dessas medidas não foram capazes de alcançar/sustentar tais objetivos, ainda mais em uma realidade periférica, na qual a condução do Estado se faz necessária para o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades sociais.

Sendo assim, neste trabalho, segue-se a hipótese de que tal conjuntura econômica nacional torna-se ainda mais grave nas regiões mais periféricas do país, em que pesem os indicadores econômicos e de emprego, que apresentam uma lenta retomada do crescimento, com um caráter concentrador de renda e em patamares inferiores ao ano de 2014.

Diante desse cenário, as regiões menos dinâmicas do país tendem a acompanhar a conjuntura e apresentam poucos recursos no enfrentamento da crise. Dessa forma, o presente

capítulo propõe-se a analisar a economia do Rio Grande do Norte e o peso da Região metropolitana de Natal, por ser uma região pouco expressiva em termos nacionais, mas que se caracteriza como polo de um estado periférico como o Rio Grande do Norte, no contexto de inflexão ultraliberal das políticas econômicas a partir de 2015. Para tanto, fez-se um esforço de compreender como as medidas econômicas de austeridade e reformas, tais como a trabalhista, tiveram impactos na dinâmica econômica e mercado de trabalho formal.

A análise do presente capítulo está referenciada na Região Metropolitana de Natal, que se localiza na faixa de ocupação litorânea do Rio Grande do Norte (RN). Como delimitação administrativa, a RMN foi instituída no ano de 1997[3] e possui em sua atual composição quinze municípios: Natal (cidade polo e capital do Rio Grande do Norte), Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba, Ceará-Mirim, Nísia Floresta, São José de Mipibu, Vera Cruz, Monte Alegre, Maxaranguape, Arês, Goianinha, Ielmo Marinho e Bom Jesus. Os quatro últimos (Arês, Goianinha, Ielmo Marinho e Bom Jesus) foram incorporados recentemente à região metropolitana, entre 2015 e 2018.

O capítulo traz, além desta introdução e das considerações finais, três seções: 1) Economia Metropolitana Potiguar no contexto de inflexão ultraliberal; 2) Inserção econômica da Região Metropolitana de Natal no Rio Grande do Norte; e 3) Mercado de trabalho formal na economia metropolitana de Natal.

Economia Metropolitana potiguar no contexto de Inflexão Ultraliberal

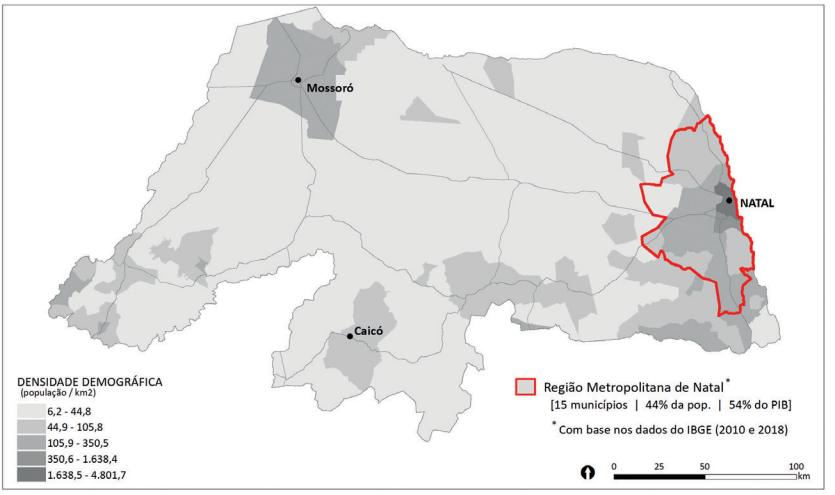
A Região Metropolitana de Natal (RMN), localizada no estado do Rio Grande do Norte, Nordeste Brasileiro, possui uma baixa representatividade econômica para o dinamismo nacional, dependente de políticas de desenvolvimento federal, caracterizada por estar inserida na periferia da periferia do Brasil.

[3] Lei Complementar estadual nº 152, de 16 de janeiro de 1997.

Instituída no ano 1997, pela Lei Complementar estadual (LCE) nº 152, a RMN seguiu a onda de criação de diversas regiões metropolitanas no país, ainda que não apresente uma dinâmica metropolitana bem definida. Pesquisadores locais, principalmente do Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal, já apresentaram diversas pesquisas sobre a dinâmica socioeconômica metropolitana de Natal, caracterizando-a como uma "metrópole em formação", onde apenas 4 municípios, do total de 15, apresentam alta integração, formando o bojo de uma aglomeração urbana contínua capitaneada por Natal, a capital potiguar.

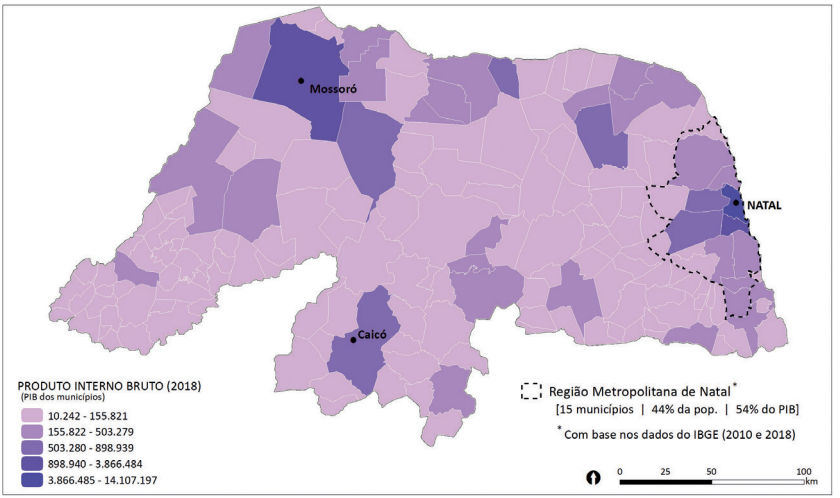
No período de análise deste trabalho (2014-2019), a condição macrocefálica da RMN, frente ao estado potiguar, permanece. Conforme os Mapas 1 e 2, que mostram a distribuição geográfica demográfica e do PIB no Rio Grande do Norte, ratificam-se a concentração populacional e de riqueza, na RMN. Em termos de tendência de concentração, observa-se, com auxílio da tabela 1, que, no momento mais acentuado da crise, 2016, ano seguinte ao choque recessivo, ocorre uma reconcentração da riqueza na região polo.

Mapa 1. Rio Grande do Norte - Densidade demográfica, 2020



Fonte: Organizado por Rodolfo Finatti (2021).

Mapa 2. Distribuição geográfica do PIB no Rio Grande do Norte, 2018



Fonte: Organizado por Rodolfo Finatti (2021).

Tabela 1. Produto Interno Bruto a preços correntes (Mil Reais) e Participação do PIB (RN=100) de Natal e Região Metropolitana.

	2014		2016		2018	
	Total	%	Total	%	Total	%
Natal	23.676.598	35	23.304.608	37	23.803.673	36
RMN	36.380.997	54	35.185.413	55	35.810.953	53
RN	66.964.947	100	63.600.442	100	66.969.562	100

Fonte: IBGE – PIB dos Municípios. Nota: Valores deflacionados pelo deflator implícito do PIB a preços de 2018.

A crise iniciada em 2014, aprofundada em 2015, está evidenciada nos dados da tabela 2. Observa-se que a queda do PIB nacional gera rebatimentos para o regional e para o local. Todavia, chama à atenção o fato de que, no período analisado, os indicadores nacionais são ainda piores que os regionais. No primeiro momento, 2014-2016, o Brasil apresenta queda de -3,41% a.a. do PIB, o Nordeste, -2,04% a.a., RN, -2,54% a.a., RMN, -1,66% a.a.

Embora no subperíodo 2016-2018 tenha apresentado uma elevação do PIB do Brasil, Nordeste e RN, quando comparamos os números de 2018 com 2014, estes valores estão abaixo do começo da crise.

Destaca-se, ainda, que, embora os indicadores da RMN tenham apresentado um cenário crítico, parece ter ficado bem mais estável que as demais escalas analisadas. Acredita-se que isso possa ter ocorrido porque a RMN pouco se modificou em termos de estrutura produtiva. Poderemos constatar essa hipótese mais adiante.

Tabela 2. Produto Interno Bruto - Valores Constantes (Mil Reais) e Taxa de Crescimento Médio Anual (%) - RMN, RN, Nordeste e Brasil (2014-2018)

PIB		RMN	RN	Nordeste	Brasil
Valores Reais por ano	**2014**	36.380.997	66.964.947	997.979.264	7.163.434.937
(mil R$)	**2015**	36.296.985	65.974.866	977.887.569	6.909.436.746
	2016	35.185.413	63.600.442	957.683.536	6.683.311.660
	2017	35.997.760	66.251.537	982.274.204	6.784.719.006
	2018	35.810.953	66.969.562	1.004.827.440	7.004.141.000
Taxa de Crescimento Médio Anual	**2014-2016**	-1,66	-2,54	-2,04	-3,41
(%)	**2016-2018**	0,89	2,61	2,43	2,37
	2014-2018	-0,39	0,00	0,17	-0,56

Fonte: PIB dos Municípios, IBGE. Nota: Valores deflacionados pelo deflator implícito do PIB a preços de 2018.

Tabela 3. Participação setorial do Valor Adicionado a preços correntes (%). Natal, RM Natal e RN, 2014-2018

	2014			2016			2018		
VAB	NATAL	RMN	RN	NATAL	RMN	RN	NATAL	RMN	RN
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Agropecuária	0,1	1,1	3,2	0,1	1,3	3,5	0,1	2,0	4,4
Indústria	17,3	19,1	21,9	15,5	15,7	19,0	14,1	14,4	19,1
Serviços*	62,5	56,1	46,3	64,1	58,5	47,7	64,9	58,5	47,2
Adm. Pública	20,1	23,7	28,6	20,3	24,4	29,7	21,0	25,1	29,3

Fonte: IBGE – PIB dos Municípios. *Nota: Serviços exceto Adm. Pública.

Quando analisamos a participação setorial do valor adicionado bruto, dois setores que merecem destaque: indústria e serviços. A indústria segue perdendo significativas participações na economia potiguar; enquanto o setor de serviços segue crescendo. Quando esse movimento acontece, em um cenário de crise, em uma região periférica, a tendência é de que esse setor de serviços, que vem avançando, seja caracterizado pelo trabalho precarizado e pelo subemprego, com baixas remunerações e com baixa intensidade tecnológica e de conhecimento. A indústria, que, no caso potiguar, já se caracterizava pela baixa intensidade de conhecimento, não se transforma, apresentando somente o seu desmonte no período analisado.

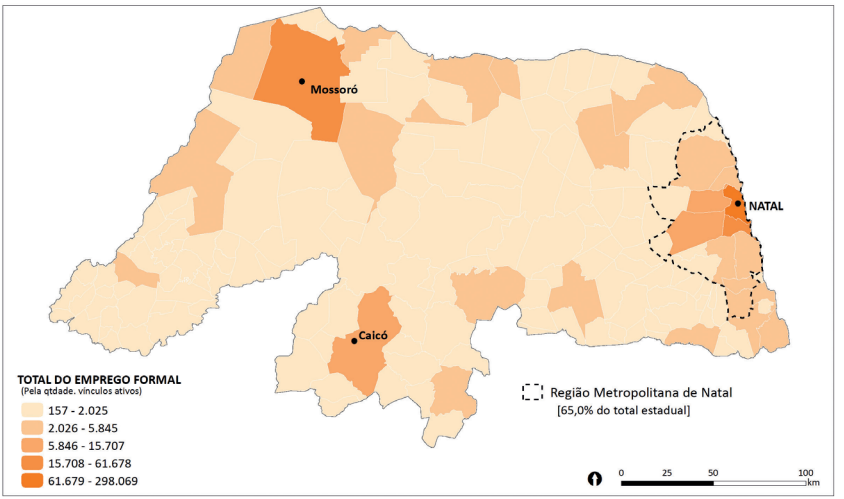
Inserção econômica da Região Metropolitana de Natal no Rio Grande do Norte

Nesta sessão, serão apresentados mapas do ano Referência 2019, do Rio Grande do Norte, com recorte da RM Natal destacado, e, em um box, os percentuais de participação das escalas selecionadas (Rio Grande do Norte, Região Metropolitana de Natal e Natal). O objetivo é entender a espacialidade dos dados do RN, investigando a hipótese de reconcentração produtiva em Natal.

Inicialmente, vale observar a distribuição do emprego formal total no Rio Grande do Norte (Mapa 3), o qual mostra a concentração do emprego em Natal (capital) e nas cidades com maior centralidade regional no território potiguar, Mossoró e Caícó[4]. Ao mesmo tempo, evidencia-se um vasto interior com pouca capacidade de absorção da mão de obra. Esse padrão irá se repetir para a maioria dos setores selecionados nesta pesquisa.

[4] A seleção dessas cidades deu-se a partir do estudo das Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017).

Mapa 3. Distribuição geográfica do emprego formal no Rio Grande do Norte (2019)



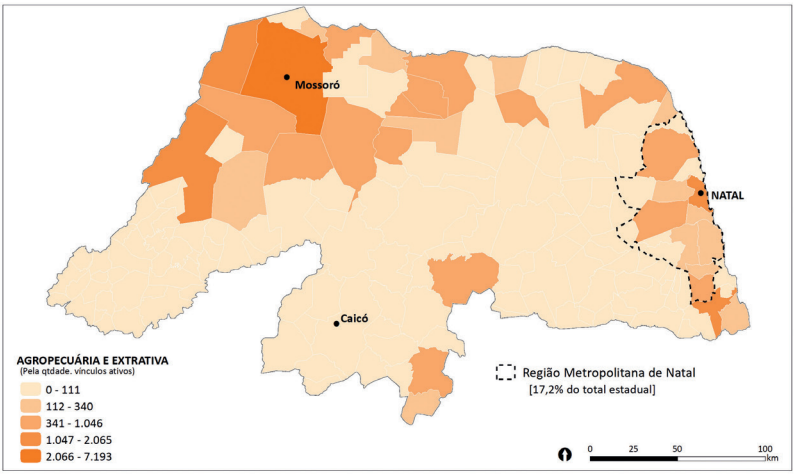
Fonte: Elaboração própria a partir da RAIS-MT.

É importante destacar que, comparativamente ao ano de 2016[5], a Região Metropolitana de Natal perdeu 1 ponto percentual na concentração espacial do emprego formal. Naquele ano, a RMNatal concentrava 66% do emprego no estado em um momento de transição para a inflexão ultraliberal.

No que tange à atividade agropecuária (Mapa 4), verifica-se a manutenção da concentração espacial na Região de Mossoró, que apresenta o maior destaque no mapa temático, ao passo que a Região Metropolitana de Natal corresponde a 17,2% do emprego formal no setor. Em 2016, essa concentração chegava a 19%.

[5] De acordo com o texto anterior, cf. *Inserção Econômica e Mercado de Trabalho na Região Metropolitana de Natal: permanências e desafios na inflexão ultraliberal*, por Finatti, Araújo e Silva *et al.* (2020).

Mapa 4. Distribuição geográfica do emprego formal no setor da Agropecuária e Indústria Extrativa (2019)



Fonte: Elaboração própria a partir da RAIS-MT.

A atividade industrial será analisa a partir da sua distribuição entre baixa e média-baixa/média-alta e alta intensidades tecnológicas (Mapas 5 e 6).

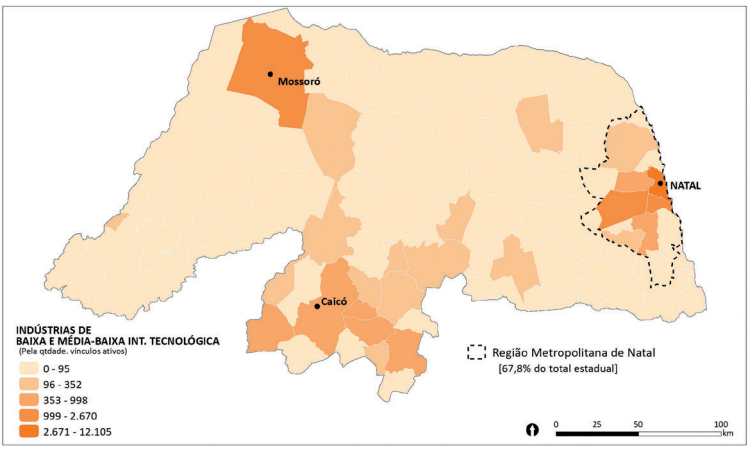
Em primeiro lugar, destaca-se a diminuição do parque industrial em todo o estado, desde o ano de 2014. O setor de baixa e média-baixa tecnologia apresentava 24.700 empregos formais ante 17.900, em 2019, uma diminuição de 27,5%. Em 2016, esse setor estava concentrado 70% na RMNatal em relação ao Rio Grande do Norte; já em 2019, a concentração diminuiu para 17,2%.

Os três polos de maior dinamismo continuam sendo Natal, Mossoró e Caicó, e o mapa permite observar que, quanto mais distante da capital, mais sensíveis os municípios se tornam à perda do parque industrial. Esse é caso daqueles localizados ao sul de Mossoró, porção do estado que é mais sensível nesse setor. Pode-se apontar que, a despeito do surgimento de empregos industriais em alguns municípios do Rio Grande do Norte durante o período desenvolvimentista, a estrutura espacial da indústria de baixa e média-baixa intensidade tecnológica se mantém similar.

A indústria de média-alta e alta tecnologia também apresenta diminuição similar em todo o estado. Em 2014, registrou-se 1.800 carteiras assinadas no setor, número que decresce para 1.400, em 2019, segundo os dados da RAIS, sinalizando uma diminuição de 22%. A

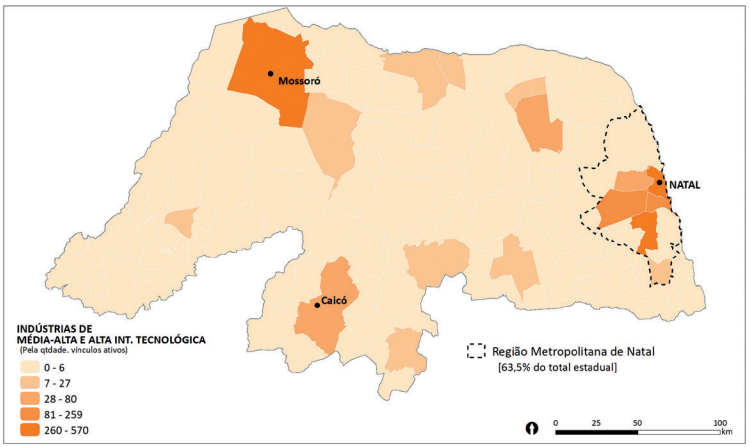
concentração metropolitana também diminuiu, já que, em 2016, representava 67%, e, de acordo com o dado mais atual, chegou a 63,5%. Observa-se também o enfraquecimento do "corredor territorial" que se formava no eixo Caicó (mais ao sul), Jucurutu, Assú, Mossoró, Serra do Mel e Areia Branca (mais ao norte), no interior do estado, que começou a se formar durante o período desenvolvimentista[6].

Mapa 5. Distribuição geográfica do emprego formal no setor de indústrias de baixa e média-baixa intensidade tecnológica (2019)



Fonte: Elaboração própria a partir da RAIS-MT.

Mapa 6. Distribuição geográfica do emprego formal no setor de indústrias de média-alta e alta intensidade tecnológica (2019)



Fonte: Elaboração própria a partir da RAIS-MT.

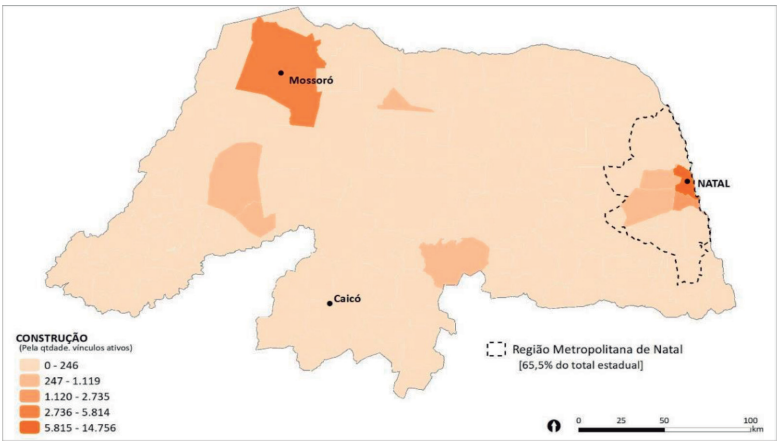
[6] Conforme identificado em trabalho anterior. *Cf.* Finatti, Araújo e Silva (2020).

O setor de construção (Mapa 7) já havia apresentado uma retração expressiva e rápida no início da inflexão ultraliberal: em 2016, foram registrados 29 mil vínculos formais, ante o total de 47 mil no ano de 2014 (FINATTI; ARAÚJO; SILVA, 2020). No ano de 2019, continuando essa tendência, verifica-se um decréscimo ainda maior, com praticamente 10 mil postos de trabalho perdidos, chegando a 19.700 empregos formais.

Por meio do mapa temático (Mapa 7), verifica-se que a Região Metropolitana de Natal concentra 65,5% desse setor, enquanto em 2016 a concentração era maior (69%). No interior da RM Natal, os municípios mais expressivos que "restaram" com maior dinamismo são justamente os da chamada metrópole funcional, quais sejam: Natal, Parnamirim, Macaíba e São Gonçalo do Amarante.

O interior do estado, que outrora apresentava alguma relevância, em 2019, encontra-se praticamente homogêneo, com baixa contratação pela grande maioria dos municípios.

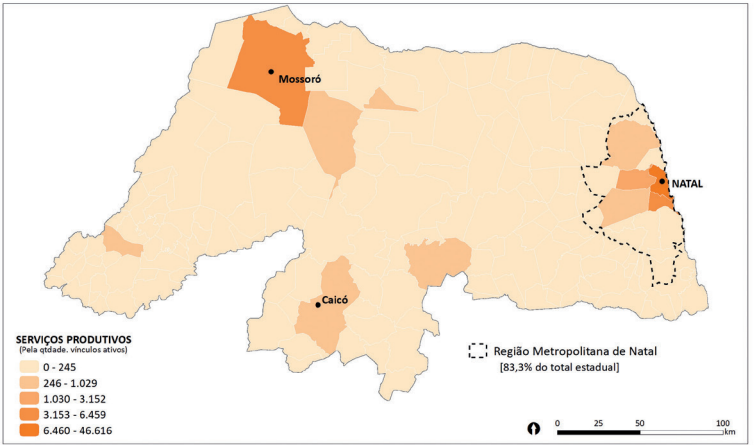
Mapa 7. Distribuição geográfica do emprego formal no setor de construção (2019)



Fonte: Elaboração própria a partir da RAIS-MT.

Os serviços produtivos estão representados no Mapa 8, que evidencia forte concentração desse setor na Região Metropolitana de Natal, chegando a 83,3% — um dos poucos setores que aumentou no polígono metropolitano. Em 2016, essa mesma concentração era de 80%. Também similar a 2016, os centros regionais Mossoró e Caicó também têm alguma representatividade nesse setor, se observado o conjunto do Rio Grande do Norte.

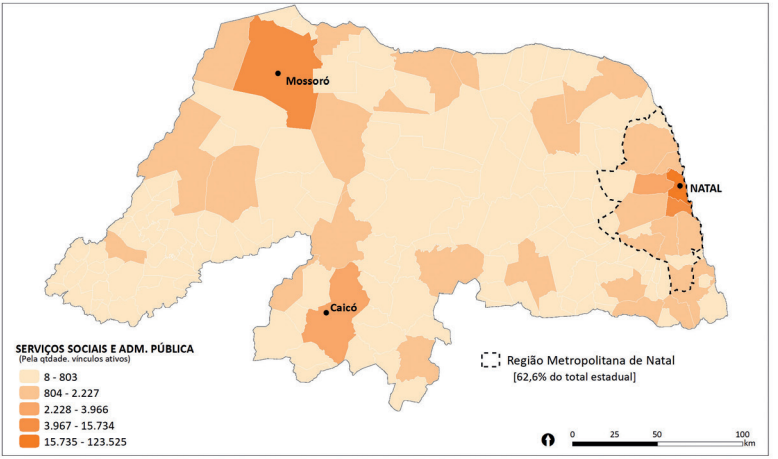
Mapa 8. Distribuição geográfica do emprego formal no setor de serviços produtivos



Fonte: Elaboração própria a partir da RAIS-MT.

Nos serviços sociais (Mapa 9), observamos maior distribuição entre a Região Metropolitana e o conjunto dos demais municípios potiguares, também com representatividade nas sedes regionais (Mossoró e Caicó), bem como poucos municípios no interior. A região metropolitana, que em 2016 concentrava 62% do emprego, manteve-se em igual patamar em 2019 (62,6%).

Mapa 9. Distribuição geográfica do emprego formal no setor dos Serviços Sociais e Administração Pública (2019)



Fonte: Elaboração própria a partir da RAIS-MT.

Em linhas gerais, pode-se identificar a retração do emprego, assim como, particularmente, alguns setores que ganharam maior fôlego durante o período desenvolvimentista retrocederam significativamente, e os poucos impulsos remanescentes não foram capazes de sinalizar uma alteração da estrutura espacial ou alguma reversão do modo preponderante pela qual se insere a Região Metropolitana de Natal no conjunto do Estado do Rio Grande do Norte.

Mercado de trabalho formal na economia Metropolitana de Natal

O conjunto de políticas econômicas que resultaram na inflexão ultraliberal a partir de 2015 teve impactos na configuração do mercado de trabalho formal e nas exportações na economia metropolitana de Natal.

Começando as análises no que tange ao mercado de trabalho formal, torna-se inevitável apoiar-se no que representaram a reforma trabalhista e a "regra do teto" para a sua configuração atual.

A "regra do teto" — Emenda Constitucional n. 95, aprovada em dezembro de 2017 — tinha como objetivo limitar a trajetória futura do gasto público. Embora a sustentabilidade fiscal seja importante, como a economia já vinha em crise, o enxugamento de diversas rubricas de despesa passou a afetar gravemente as políticas de governo que dependem de verbas adequadas, como aquelas com retorno social mais elevado. Ou seja, o investimento público, tão importante em economias periféricas, foi afetado pela "regra do teto", que gerou entraves para a recuperação da economia (GIAMBIAGI; TINOCO, 2019).

Observou-se, no período de análise (2014-2019), a falta dos impulsos dos investimentos em programas estruturantes como o PAC e MCMV, que mobilizaram diversos setores da economia, em especial, o grupo de Construção. Em um primeiro momento, 2014-2016, o setor perde 13.282 empregos formais na RMN, o que representou uma expressiva queda na taxa de crescimento médio anual, -22,4%a.a. Ainda que essa taxa tenha se estabilizado no período seguinte, 2016-2019, com -0,8% a.a., o número total de vínculos no grupo construção, em 2019, foi de 19.707. Ou seja, não foi capaz de recuperar os 13.727 vínculos perdidos entre 2014 e 2019.

Figura 1. Empregos formais, segundo a classificação de setores de atividades econômicas, Região Metropolitana de Natal, 2014-2019

Classificação das Atividades Econômicas	RM NATAL											
	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
Total	412.131	100,0	391.520	100,0	388.191	100,0	385.358	100,0	387.864	100,0	394.584	100,0
Agropecuária e extrativa	4.449	1,1	4.681	1,2	4.953	1,3	4.697	1,2	4.327	1,1	4.665	1,2
Agropecuária	2.819	0,7	3.029	0,8	3.501	0,9	3.616	0,9	3.238	0,8	3.602	0,9
Indústria Extrativa Mineral	453	0,1	500	0,1	357	0,1	288	0,1	341	0,1	294	0,1
Indústria Extrativa de petróleo e gás, carvão e outros combust	1.177	0,3	1.152	0,3	1.095	0,3	793	0,2	748	0,2	769	0,2
Indústrias derivadas de atividades agropecuárias e extrativas	12.852	3,1	12.883	3,3	12.932	3,3	12.510	3,2	12.230	3,2	12.496	3,2
Indústrias ligadas à agropecuária	10.717	2,6	10.465	2,7	10.400	2,7	10.241	2,7	10.252	2,6	10.694	2,7
Indústrias ligadas à indústria extrativa	2.135	0,5	2.418	0,6	2.532	0,7	2.269	0,6	1.978	0,5	1.802	0,5
Indústria de baixa e média-baixa tecnologia	24.793	6,0	21.812	5,6	20.208	5,2	19.707	5,1	18.462	4,8	17.924	4,5
Indústria de baixa intensidade tecnológica	22.025	5,3	19.186	4,9	17.803	4,6	17.376	4,5	16.212	4,2	15.754	4,0
Indústria de média-baixa intensidade tecnológica	2.768	0,7	2.626	0,7	2.405	0,6	2.331	0,6	2.250	0,6	2.170	0,5
Indústria de média-alta e alta tecnologia	1.828	0,4	1.626	0,4	1.509	0,4	1.539	0,4	1.512	0,4	1.438	0,4
Indústria de média-alta intensidade tecnológica	1.772	0,4	1.524	0,4	1.471	0,4	1.501	0,4	1.478	0,4	1.430	0,4
Indústria de alta intensidade tecnológica	56	0,0	102	0,0	38	0,0	38	0,0	34	0,0	8	0,0
Construção	33.444	8,1	27.763	7,1	20.162	5,2	19.127	5,0	18.141	4,7	19.707	5,0
Incorporação e atividades imobiliárias próprias	4.922	1,2	3.693	0,9	2.802	0,7	2.632	0,7	2.550	0,7	2.512	0,6
Construção de edifícios	18.671	4,5	15.797	4,0	10.354	2,7	9.264	2,4	9.095	2,3	8.790	2,2
Obras de infraestruturas	5.008	1,2	3.407	0,9	2.834	0,7	2.830	0,7	2.520	0,6	3.922	1,0
Serviços especializados para construção	4.843	1,2	4.866	1,2	4.172	1,1	4.401	1,1	3.976	1,0	4.483	1,1
Serviços industriais de utilidade pública	5.204	1,3	5.260	1,3	5.017	1,3	4.581	1,2	4.867	1,3	5.103	1,3
Serviços distributivos	91.925	22,3	90.764	23,2	87.241	22,5	86.527	22,5	85.558	22,1	87.799	22,3
Comércio e reparação de automóveis	8.451	2,1	8.021	2,0	7.591	2,0	7.619	2,0	7.453	1,9	7.287	1,8
Comércio atacadista	12.634	3,1	11.850	3,0	11.918	3,1	12.483	3,2	14.038	3,6	12.955	3,3
Comércio varejista	57.350	13,9	57.221	14,6	54.267	14,0	53.285	13,8	50.787	13,1	53.974	13,7
Transporte, armazenagem e distribuição	11.719	2,8	11.832	3,0	11.621	3,0	11.357	2,9	11.385	2,9	11.001	2,8
Telecomunicações e comunicação (exceto atividades de rádio	1.771	0,4	1.840	0,5	1.844	0,5	1.783	0,5	1.895	0,5	2.582	0,7
Serviços produtivos	48.799	11,8	51.677	13,2	49.626	12,8	53.937	14,0	56.334	14,5	58.129	14,7
Serviços Financeiros	4.574	1,1	4.600	1,2	4.416	1,1	4.321	1,1	4.279	1,1	4.666	1,2
Adminstração e comércio de imóveis	1.036	0,3	1.081	0,3	1.040	0,3	1.085	0,3	1.153	0,3	761	0,2
Serviços técnico-profissionais e científicos	7.254	1,8	8.346	2,1	7.744	2,0	9.106	2,4	9.048	2,3	6.257	1,6
Serviços de TI	2.425	0,6	2.456	0,6	2.275	0,6	2.192	0,6	1.984	0,5	1.688	0,4
Serviços de apoio às empresas e às pessoas	33.510	8,1	35.194	9,0	34.151	8,8	37.233	9,7	39.870	10,3	44.757	11,3
Serviços Sociais - Educação, saúde, assistência associativism	43.486	10,6	44.355	11,3	43.400	11,2	44.022	11,4	46.022	11,9	46.814	11,9
Educação	24.734	6,0	25.112	6,4	24.309	6,3	24.601	6,4	25.625	6,6	25.534	6,5
Serviços de saúde e assistência social	14.443	3,5	14.902	3,8	15.067	3,9	15.462	4,0	16.724	4,3	17.762	4,5
Organizações associativas e organismos internacionais	4.309	1,0	4.341	1,1	4.024	1,0	3.959	1,0	3.673	0,9	3.518	0,9
Serviços Sociais - Administração Pública	108.784	26,4	92.309	23,6	104.561	26,9	101.296	26,3	102.848	26,5	102.814	26,1
Serviços Pessoais	36.567	8,9	38.390	9,8	38.582	9,9	37.415	9,7	37.563	9,7	37.695	9,6
Alojamento e alimentação	19.827	4,8	19.874	5,1	18.777	4,8	18.704	4,9	18.194	4,7	18.716	4,7
Atividades artísticas, culturais, esportivas e de rádio e televis	2.688	0,7	2.583	0,7	2.558	0,7	2.603	0,7	2.639	0,7	2.352	0,6
Outras atividades de serviços pessoais	68	0,0	113	0,0	83	0,0	15.969	4,1	16.560	4,3	16.478	4,2
Serviços Domésticos	13.984	3,4	15.820	4,0	17.164	4,4	139	0,0	170	0,0	149	0,0

Fonte: RAIS-MT.

Já a incipiente e limitada indústria potiguar sofre sucessivas perdas de vínculos empregatícios no período de análise. A indústria potiguar é historicamente caracterizada por ser, principalmente, de baixa e média-baixa intensidade tecnológica. Além de estar perdendo participação no PIB da RMN e do RN (como apontado anteriormente), a indústria tem perdido participação nos empregos formais, principalmente a baixa e média-baixa tecnologia, que participava com 6% do total de vínculos da RMN, em 2014, e reduz para 4,5%, em 2019, dando destaque para a perda real de 6.869 vagas de emprego, entre 2014-2019.

Um setor que chama à atenção na análise dos vínculos de empregos formais trata-se dos serviços de apoio às empresas e às pessoas, que passa de 33.510 vínculos, em 2014, para 44.757 vínculos, em 2019. Nesse setor, estão inseridas as atividades de locação de meios de transporte sem condutor; aluguel de máquinas e equipamentos sem operador; gestão de ativos intangíveis não financeiros; seleção, agenciamento e locação de mão de obra; agências de viagens, operadores turísticos e serviços de reservas; atividades de vigilância, segurança e investigação; serviços de escritório, de apoio administrativo e outros serviços prestados às empresas; reparação e manutenção de equipamentos de informática e comunicação e de objetos pessoais e domésticos. Observa-se o crescimento nos vínculos desse setor, principalmente a partir de 2017, creditando-se ao processo de terceirização do trabalho, fomentado pelo implemento da reforma trabalhista.

Outro setor que apresenta crescimento nos vínculos de emprego formal é o de serviços sociais, de forma mais pujante os serviços de saúde e assistência social, que passam de 14.443 vínculos, em 2014, para 17.762 vínculos, em 2019. Segundo Wagner *et. al* (2020), a aprovação de medidas restritivas como a Lei Federal n. 13.429/2017, que ampliou a terceirização para as atividades-fim no âmbito público e privado, trouxe para o mercado de trabalho da saúde e assistência social uma tendência de inserção precária no mercado, por meio dos contratos flexíveis e da restrição dos direitos trabalhistas como férias, licenças remuneradas e 13º salário, bem como

a extensão da jornada de trabalho, a rotatividade e uma maior requisição de seletividade e imediaticidade para o trabalho profissional; ou seja, embora tenha aumentado número de vínculos no período de análise, o formato atual do mercado nesse setor está caracterizado pela precarização do trabalho.

Dentro dos serviços sociais, destaca-se, na Figura 2, o crescimento vertiginoso do emprego formal no ramo "outras atividades de serviços pessoais", em especial após a reforma trabalhista, com a taxa de crescimento média anual de 483,4 % a.a., entre 2016-2019. Nesse ramo, estão as atividades de aluguel de objetos pessoais e domésticos; serviços para edifícios e atividades paisagísticas; outras atividades de serviços pessoais (lavanderias, tinturarias e toalheiros, cabelereiros e tratamentos de beleza, atividades funerárias, entre outras), que são atividades típicas de contrato de serviço terceirizado ou que tenham passado pelo processo de "pejotização" [7].

[7] O termo origina-se da sigla de pessoa jurídica (PJ = pejotização), e simboliza o disfarce do empregado (pessoa física) em "PJ" (pessoa jurídica). Ou seja, o fenômeno da pejotização visa burlar a relação empregatícia e, por conseguinte, potencializar os lucros e os resultados financeiros da empresa contratante, caracterizando a modalidade de fraude trabalhista. Ver mais sobre o tema em Danelon (2021).

Figura 2. Distribuição setorial do emprego formal e da massa salarial, segundo classificação de setores econômicos, Região Metropolitana de Natal, 2014, 2016, 2019

Classificação das Atividades Econômicas	Distribuição setorial do Emprego Formal (%a.a.)		Distribuição setorial da Massa Salarial (%a.a.)	
	2014-2016	2016-2019	2014-2016	2016-2019
Total	-2,9	0,5	4,7	2,7
Agropecuária e extrativa	**5,5**	**-2,0**	**4,8**	**-4,6**
Agropecuária	11,4	1,0	21,9	5,7
Indústria Extrativa Mineral	-11,2	-6,3	-5,7	-13,1
Indústria Extrativa de petróleo e gás, carvão e outros combust	-3,5	-11,1	2,2	-7,0
Indústrias derivadas de atividades agropecuárias e extrativas	**0,3**	**-1,1**	**9,1**	**-0,7**
Indústrias ligadas à agropecuária	-1,5	0,9	5,3	1,6
Indústrias ligadas à indústria extrativa	8,9	-10,7	28,8	-11,0
Indústria de baixa e média-baixa tecnologia	**-9,7**	**-3,9**	**1,8**	**-5,0**
Indústria de baixa intensidade tecnológica	-10,1	-4,0	1,9	-5,7
Indústria de média-baixa intensidade tecnológica	-6,8	-3,4	0,5	0,2
Indústria de média-alta e alta tecnologia	**-9,1**	**-1,6**	**-3,0**	**2,6**
Indústria de média-alta intensidade tecnológica	-8,9	-0,9	-2,9	3,2
Indústria de alta intensidade tecnológica	-17,6	-40,5	-7,4	-42,6
Construção	**-22,4**	**-0,8**	**-15,1**	**-2,5**
Incorporação e atividades imobiliárias próprias	-24,5	-3,6	-19,7	-14,0
Construção de edifícios	-25,5	-5,3	-19,3	-9,9
Obras de infraestruturas	-24,8	11,4	-15,1	14,3
Serviços especializados para construção	-7,2	2,4	4,9	1,3
Serviços industriais de utilidade pública	**-1,8**	**0,6**	**11,2**	**-17,2**
Serviços distributivos	**-2,6**	**0,2**	**5,6**	**1,5**
Comércio e reparação de automóveis	-5,2	-1,4	-0,5	0,6
Comércio atacadista	-2,9	2,8	6,2	5,9
Comércio varejista	-2,7	-0,2	5,6	1,4
Transporte, armazenagem e distribuição	-0,4	-1,8	8,2	-3,5
Telecomunicações e comunicação (exceto atividades de rádio	2,0	11,9	11,1	9,1
Serviços produtivos	**0,8**	**5,4**	**7,1**	**0,4**
Serviços Financeiros	-1,7	1,9	4,5	0,2
Adminstração e comércio de imóveis	0,2	-9,9	5,0	-13,7
Serviços técnico-profissionais e científicos	3,3	-6,9	10,8	-0,1
Serviços de TI	-3,1	-9,5	10,7	-13,0
Serviços de apoio às empresas e às pessoas	1,0	9,4	7,0	3,1
Serviços Sociais - Educação, saúde, assistência associativismo e organizações	**-0,1**	**2,6**	**-0,2**	**7,3**
Educação	-0,9	1,7	-1,7	7,7
Serviços de saúde e assistência social	2,1	5,6	7,7	7,7
Organizações associativas e organismos internacionais	-3,4	-4,4	1,5	-1,3
Serviços Sociais - Administração Pública	**-2,0**	**-0,6**	**7,0**	**4,2**
Serviços Pessoais	**2,7**	**-0,8**	**10,4**	**1,1**
Alojamento e alimentação	-2,7	-0,1	5,4	1,1
Atividades artísticas, culturais, esportivas e de rádio e televis	-2,4	-2,8	0,9	-1,3
Outras atividades de serviços pessoais	10,5	483,4	19,6	1,4
Serviços Domésticos	10,8	-79,4	19,0	30,6

Fonte: RAIS-MT.

Em termos de massa salarial, dividimos a análise em dois subperíodos: a) 2014-2016 – primeiro momento da inflexão ultraliberal; b) 2016-2019 – segundo momento da inflexão, buscando capturar algum movimento das reformas implementadas a partir de 2017. Embora o segundo subperíodo ainda seja muito pequeno para capturar os impactos das recentes reformas, busca-se verificar qual tendência se apresenta.

Na Região Metropolitana de Natal, as perdas e os ganhos da massa salarial, segundo classificação das atividades econômicas, são capazes de caracterizar o tipo economia metropolitana identificado nesse contexto.

Veja que, segundo a Tabela 4, a depender do subperíodo de referência, ao verificarmos os movimentos das taxas de crescimento das massas salariais e a identificarmos a existência de setores mais sensíveis à conjuntura da política econômica, entendemos o dinamismo da economia metropolitana.

O setor econômico mais marcante na Região Metropolitana de Natal, bem como no estado potiguar, como já ratificado anteriormente, é a Administração Pública. Esse dado também fica evidente, quando analisamos a massa salarial. Perceba que a massa salarial representa, em termos de participação setorial, acima dos 42%; e, no período de análise, a massa salarial continua crescendo, mesmo a taxas decrescentes, apresentando 7,7% a.a., no período 2014 a 2016, e 4,2% a.a., no período 2016 a 2019.

Quando uma economia metropolitana é muito dependente do setor administração pública, como é o caso da RMN, podemos caracterizá-la como uma economia de baixo dinamismo e com pouca capacidade de engajamento entre os diversos setores econômicos. Isso vai ficando ainda mais claro, quando constatamos que, além da concentração dos empregos e da massa salarial nos setores de serviços, o peso significativo dos serviços distributivos, em especial o comércio varejista. Durante o período de análise, a massa salarial do comércio varejista cresce a taxas decrescentes, passando de 5,6% a.a., em 2014-2016, para 1,4% a.a., em 2016-2019. Embora venha crescendo menos, sua participação continua alta na RMN, que, em conjunto com os Serviços Distributivos, representa 13% da massa salarial do estado.

Essa concentração econômica no comércio na RMN não é novidade, muito pelo contrário, está na raiz da formação econômica do polo potiguar, onde sempre predominou o capital mercantil, o qual nunca foi capaz de gerar economias de escalas para a região. Na verdade, o setor que poderia gerar tal engajamento para a economia regional poderia ter sido a indústria. Todavia, esta, além de ser caracterizada com baixa e baixa-média tecnologia, sempre apresentou um comportamento

tímido na economia e pouca comunicação com o setor de serviços local. Para constatar a tamanha fragilidade do setor industrial na RMN, em especial a indústria de baixa e média-baixa tecnologia, no primeiro período (2014-2016), cresceu apenas 1,8% a.a., em termos de massa salarial, e perdeu -5% a.a. no período seguinte (2016-2019).

Embora o setor de serviços produtivos represente 9% do total da massa salarial da RMN, este não consegue avançar em termos de intensidade de conhecimento, concentrando-se nos serviços de apoio às empresas, e vem crescendo a taxas decrescentes, qualificando um setor de serviços precarizado (Ver tabela 4).

Alguns setores podem chamar a atenção na tabela 4, como a indústria extrativa mineral e a indústria extrativa de petróleo e gás, carvão e outros combustíveis, por apresentarem quedas nas massas salariais. Na indústria extrativa mineral, em um primeiro momento, há registro de perda de 11,2 % a.a, dos vínculos de empregos formais e perda de 5,7% a.a de massa salarial. No segundo momento, 2016-2019, os vínculos continuam a cair, com taxa negativa de 6,3 %a.a., e -13,1%a.a. de massa salarial. Vale destacar que, em relação ao montante de vínculos e à massa salarial, são setores que possuem baixas participações.

Por fim, destacamos o setor de serviços sociais, em especial o ramo de educação, que apresenta grande participação na massa salarial da RMN, na casa dos 13%. Entretanto, a sua participação no total de vínculos é de aproximadamente 6%, o que pouco mudou no período analisado. Chama à atenção o fato de que, mesmo que os vínculos não tenham crescido tanto no período de análise, somente no período 2016-2019, a massa salarial cresceu 7,7% a.a.

Considerações finais

O trabalho apresentado dedicou-se a responder como Regiões Metropolitanas pouco dinâmicas, como a RM Natal, inserida em um estado periférico como o Rio Grande do Norte, comportam-se em um cenário recessivo conjuntural, como o do contexto apresentado a partir da inflexão ultraliberal de 2015.

Para tanto, os dados do PIB municipal, dos vínculos de empregos formais e da massa salarial (espacializados geograficamente no Rio Grande do Norte e tabulados segundo atividades econômicas, levando em consideração, na análise, os principais acontecimentos na política econômica, como a reforma trabalhista) tiveram rebatimentos na dinâmica econômica metropolitana e mercado de trabalho formal.

O exercício da espacialização dos dados econômicos – PIB e mão de obra formal para a Região Metropolitana de Natal e para o Rio Grande do Norte – revela a manutenção de uma condição histórica: por um lado, a macrocefalia metropolitana (principalmente da capital Natal), representando centralidade e maior dinamismo no conjunto do território potiguar. Por outro lado, municípios com mais centralidade regional (casos de Mossoró e Caicó) completam a estruturação espacial da economia.

O baixo dinamismo dos setores da economia, somado à flexibilização das leis trabalhistas e à redução do investimento público e privado, aprofundou a condição periférica da Região Metropolitana de Natal, que, em vez de atuar como um polo impulsionador da economia, reconcentra a riqueza estadual e tem suas estruturas produtivas ainda mais fragilizadas nesse cenário.

Assim, se no período do experimento desenvolvimentista, verificou-se uma breve tendência de reversão dessa condição, o que se tem na inflexão ultraliberal – agora estendida até o ano de 2019 – é o retorno ao padrão histórico, perpetuando um interior menos dinâmico, com menos oportunidade de emprego e renda e tendência à migração, à pobreza e ao inchaço metropolitano. Muito embora alguns setores específicos tenham aumentado brevemente a sua participação no interior, os dados são insuficientes para evidenciar esses setores. Resta observar os dados de 2020 e 2021, com forte influência da pandemia de Covid-19, para que informações mais concretas possam ser alcançadas.

Referências

DANELON, M. Pejotização. Resenha Crítica. **JusBrasil**, 20 abr. 2021.

FINATTI, R.; ARAÚJO, J. B.; SILVA, R. M; CAMARA, R. L. M.; CLEMENTINO, M. L. M. Inserção econômica e mercado de trabalho na Região Metropolitana de Natal: permanências e desafios na inflexão ultraliberal. In: RIBEIRO, M. G.; CLEMENTINO, M. L. M. (org.). **Economia metropolitana e desenvolvimento regional**: do experimento desenvolvimentista à inflexão ultraliberal. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020. Recurso digital (Metrópoles).

GIAMBIAGI, F.; TINOCO, G. O teto do gasto público: mudas para preservar. Textos para discussão, 144. BNDES, setembro, 2019.

ROSSI, P.; MELLO, G. Choque recessivo e a maior crise da história: a economia brasileira em marcha à ré. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica - IE/UNICAMP. **Nota do Cecon**, n. 1, abril, 2017.

TROVÃO, C. J. B. M; ARAÚJO, J. B. Reforma trabalhista, flexibilização e novas formas de contratação: impactos sobre o mercado de trabalho no Brasil até 2019. RBEST Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho. **BJSLE Braz. J. Soc. Lab. Econ**., Campinas, v. 2, 2020.

WAGNER, M. A. S.; BARBOSA, A. H.; SANTOS, N. M. S. M. Os impactos contrarreformistas no mercado de trabalho da saúde e assistência social na prefeitura de Campina Grande (PB). O social em questão, 47, 2020, p. 195-219.

CAPÍTULO 7

Da norma à implementação: a Outorga Onerosa do Direito de Construir na Região Metropolitana de Natal

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio
Gabriel Rodrigues da Silva
Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva
Talia Regina Lira Fernandes

Introdução

A política urbana no Brasil foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, que posteriormente foi regulamentada em legislações de âmbito federal (Lei Federal 10.257/01) e municipal (Planos Diretores). A normatização da política urbana, com princípios, diretrizes, instrumentos e objetivos, possibilitou a aplicação de novas soluções à gestão do solo urbano, visando mitigar as desigualdades socioespaciais nos municípios. Passados vinte anos do Estatuto da Cidade, nos perguntamos se alguns dos seus instrumentos entraram em funcionamento, quais seus resultados e os desafios atuais.

O presente capítulo propõe um estudo relacionado a um desses instrumentos, qual seja, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), na busca por explicitar reflexões sobre sua implementação e aplicação na Região Metropolitana de Natal (RMNatal).

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento urbanístico previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e regulamentado nos Planos Diretores dos municípios que incide sobre os terrenos beneficiados pela delimitação do direito de construir acima do coeficiente de

aproveitamento básico. Além disso, destaca-se também por ser um importante – embora subaproveitado – instrumento de recaptura de mais-valia urbana e fonte de recursos para custear a implantação e a expansão da infraestrutura urbana. Assim, à medida que concede potencial construtivo onerosamente, faz retornar para os cofres públicos parte dos valores gerados na ampliação do ambiente construído para serem utilizados em obras e serviços voltados para o financiamento e o desenvolvimento urbano em prol da coletividade. A ideia fundante do instrumento é ganhar para um Fundo Público (Fundo de Urbanização) parte da valorização imobiliária que foi ampliada pelos investimentos públicos realizados.

O instrumento da outorga onerosa é objeto de estudo em diversas pesquisas nas últimas décadas (CYMBALISTA; SANTORO, 2006, FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012; FURTADO, 2021; PINTO, 2010; RIBEIRO; SMOLKA, 2012). Na RMNatal, os estudos recentes (GIESTA, 2013; PINHEIRO, 2017) mostram que, nos municípios de Natal e Parnamirim, a aplicação OODC é mais evidente. Mesmo assim, Natal, que aplica o instrumento desde 1994, apresenta dificuldades em razão da falta de um corpo técnico especializado, uma gestão específica para o fundo, uma fórmula defasada e uma baixa arrecadação fiscal (SILVA; LEÔNCIO, 2021).

Diante disso, questiona-se: como, na RMNatal, está presente a OODC nos planos diretores? A partir disso, tem-se como objetivo analisar como o instrumento da OODC é compreendido nos planos diretores nos municípios da RMNatal, de modo a dar continuidade e ampliar os dados existentes, além de demonstrar a evolução do instrumento nos municípios analisados.

Para atingir o objetivo proposto, a metodologia de pesquisa utilizada foi, inicialmente, uma análise documental das legislações municipais que estabelecem a outorga onerosa. Em seguida, foram elaborados quadros sínteses com a classificação relativa à possibilidade de aplicação da OODC e um mapeamento quanto a sua efetividade atual, além de mudanças previstas nos municípios em processo de revisão dos planos diretores.

A pesquisa justifica-se na ausência de estudos atualizados a respeito da OODC na maioria dos municípios da RMNatal,

existindo apenas nos municípios de Natal e Parnamirim, e, ainda assim, carecendo de dados atualizados, tendo em vista a forma com que os municípios pertencentes a RMNatal vêm abordando os instrumentos em suas normativas.

O capítulo divide-se em três seções: na primeira seção, são abordadas a conceituação e a contextualização da OODC enquanto instrumento urbanístico previsto na legislação federal e sua relação com os princípios e objetivos da política urbana no Brasil; na segunda, buscou-se caracterizar a RMNatal enquanto recorte temporal e apresentar uma síntese dos estudos existentes sobre OODC em Natal e Parnamirim; na terceira seção, são apresentados os dados encontrados durante a pesquisa sobre a OODC nos 15 municípios da RMNatal, com a apresentação de quadro síntese e mapeamento das informações relativas à implementação e à atualização do instrumento nesses municípios.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir: conceituações pertinentes

No Brasil, historicamente, as cidades são caracterizadas pelo crescimento desordenado e, consequentemente, pela segregação e pela desigualdade socioespacial. Até a metade do século XX, a política urbana foi negligenciada, enquanto a população urbana crescia demasiadamente (SANTOS, 2017). A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) inseriu dispositivos com diretrizes sobre o desenvolvimento urbano, a preservação ambiental, os planos urbanísticos e a função social da propriedade urbana (SILVA, 2010).

Desde que a CF/1988 entrou em vigor, os municípios passaram a ser considerados entes federativos e experimentaram o fortalecimento institucional, com responsabilidades sobre a execução da política urbana e das políticas sociais descentralizadas. No entanto, logo percebeu-se que a quantidade de responsabilidades superava em muito a capacidade de financiamento das políticas urbanas – na forma de programas e projetos – e que a autonomia em relação à execução dessas políticas não acompanhava a autonomia financeira, comprometendo a

efetividade de muitas dessas políticas na grande maioria dos municípios brasileiros (SANTOS, 2017).

O capítulo da política urbana estabelece, no art. 182, que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Município e que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade previstas no Plano Diretor e prevê instrumentos para exigir o cumprimento da função social da propriedade (BRASIL, 1988). No nível municipal, a CF/1988 determina que é por meio do Plano Diretor (PD) – instrumento obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes e que deve ser revisado, no máximo, a cada 10 anos – que serão regulamentados o uso e a ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988). Além disso, o Estatuto da Cidade (EC) estabelece, no art. 42, o conteúdo mínimo que deve ter o PD. A Outorga Onerosa do Direito de Construir é citada entre os instrumentos urbanísticos obrigatórios (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, Botelho (2007) destaca a importância do espaço urbano enquanto meio de produção para a existência e a reprodução da sociedade capitalista, na qual a propriedade privada aufere mais-valias geradas no processo de produção e reprodução do ambiente construído. O autor demonstra, também, que:

> a legislação de regulamentação de usos do solo e do espaço público, o direcionamento de investimentos, a construção de infraestrutura e os planos de revalorização de áreas urbanas degradadas são alguns dos exemplos de atuação do Estado que tem por fim a valorização dos capitais aplicados no setor imobiliário, em particular, e do próprio capital, em geral (BOTELHO, 2007, p. 27).

Assim, fica perceptível que os investimentos, as ações e as regulamentações estatais influenciam no preço da terra e na valorização imobiliária dele decorrente. Diante disso, o Estado pode cobrar pelas mais-valias urbanas geradas de diversas formas, entre elas pelo direito de construir. Na verdade, não é exatamente o "direito de construir" que é alvo da patrimonialização, mas, sim, o potencial construtivo, isto é, a inserção jurídica-urbanística da autorização prévia que

o município concedeu a alguém o direito de parcelar o solo da cidade. O direito de construir é um recurso público que é repassado a terceiros quando este, às suas expensas, resolve ocupar um dado lote urbano; neste caso, o lote ganha um potencial arbitrado pela Lei municipal (PINTO, 2010). É sobre esta potencialidade (mínima, básica e máxima) que a OODC e a Transferência de Potencial Construtivo (TPC) atuam.

Vale destacar que o EC enfatizou a necessidade de recaptura de investimentos resultantes de valorização imobiliária; mas, também, não é apenas pela definição legal que tal princípio (a recaptura de valores) deve ser compreendido, mas, sim, pela sua fundamentação econômica-urbanística de que não há nada que um proprietário, isoladamente, possa fazer para aumentar o valor da sua localização, isto é, o investimento privado no lote não é o único fator que gera o aumento de valor (ou mais-valor). Nesse sentido, Furtado (2007, p. 248) compreende que em "praticamente todos os instrumentos está presente a possibilidade de geração de impactos diferenciados sobre o valor dos terrenos afetados em relação ao conjunto dos terrenos urbanos".

Já se passaram vinte anos desde a aprovação do EC, e, de lá para cá, percebe-se que ainda há muito para se efetivar, principalmente no tocante à implementação de instrumentos urbanísticos nos municípios brasileiros. Tal demora não se dá, apenas, por falta de conhecimento sobre a OODC e a TPC, mas, sim, pelas resistências que o setor fundiário – seja organizado ou pulverizado em milhares de proprietários, levanta.

Paralelamente, a realidade dos municípios brasileiros mostra-se desigual em diversos parâmetros, dentre eles, de oferta de investimentos públicos em infraestrutura em suas diferentes localizações. Esses investimentos, por parte do setor público, em determinadas áreas da cidade, influenciam o processo de valorização do solo urbano, enquanto outras áreas que são desassistidas sofrem com a carência.

O EC insere a possibilidade da utilização de diversos instrumentos de recuperação de mais-valias urbanas, dentre eles, OODC, que tem o papel de arrecadar dessas áreas valorizadas contrapartidas por parte dos proprietários, com a finalidade de redistribuir essa arrecadação para as áreas menos assistidas.

Segundo disposto no Guia para elaboração e revisão de Planos Diretores, a outorga onerosa permite ao empreendedor imobiliário o aproveitamento máximo das terras urbanas que, por sua vez, se valorizaram a partir de investimentos públicos e, em contrapartida, esse instrumento da política urbana captura parte dos ganhos auferidos individualmente. Nesse sentido, a OODC não é considerada imposto nem tributo, mas, sim, um ônus que recai junto à possibilidade de exercício do direito de construir acima dos coeficientes básicos pelos proprietários de imóveis urbanos (KLINTOWITZ *et al.*, 2021).

Outra argumentação contrária à aplicação da OODC, comum quando o instrumento é debatido, é de que poderia onerar o setor produtivo, o que não se mostra verdadeiro. O núcleo de valor alcançado pela OODC é o preço do solo urbanizado, não os investimentos capitalistas na produção do ambiente construído; em alguns casos, é possível até baratear o valor residual do terreno por meio de descontos na OODC (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012).

O controle do solo urbano é fundamental para um efetivo ordenamento da cidade, levando em consideração a importância da compreensão por parte da gestão municipal a respeito da dinâmica imobiliária e das diretrizes urbanísticas para traçar estratégias de regulamentação e implementação da OODC. Com isso, considera-se possível ter uma efetividade real na OODC e da sua finalidade perante o financiamento e o desenvolvimento urbano mais justo. Esse instrumento tem um caráter importante diante da dinâmica urbana, conforme afirmam Furtado, Biasotto e Maleronka (2012) quando conceituam como:

> um instrumento da política urbana municipal, instituído pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01. Consiste na definição da cobrança de uma contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado pelos municípios para os terrenos urbanos, até o limite máximo de aproveitamento (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012, p. 13).

Nesse sentido, Piza, Santoro e Cymbalista (2004) afirmam que a Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser considerada um importante instrumento de recuperação social da valorização fundiária, à medida que se baseia, fundamentalmente, na justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, permitindo o retorno de parte dos investimentos públicos consolidados nas redes de infraestrutura.

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), na seção XIX, do art. 31, estabelece as diretrizes a respeito das finalidades da utilização dessa contrapartida, e, no art. 26, enumera um rol exemplificativo a respeito da destinação dos recursos arrecadados por esse instrumento:

> I – regularização fundiária;
> II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
> III – constituição de reserva fundiária;
> IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
> V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
> VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
> VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
> VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (BRASIL, 2001).

De todo modo, para a viabilidade de regulamentação e aplicação, é de responsabilidade de cada município atribuir tais especificações em seus planos diretores, para, assim, o instrumento ter sua efetividade de forma mais exitosa.

A gestão municipal tem um papel importante no que diz respeito à gestão do território, como a oferta e a distribuição de infraestrutura e serviços urbanos para as diversas áreas da cidade. Com isso, é necessário que a gestão pública se empenhe em promover diretrizes de regulação de uso do solo urbano e de controle relacionado às estratégias do mercado imobiliário.

A OODC é um instrumento que possibilita um controle do solo urbano em determinadas áreas da cidade, assim como possibilita a arrecadação de contrapartida por parte

dos interessados em construir acima do potencial construtivo estabelecido conforme o coeficiente de aproveitamento básico.

De todo modo, apesar da importância da regulamentação e da implementação do instrumento da OODC como estratégia de controle do solo urbano e de arrecadação das contrapartidas para o financiamento do desenvolvimento urbano, muitos municípios ainda se limitam diante da execução e aplicação plena de tal instrumento. Conforme afirmam Ribeiro e Smolka (2012, p. 5), "Apesar da existência dessas ferramentas inovadoras, muitos municípios brasileiros ainda não estão plenamente preparados para regulamentar esses instrumentos, sobretudo devido à falta de recursos técnicos, humanos e institucionais".

A implementação da OODC vai requerer da gestão municipal maiores habilidades com relação à gestão urbana, assim como também necessitará de materiais e de corpo técnico, para, assim, promover uma gestão municipal que seja capaz de tratar das questões urbanas de maneira mais eficiente.

É de responsabilidade da gestão municipal atribuir regulamentos e diretrizes como: identificação das áreas com seu coeficiente de aproveitamento e seus limites máximos e criação de uma fórmula de cálculo da contrapartida a ser cobrada na aplicação da OODC, responsável pela gestão do fundo público específico para gerir tal arrecadação (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012).

Em suma, a gestão municipal tem um papel fundamental na questão da gestão do solo, por ter o poder, na organização, da implementação e das tomadas de decisões referentes à aplicabilidade da OODC como um instrumento de recuperação de mais-valia urbana. A aplicação da OODC, em conjunto com outros instrumentos da política urbana, são fundamentais para o poder público poder cumprir as diretrizes do EC, de modo a buscar a redução das desigualdades urbanas existentes nos municípios brasileiros.

A RMNatal e estudos existentes sobre OODC

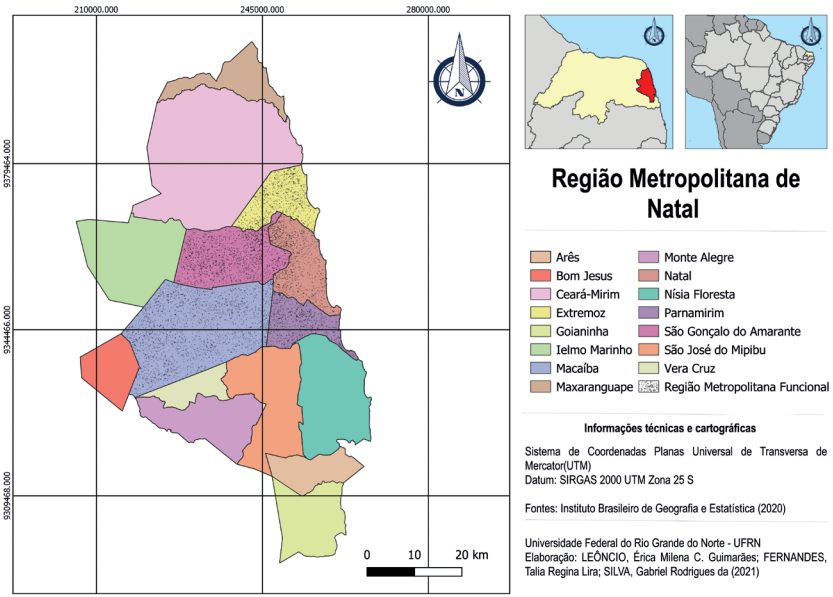
O início da formação da Região Metropolitana de Natal ocorreu no decênio de 1970, quando identificou-se o surgimento do processo de metropolização, a partir de apontamentos de caráter metropolitano, sendo alguns deles, por exemplo, os fenômenos de conurbação e transbordamento. No entanto, somente por meio da Lei Complementar Estadual n 152, de 16 de janeiro de 1997, a Região Metropolitana de Natal (RMN) foi oficialmente institucionalizada, de início, com seis municípios (Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba, Ceará-Mirim). Atualmente, a RMN é composta por 15 municípios[1] , conforme a (Figura 1) (CLEMENTINO *et al*., 2019).

A Região Metropolitana de Natal apresenta em seus municípios graus distintos de níveis de urbanização e de integração, ocasionando, assim, municípios que se apresentam em dinâmicas mais articuladas (Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz), e outros municípios que apresentam um menor grau de integração no contexto da dinâmica metropolitana (Ceará-Mirim, São José do Mipibu, Nísia Floresta, Monte Alegre, Vera Cruz, Maxaranguape, Ielmo Marinho, Arês, Goianinha e Bom Jesus).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), a RMNatal possui uma extensão territorial de 3.683,74 km², ocupando 7% relacionado a todo o território do estado do Rio Grande do Norte. Possui cerca de 1.606.218 de habitantes, o que representa 46% da população de todo o RN. Com isso, a RMN possui a maior área de concentração populacional do Estado, sendo no município de Natal que se concentra o maior número da população metropolitana.

[1] A RMNatal é composta pelos seguintes municípios: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba; Ceará-Mirim; São José de Mipibu; Nísia Floresta; Monte Alegre; Vera Cruz; Maxaranguape; Ielmo Marinho; Arês; Goianinha e Bom Jesus.

Figura 1. RMNatal Funcional e Institucional



Fonte: IBGE (2020); Acervo do Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal (2021).

Quando analisa-se a questão econômica, percebe-se que grande parte da concentração do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado se localiza na região metropolitana, e, nessa escala metropolitana, o município de Natal, que apresenta maior representatividade, seguido pelos municípios de Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz. No que tange ao setor do PIB que maior apresentou resultados, tem-se o setor terciário, enquanto os setores primário e secundário apresentam menor intensidade na produção (GOMES *et al.*, 2015).

Quanto à OODC, a partir de uma pesquisa bibliográfica, foram identificados os principais estudos existentes no âmbito da RMNatal sobre o tema, os quais destacamos algumas considerações relevantes de dois trabalhos: um relativo ao município de Natal e outro sobre o município de Parnamirim, de modo a contextualizar o panorama do instrumento localmente e traçar uma linha do tempo de continuidade e atualização das pesquisas. Não foram encontrados na pesquisa outros estudos sobre OODC nos demais municípios da RMNatal.

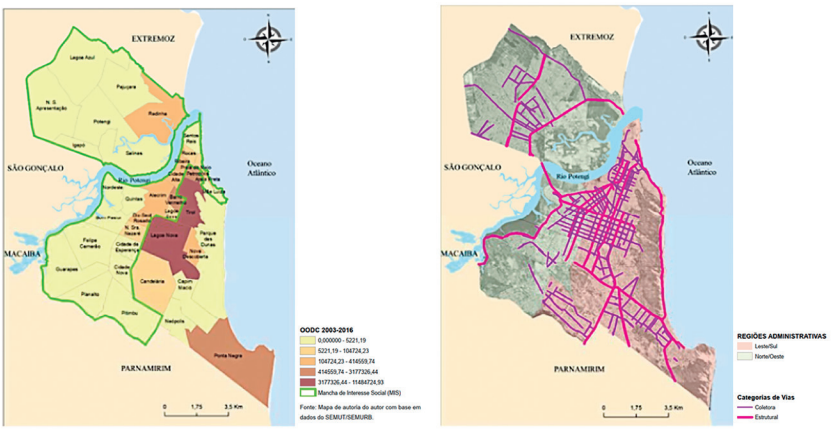
O primeiro é a dissertação de mestrado em Arquitetura e Urbanismo na UFRN de Daniel Nicolau de Vasconcelos Pinheiro (2016), denominada "Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas em Natal: estudo sobre a valorização do solo e os efeitos dos investimentos pré/pós copa do mundo 2014". O segundo é a tese de doutorado de Josyanne Pinto Giesta, também em Arquitetura e Urbanismo da UFRN, intitulada "Outorga onerosa do direito de construir e dinâmica do mercado imobiliário formal: planejamento e descaminhos na expansão urbana de Parnamirim-RN".

Pinheiro (2016) fez uma análise da OODC em Natal a partir do marco temporal da Copa do Mundo de 2014, na qual comparou os dados de anos anteriores e posteriores ao megaevento esportivo. Na sua pesquisa, identificou que a outorga onerosa incide, sobretudo, nos bairros com maior procura para aquisição de terrenos e com maior volume de área construída, além disso, esses bairros caracterizam-se também por possuir infraestrutura instalada, com concentração de vias de maior hierarquia do sistema viário, entre outras infraestruturas relevantes.

O autor verificou também que os recursos da OODC alimentam o Fundo de Urbanização (FURB) e que o Plano Diretor vigente determina que deve ser voltado para fins de utilização social e fortalecimento do meio ambiente. Em Natal, observou-se que os bairros localizados nas Regiões Administrativas Leste e Sul — os quais o Plano Diretor de Natal em vigor denomina de Zona Adensável — concentram a maior parte da arrecadação da outorga onerosa nos dois períodos analisados (PINHEIRO, 2016).

Ademais, o autor afirma também que, por meio da leitura dos dados de arrecadação da OODC (Figura 2), foi possível revelar a existência de interesse por espaço construído na cidade com a utilização da outorga onerosa — que permite uma maior exploração da localização pelo empreendedor — nas áreas com melhor infraestrutura instalada (regiões Leste e Sul), pois "a verticalização representa exatamente a forma como age o construtor no intuito de multiplicar sua localização para atender à demanda do mercado" (PINHEIRO, 2016, p. 112).

Figura 2. Mapa do Sistema Viário e OODC total entre 2003-2016



Fonte: Pinheiro, 2016 (Adaptada).

Por fim, Pinheiro (2016) reitera que, em Natal, a OODC pode ser utilizada apenas nos bairros adensáveis, que apresentam as melhores infraestruturas urbanas da cidade, concentrando-se no eixo leste/sul. Ademais, a arrecadação da outorga onerosa não vem sendo utilizada para financiar obras estruturantes, descumprindo a regra estabelecida para a utilização do FURB pelo Plano Diretor.

O segundo estudo identificado é a tese de Giesta (2013), a qual analisa a OODC em Parnamirim nos anos de 2008 a 2010, município conurbado com Natal e que apresenta o maior nível de integração com o município polo da RMNatal. A autora demonstra que os principais eixos de expansão do município estão nas áreas limítrofes a Natal, servidas de eixos viários importantes e com maior verticalização. Em seguida, vêm áreas contíguas à parte central, em direção ao município de São José do Mipibu e o litoral, também servidos de infraestruturas viárias relevantes.

Giesta (2013) observa que, desde os anos de 1990, a incorporação imobiliária passou a investir no bairro de Nova Parnamirim, conurbado com Natal, caracterizando-se como um bairro atrativo para residência, comércio e prestação de serviços.

A análise da autora tem como base a legislação vigente até 2010 sobre a outorga onerosa, qual seja, o Plano Diretor de Parnamirim (Lei nº 1.058/2000), o qual permitia o uso da OODC na Zona Adensável e previa um Coeficiente de Aproveitamento Máximo de

três vezes a área do terreno nesta zona e prevendo um fator de correção diferenciado por bairros ou setores urbanos. Assim, foi reduzido o valor a ser pago pela OODC, de acordo com o interesse da administração pública de adensar mais ou menos determinadas áreas, existindo três subáreas com descontos diferenciados em bairros considerados com melhor infraestrutura instalada (subárea 1, subárea 2 e subárea 3). Além disso, havia também uma limitação de gabarito (altura máxima) em duas zonas: faixa litoral (7 metros) e cursos d'água existentes (12 metros) que impediam a utilização do coeficiente máximo de aproveitamento mediante o pagamento da OODC (GIESTA, 2013).

Ademais, Giesta (2013) demonstra que, entre 2008 e 2010, 66 empreendimentos fizeram uso da OODC, dos quais 40 (60% do total de outorgas e 93% do valor total arrecadado) estavam localizados no bairro de Nova Parnamirim, que não está localizado na área preferencial de adensamento e, portanto, não apresenta fator de correção com desconto. Na subárea 1, somente foi identificada a utilização da OODC em 5 empreendimentos localizados em 4 dos 12 bairros que a compõem. De modo geral, a autora identificou também que os bairros em que o instrumento da outorga onerosa foi utilizado são também os que possuem a população de maior rendimento no município, e alguns deles se destacam também pelo maior crescimento demográfico.

Por fim, a autora considera que, no período analisado da OODC, em Parnamirim, os critérios de formulação do instrumento não dialogam com a dinâmica do mercado imobiliário formal existente. As dificuldades de efetivação dos objetivos da OODC se dão, principalmente, em razão de: ser utilizado em toda a zona adensável, ter um coeficiente de aproveitamento máximo único, existir um fator de correção com descontos diferenciados, reduzindo o valor a ser pago e possuir critérios abrangentes de isenção (GIESTA, 2013).

Diante disso, percebe-se que as duas citadas pesquisas sobre OODC em Natal e Parnamirim demonstram a implementação do instrumento nos dois municípios da RMNatal e sua relação com o processo de expansão e de ocupação do espaço urbano pelo mercado imobiliário. Além disso, foi verificada a possibilidade de recaptura de mais-valia urbana a partir da arrecadação da OODC nas áreas mais valorizadas da cidade, em que pese sinalizarem

também para as dificuldades de efetivação dos objetivos do instrumento e de um aumento significativo da arrecadação e consequente investimento no desenvolvimento urbano local.

Também destaca-se a falta de pesquisas que levem em consideração a utilização da outorga onerosa em outros municípios da RMNatal, não havendo, até o momento, dados sobre o tema nesses municípios, bem como se verifica a necessidade de atualização dos dados sobre a OODC em Natal e Parnamirim, pois, após os períodos analisados nos estudos acima apontados, houve mudanças socioespaciais significativas em ambos, além de alterações na legislação urbanística que demandam novas análises.

A OODC nos municípios da RMNatal, atualmente

Após analisar os estudos mais recentes sobre outorga onerosa em Natal e em Parnamirim e constatar que não há pesquisas sobre o tema nos demais municípios da RMNatal, observou-se a necessidade de verificar a situação da OODC nos planos diretores desses municípios, de modo a compreender como se interpreta a disseminação do instrumento na região metropolitana.

Um dos motivos que leva a essa preocupação é a constatação da expansão urbana na RMNatal acelerada nos últimos anos, especialmente entre 2009 e 2014, a partir da atuação do mercado imobiliário na escala metropolitana.

Royer (2009) afirma que a produção imobiliária teve um grande crescimento nos anos de 2007 e 2008, devido a propostas e iniciativas realizadas a partir da atuação do Governo Federal, ficando conhecido como um período de "boom imobiliário".

Quando analisa-se a produção imobiliária na RMNatal, verifica-se que esse foi um forte indutor no processo de expansão urbana, de modo que apresentou um grau de diversificação nesse processo, dentre eles: o grau de proximidade dos municípios com o núcleo metropolitano (Natal) e a atuação do capital imobiliário responsável pelo transbordamento, como afirma Silva (2010):

> Nas sedes de Nísia Floresta, São José do Mipibu, Extremoz, Ceará Mirim e Macaíba, a intensidade do crescimento se dá na zona de expansão urbana imediata ao núcleo histórico

> principal, reproduzindo um esquema de periferização. Em Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante esse crescimento ocorre de modo mais diverso relacionado ao forte empuxo das atividades imobiliárias de Natal sobre os municípios vizinhos, alterando a valorização do solo e a oferta de produtos imobiliários (SILVA, 2010, p. 383-384).

Conforme Lima (2018), a produção imobiliária que se concentrava no município de Natal, apresentou uma expansão de sua produção para os municípios vizinhos, devido à maior oferta de terrenos disponíveis, assim como à diversificação na produção em segmentos sociais variados.

Desse modo, com uma produção imobiliária que apresenta atuação em municípios da região metropolitana funcional, é importante que todos tenham e revisem seus planos diretores, em consonância com as diretrizes que constam no EC, e aplicando instrumentos de gestão do solo urbano.

Observa-se, ainda, que o Estatuto da Cidade completou vinte anos recentemente e que, nesse lapso temporal, diversos municípios no país passaram a ter ou a revisar seus planos diretores com base nos princípios, nas diretrizes e nos objetivos do EC. No entanto, percebe-se que, na RMNatal, quatro municípios ainda não têm planos diretores, quais sejam: Vera Cruz, Goianinha, Bom Jesus e Ielmo Marinho. Ademais, importa também esclarecer que, mesmo que não haja 20 mil habitantes, todos os municípios que fazem parte de uma Região Metropolitana devem ter planos diretores, conforme o art. 41, II do EC (BRASIL, 2001).

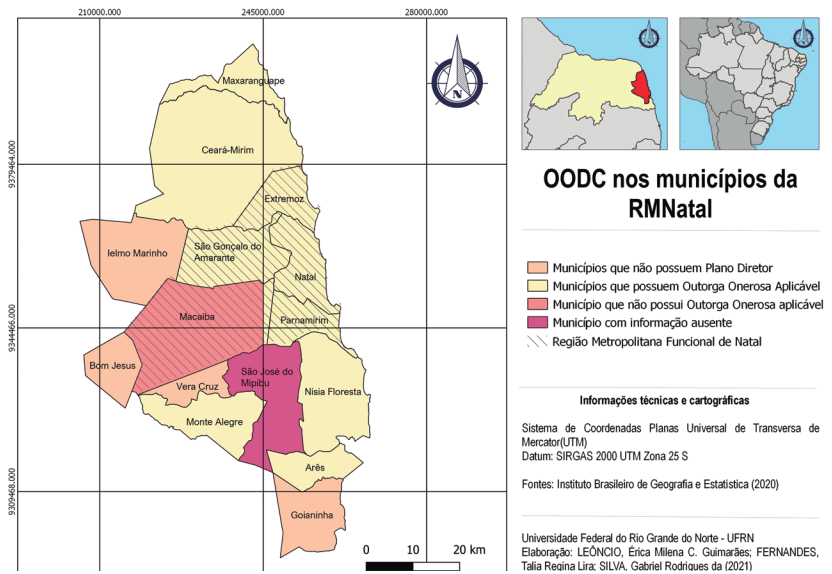
Diante disso, este estudo analisa o instrumento da outorga onerosa do direito de construir nos municípios da Região Metropolitana, utilizando-se como recurso metodológico a análise dos Planos Diretores vigentes nesses municípios, por entender que a RMNatal, enquanto metrópole em expansão, recebeu, nos últimos anos, investimentos de infraestruturas diversas, como obras de saneamento, transporte viário, habitação etc. que têm impacto na valorização do solo urbano e nas decisões do mercado imobiliário relativas à construção de novos empreendimentos. Assim, a OODC apresenta-se como um importante instrumento de recaptura de mais-valias urbanas, se bem administrado pelas gestões locais.

A Figura 3 espacializa a situação atual da OODC nos planos

diretores dos municípios da RMNatal e demonstra um esforço de síntese das informações coletadas na pesquisa com base nos Planos Diretores dos municípios analisados da RMNatal. Além dos quatro municípios já citados que não possuem, ainda, legislação, não foi encontrado o texto da lei do município de São José do Mipibu, aprovado em 2006, cujo arquivo digital se encontra, atualmente, indisponível para consulta. Diante disso, foram coletados dados sobre OODC de dez dos quinze municípios da RMNatal.

Entre os municípios que possuem a OODC prevista nos seus Planos Diretores, identificou-se que o instrumento não pode ser aplicável no município de Macaíba, pois o dispositivo da lei que trata da outorga onerosa remete a sua regulamentação para uma lei específica que ainda não existe. Nos outros nove municípios, existem fórmulas ou descrição detalhada de como a OODC deve ser calculada para ser cobrada dos proprietários que queiram utilizar o coeficiente de aproveitamento acima do básico nos municípios.

Figura 3. Municípios da RMNatal e a aplicabilidade da OODC



Fonte: IBGE (2020). Acervo Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal (2021) (Adaptação dos autores).

As informações coletadas sobre a OODC foram organizadas também em Quadros Síntese, de modo a ser possível identificar especificidades existentes em cada dispositivo legal relativos à

fórmula utilizada, à base de cálculo, a fatores de correção que geram desconto no valor final e a coeficientes de aproveitamento máximos. O quadro 1 traz a fórmula utilizada em cada município para calcular o valor a ser cobrado pela OODC.

Quadro 1. OODC nos Planos Diretores dos municípios da RMNatal

Município - Lei do Plano Diretor	Fórmula da OODC
Natal LC nº 82/2007	Vo =(AT –AP) x CUB x K, onde: Vo = Valor da Outorga AT = Área Total construída subtraindo a área não computável; AP = Área do terreno multiplicado pelo Coeficiente de aproveitamento básico; CUB = Custo Unitário Básico (Construção Civil/RN); K = índice de correção TABELA K - 1º ano (a partir da vigência da lei) - 2% (dois por cento) // 2º ano - 3% (três por cento) // A partir do 3º ano - 4% (quatro por cento)
Parnamirim LC nº 63/2013	VO = A x CUB x 0,05 Onde A será o adicional de área edificável acima do coeficiente de aproveitamento básico subtraída a área não computável.
Extremoz LC nº 493/2006	Multiplica-se a área do terreno necessária para construir o excedente pelo valor venal do metro quadrado do terreno, constante no Imposto Predial Territorial Urbano.
São Gonçalo do Amarante LC 49/2009	CF= At x IUp x CUB xY Onde: CF= Contrapartida Financeira; At = Área do Terreno (em m2); IUp= Índice de Utilização que ultrapassou o índice básico de 1,0 (um vírgula zero); CUB = Custo Unitário Básico (em reais); Y = Fator de correção, considerando: - Y= 0,015 se Área Construída Excedente for menor ou igual a trinta por cento da área do terreno; - Y= 0,025 se Área Construída Excedente maior que trinta por cento ou menor ou igual a cinquenta por cento da área do terreno; - Y= 0,030 se Área Construída Excedente maior que 50, 1% (cinquenta vírgula um por cento) ou menor ou igual que sessenta por cento da área do terreno.
Macaíba LC 01/2008	A outorga onerosa será objeto de regulamentação pelo Poder Executivo Municipal

Ceará-Mirim LC nº 006/2006	PRE = Fp* (cd) * AT 1000 PRE = PREÇO DA OUTORGA ONEROSA Cd = custo unitário da construção fornecido pelo SINDUSCON AT = área do terreno – área de construção que ultrapassou o índice básico Fp = fator de planejamento variando de 0,05 a 0,10 de acordo com a área

Nísia Floresta
LC nº 001/2007
	Vo= área computável (área do terreno x coeficiente de aproveitamento
	básico) x CUB x K%, onde:
	Vo = Valor da Outorga
	CUB = Custo Unitário Básico (Construção Civil do RN)
	K = Índices da tabela de referência
	TABELA K - 1º ano (a partir da vigência da lei) - 2% (dois por cento) // 2º ano - 4%
	(quatro por cento) // A partir do 3º ano - 6% (seis por cento)

Maxaranguape LC nº 001/2006	PRE = Fp* (cd) * AT 1000 PRE = PREÇO DA OUTORGA ONEROSA Cd = custo unitário da construção fornecido pelo SINDUSCON AT = área do terreno – área de construção que ultrapassou o índice básico Fp = fator de planejamento variando de 0,05 a 0,10 Para edificações até 1.000,00m² de área de construção Fp = a 0,05 Para edificações acima de 1.000,00m² de construção Fp= 0,10
Monte Alegre LC nº 428/2006	Vsc = [ACt – (Ater x CA)] x Vvm x FC Sendo: Vsc = valor do solo criado excedente ao coeficiente de aproveitamento básico ACt = área construída total Ater = área do terreno CA = coeficiente de aproveitamento básico Vvm = valor venal médio do metro quadrado do terreno constante na planta genérica de valores do cadastro imobiliário do Município FC = fator de correção, estabelecido por lei específica para os terrenos localizados na Área Especial Preferencial de Adensamento, diferenciados por bairros ou setores urbanos.
Arez LC nº 13/2009	Vo= área computável – (área do terreno x coeficiente de aproveitamento básico) x CUB x K%, onde: Vo = Valor da Outorga CUB = Custo Unitário Básico (Construção Civil do RN) K = Índices da tabela de referência

Fonte: Acervo do Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal (Adaptado pelos autores).

Com exceção do município de Parnamirim, todos os demais possuem PDs com mais de dez anos, descumprindo a regra constitucional de revisão decenal. Observou-se também que todos os municípios apresentam o instrumento da OODC, no entanto, no município de Macaíba, a aplicação do instrumento é inviabilizada, pois remete a uma lei específica que a regulamente, e esta não foi criada.

Somente os municípios de Extremoz e Monte Alegre utilizam como base de cálculo na fórmula da OODC o valor venal do imóvel constante no cadastro imobiliário municipal. Os demais municípios preveem na fórmula para aplicação do instrumento a aplicação do CUB[2] (custo unitário básico da construção civil) e não o valor da terra, como recomenda o EC. Algumas fórmulas se repetem, como a de Ceará-Mirim e Maxaranguape, outras possuem diferenças, principalmente na incidência de fatores de correção (K), que costumam ser utilizados para diminuir o valor final a ser pago, seja em razão de um desconto temporal, seja em razão da localização, normalmente com um maior desconto onde se deseja adensar mais e um menor desconto onde pretende-se desestimular o adensamento.

Desde já, observa-se que a base de cálculo da outorga distinta do que recomenda a legislação federal indica para um problema na efetividade do instrumento, pois não se trata de um tributo ou um imposto, como já foi afirmado, e tem relação direta com o planejamento urbano, de modo a recapturar as mais-valias urbanas, bem como promover igualdade socioterritorial. Assim, ao utilizar um indicador calculado pela indústria da construção, essa relação com o espaço urbano local se distancia, além de enfraquecer a arrecadação e de deixar de recuperar para a coletividade a valorização gerada pelos imóveis nas regiões mais valorizadas desses municípios.

Ademais, é importante analisar também a previsão dos coeficientes de aproveitamento máximo, os quais poderão ser utilizados pelos proprietários e construtores mediante pagamento da OODC, pois, sem a previsão destes, o instrumento da outorga onerosa também se torna inviável.

O quadro 2 traz uma síntese dos coeficientes máximos encontrados.

[2] O Custo Unitário da Construção (CUB) é um indicador de custos do setor da Construção Civil que é calculado em vários estados do país e divulgado periodicamente pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC, 2021).

Quadro 2. Coeficientes de Aproveitamento Máximos em que a OODC pode ser aplicada nos municípios da RMNatal

Município - Lei do Plano Diretor	Coeficientes Aproveitamento Máximo (CAM)
Natal LC nº 82/2007	Zona Adensável com CAM para todos os usos por bairros, variando entre 2,5, 3,0 e 3,5.
Parnamirim LC nº 63/2013	Estabelece áreas de aplicação do instrumento de outorga onerosa com CAM para os terrenos localizados nos bairros: I - Nova Parnamirim = 2.0; II - Emaús= 2.0; III - Centro =1.5; IV - Passagem de Areia = 2.0; V - Santos Reis = 2.0; VI — Cohabinal = 2.0;
Extremoz LC nº 493/2006	Possui CAM que pode ser utilizado nas zonas adensáveis: Uso não residencial: Praias CAM de 2,5 e Sede do Município CAM de 3,5 Uso residencial: Praias CAM 2 e Sede do Município CAM 3
São Gonçalo do Amarante LC 49/2009	Zona urbana: superior a 1,0 até o máximo de 1,6 (um vírgula seis) zona de expansão urbana: superior a 1,0 até o máximo de 1,3 (um vírgula três).
Macaíba LC 01/2008	Não se aplica
Ceará-Mirim LC nº 006/2006	Zona de adensamento máximo: será ficado o CAM pelo Conselho da Cidade áreas adensáveis: 1,5 Áreas especiais adensáveis: 1,25 Zona de Interesse Turístico e de Lazer: 0,75
Nísia Floresta LC nº 001/2007	Nas Zonas de Adensamento Máximo será definido o CAM em função da capacidade de suporte de infraestrutura, após ouvir o Conselho da Cidade. CAM nas Áreas Especiais de Condomínios Urbanísticos - Área Urbana: 1 CAM nas Áreas Especiais de Condomínios Urbanísticos - Área Rural: 1
Maxaranguape LC nº 001/2006	Para terrenos até 1.000,00m²: CAM de 2,5 Para terrenos com mais de 1.000,00m² e menos de 5.000,00m²: CAM de 1,8 Para terrenos com área igual ou superior a 5.000,00m²: CAM de 0,8
Monte Alegre LC nº 428/2006	CAM na Zona Adensável: 3
Arez LC nº 13/2009	Na Zona Urbana será fixado em razão da capacidade de suporte de infraestrutura, após ouvir o Conselho da Cidade e Habitação. Na Zona de expansão urbana permite a utilização de CAM igual a 1,5

Fonte: Acervo do Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal (Adaptado pelos autores)

O município de Natal, Parnamirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante apresentam os coeficientes de aproveitamento diferenciados, de acordo com as diferentes áreas da cidade. Com relação ao município de Macaíba, não apresentou informações a respeito, enquanto o município de Monte Alegre apresenta um CAM de 3 para toda a zona adensável. Já os municípios de Ceará-Mirim, Nísia Floresta e Arez apresentam os coeficientes máximos com base nas propostas estabelecidas pelos Conselhos municipais, de forma padronizada ou diferenciada, dependendo das decisões de tais conselhos, que estipulam como critério o suporte de infraestrutura oferecido nas diferentes áreas. Por fim, o município de Arez estabelece o teto do potencial construtivo de acordo com os tamanhos dos terrenos (quadro 2).

Verificou-se também que todos os dez municípios têm previsão de destinação dos valores recebidos de OODC para fundo de urbanização específico, e a maioria especifica as finalidades em que o valor arrecadado pelo fundo poderá ser utilizado, destacando-se obras de infraestrutura urbana, regularização fundiária e saneamento público. Porém, não foi possível, nesta pesquisa, identificar como se encontra, atualmente, a gestão desses fundos.

Dentre as diversas formas de arrecadação dessa contrapartida, em seus modelos de fórmulas e sua aplicação nas diferentes áreas das cidades, é importante mencionar que existem as isenções das cobranças da OODC. No caso da RMNatal, os municípios menores são os que apresentam um maior número de isenções que vão de quatro a cinco tipos, enquanto o município núcleo metropolitano (Natal) apresenta apenas um tipo de isenção. Levando tais fatores em consideração, podemos observar as dificuldades da implementação da OODC nos municípios menores, devido à baixa aplicabilidade como também à pouca arrecadação, o que afeta diretamente o fundo público relacionado ao financiamento do desenvolvimento urbano, levando a uma arrecadação fiscal menor do que já é prevista.

Por fim, ressalta-se a preocupação com o atraso nas revisões dos planos diretores de modo geral, pois nove dos dez municípios analisados já somam mais de dez anos, com atrasos entre cinco e dois anos. No entanto, observou-se, também, nos sites dos municípios analisados, que alguns deles estão com

processos de revisão em andamento, como é o caso de Natal, que iniciou a revisão em 2017, mas somente foi concluído em 2021, e, atualmente, encontra-se em fase de discussão emendas[3], com data prevista para votação pelos vereadores na Câmara Municipal em dezembro de 2021 (LOPES, 2021).

Os municípios de São Gonçalo do Amarante e Macaíba iniciaram suas revisões no ano de 2019. São Gonçalo do Amarante está com o processo de revisão do PD em fase de conclusão e, em breve, deve ser encaminhado ao legislativo (SÃO GONÇALO DO AMARANTE, 2021). O município de Macaíba também está em processo de revisão adiantado e teve a minuta aprovada em audiência pública no mês de julho de 2021, e, em breve, deve seguir para apreciação e votação dos vereadores municipais (PLANO DIRETOR ..., 2021). Por fim, o município de Nísia Floresta iniciou em 2021 o seu processo de revisão do PD, porém não foi possível encontrar maiores informações sobre o andamento do processo, apenas a informação de que foi marcada uma audiência pública para o mês de novembro de 2021 (NÍSIA FLORESTA, 2021).

Durante a revisão do PD em Natal, o instrumento da OODC foi discutido no Grupo de Trabalho, que tratou de instrumentos urbanísticos, no qual foram apresentadas algumas propostas de modificação da base de cálculo. Durante a fase de votação nos conselhos municipais e na votação em conferência final, a antiga fórmula com o CUB retornou, porém, esta vem sendo alvo de diversas críticas nas audiências públicas que estão ocorrendo no legislativo municipal, tanto em razão da insistência em continuar utilizando o CUB como fator de cobrança, como também motivada pelos fatores de correção que reduzem bastante o valor final a ser arrecadado ao Fundo de Urbanização do município (FURB). Ademais, concede-se um prazo demasiadamente longo para parcelamento pelo empreendedor (24 meses), o que permite que o imóvel se valorize com tempo, enquanto a OODC seja paga considerando um valor anterior à construção. Por último, há também uma latente preocupação com o FURB, pois foi excluído o dispositivo que determina a possibilidade de aplicação dos recursos arrecadados pela OODC em obras, infraestrutura urbana e habitação de interesse social (SILVA; LEÔNCIO, 2021).

[3] Projeto de Lei 09/2021.

A aplicação da OODC em Natal iniciou no Plano Diretor de 1994, no qual foi definida a aplicação da OODC, por meio de uma contrapartida de 1%, correspondente ao valor do empreendimento. Assim, somente após a quitação da dívida, a prefeitura autorizava a construção. Após uma década da aplicação da OODC em Natal, a prefeitura constatou, por meio de análises, que o valor arrecadado nesse período foi de apenas 2 milhões de reais, um montante considerado pouco significativo para a gestão municipal (CYMBALISTA; SANTORO, 2006). No município polo da RMNatal, a fórmula do cálculo implementada pela cobrança da contrapartida da OODC passou a ser cobrada pela contrapartida, a partir de 2007, pelo custo da construção, de modo que a aplicação desse cálculo é realizada com relação ao percentual de 1%, referente ao preço do metro quadrado a ser construído (FURTADO *et al*., 2007).

Percebe-se que, apesar de existirem outras propostas para que a base de cálculo da outorga onerosa tenha relação direta com o preço do solo urbano, a minuta levada para o legislativo segue prevendo a utilização do CUB, o que reforça a necessidade de que seja revista tal fórmula, de modo a evitar prejuízos para a arrecadação do instrumento e sua efetividade.

No município de São Gonçalo do Amarante, o último documento disponibilizado virtualmente no site da prefeitura traz um prognóstico sobre o que foi avaliado em relação ao Plano Diretor vigente, sendo apontada a necessidade de simplificação da fórmula atual e a retirada do CUB como base de cálculo. Até o momento, não há uma minuta com propostas definidas disponibilizada (SÃO GONÇALO DO AMARANTE, 2021).

Em relação à revisão do Plano Diretor de Macaíba, há uma pré-minuta disponibilizada no site da prefeitura e que fosse levada à votação em audiência pública, que corrige a falha do PD anterior e remetia a regulamentação do instrumento à legislação específica. A nova fórmula proposta leva em consideração o valor venal do terreno com base no ITIV[4], demonstrando um avanço em relação à maioria dos municípios analisados que utilizam o CUB como base de cálculo. Além disso, prevê também um Fator de Correção, chamado de Fator de Planejamento, justificado

[4] Imposto sobre a Transmissão Intervivos (bens imóveis).

pela necessidade de ajuste do padrão urbanístico entre os bairros e as localidades da Zona Urbana. A pré-minuta dispõe sobre a possibilidade de isenção em caso de habitação de interesse social situada nas Áreas Especiais de Interesse Social, nas Áreas Especiais de Habitação e no entorno de terminais modais de integração ferroviários e rodoviários. Por fim, determina que toda a arrecadação da OODC constituirá receita do Fundo de Urbanização e Meio Ambiente (MACAÍBA, 2021).

Ainda não há documentos disponíveis sobre propostas em relação à revisão do Plano Diretor de Nísia Floresta.

Diante das análises feitas, pode-se constatar que ainda há muito o que avançar em relação ao instrumento da outorga onerosa do direito de construir nos municípios da RMNatal, tanto em termos de cumprimento formal das diretrizes da política urbana, com a criação e atualização de planos diretores, bem como, materialmente, com previsão de fórmulas aplicáveis e que consigam de fato efetivar o instrumento em seu sentido amplo, com uma arrecadação que seja capaz de auxiliar à gestão a financiar o desenvolvimento da infraestrutura urbana, do direito à moradia e outros objetivos previstos na legislação pátria e, também, possam de fato recapturar mais-valias urbanas auferidas individualmente e geradas no processo de produção e reprodução do espaço urbano pela atuação estatal.

Considerações finais

Este estudo se propôs a analisar como o instrumento da OODC é compreendido nos planos diretores nos municípios da RMNatal, de modo a ampliar as informações e atualizar as pesquisas já existentes. Assim, percebeu-se que, com exceção de Natal e Parnamirim, não havia, ainda, estudos sobre outorga onerosa nos demais municípios pesquisados, carecendo de informações sobre os instrumentos de política urbana previstos e aplicados nesses municípios.

Partiu-se da análise dos Planos Diretores, nos quais observou-se que quatro dos municípios analisados ainda não possuem a lei que é exigida pelo Estatuto da Cidade para municípios com mais de 20 mil habitantes ou que façam parte

de regiões metropolitanas, como é o caso dos municípios deste estudo. Nos demais, constatou-se que, em um deles, Macaíba, a OODC não é regulamentada no Plano Diretor, o que impede a aplicação direta do instrumento. Nos dez municípios com OODC aplicável, a maioria utiliza como base de cálculo do CUB um índice calculado e disponibilizado periodicamente pelo setor da construção civil, o qual impede que o instrumento da outorga onerosa efetive sua finalidade, pois não tem relação com o preço do solo urbano, sendo cobrado de acordo com fatores ligados aos custos da produção e, não, com a valorização dos imóveis na cidade. Apenas os municípios de Extremoz e Monte Alegre fazem referência ao valor da terra como base de cálculo, utilizando os valores contidos nos cadastros imobiliários para cobrança de tributação imobiliária (ITIV/ITBI ou IPTU).

Diante disso, percebe-se que há, ainda, muito a avançar para se alcançar a efetividade desse instrumento. Destaca-se, ainda, o fato de que todos os Planos Diretores utilizados na análise possuem mais de dez anos, sendo considerados desatualizados, conforme determina o EC. No entanto, alguns deles já estão em processo de revisão, como é o caso de Natal, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Nísia Floresta, e têm a oportunidade de rever a fórmula e os parâmetros para aplicação desse importante instrumento urbanístico para os próximos dez anos, bem como influenciar os demais municípios da RMNatal em suas futuras revisões a também corrigir as falhas existentes nas suas legislações municipais, de modo possuírem contarem, de fato, com uma OODC capaz de auxiliar a política urbana local a reduzir as desigualdades socioespaciais existentes e avançar no desenvolvimento urbano, pois, do contrário, continuará a ser um instrumento equivocado, com arrecadação muito abaixo da esperada, como é o caso da cidade polo da RMNatal, que não atinge os objetivos concretos e desvirtua o conceito e o sentido de existir da outorga onerosa do direito de construir.

Assim, este estudo mostra-se relevante, também, por apresentar hipóteses para serem aplicadas em pesquisas futuras, que abordem a implementação pela gestão e os resultados apontados pela aplicação do instrumento da OODC nos municípios da RMNatal.

Referências

BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001** - Estatuto da Cidade. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

CLEMENTINO, M. do L. M.; SILVA, B. C. do N.; ALMEIDA, L. de S. B.; SILVEIRA, R. M. da C.. Duas décadas da Região Metropolitana de Natal: estudo da governança metropolitana a partir da elaboração dos Planos Plurianuais municipais. *In*: CLEMENTINO, M. do L. M. **Duas décadas da Região Metropolitana de Natal**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. A outorga onerosa do direito de construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. *In*: CYMBALISTA, R. (coord.). **Política fundiária municipal e gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy/Fundação Getúlio Vargas, 2006.

FURTADO, F; BIASOTTO, R e MALERONKA, C. **Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

FURTADO, F. *et al*. Outorga Onerosa do Direito de Construir: Panorama e Avaliação de Experiências Municipais. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12, 2007, Belém. **Anais [...]**. Belém: 2019. p. 1-21.

GIESTA, J. P.. **Outorga Onerosa do Direito de Construir e dinâmica do mercado imobiliário informal:** planejamento e descaminhos na expansão urbana de Parnamirim-RN (2008-2010). 2013. Tese (Doutorado Arquitetura) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Departamento de Arquitetura, 2013..

GOMES, R. de C. da C.; ALVES, L. da S. F.; DANTAS, J. R. de Q.; FRANÇA, R. S. de. A metrópole de Natal na rede urbana brasileira e sua configuração interna. *In*: CLEMENTINO, M. do L. M.; FERREIRA, A. L. **Natal: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. cap. 1. p. 45-82.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Base de informações da área de unidade territorial (2020).

LIMA, H. A. S. de. **Incorporando a metrópole funcional: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, período de 2011 a 2016**. 2018. Tese (Doutorado Arquitetura) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2018.

LOPES, M. **Cronograma da Câmara Municipal prevê votação de Plano Diretor às vésperas do Natal**. Natal: Agência Saibamais, 2021.

KLINTOWITZ, D. C. *et al*. **Guia para elaboração e revisão dos planos diretores**. São Paulo: Pólis, 2021.

MACAÍBA. **Produto 4 - Pré- Minuta**. Natal: Funcern, 2021.

NÍSIA FLORESTA. Convite Revisão do Plano Diretor.

NÍVEIS de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs, e AUs à dinâmica da metropolização. Observatório das Metrópoles, Curitiba, 2012. Relatório.

PINHEIRO, D. N. de V. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas em Natal***:* estudo sobre a valorização do solo e os efeitos dos investimentos pré/pós Copa do Mun1do 2014. Dissertação (Mestrado Arquitetura) — Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2017.

PINTO, V. C. **Direito Urbanístico**: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PIZA, M. L; SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. *In*: SANTORO, P. (org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo, Instituto Pólis, 2004, p. 80 (Cadernos Pólis, 9).

MINUTA de revisão é aprovada e segue para votação na Câmara, 2021. **Plano Diretor.** Disponível em: https://agorarn.com.br/ultimas/plano-diretor-minuta-de-revisao-e-aprovada-e-segue-para-votacao-na-camara/. Acesso em: 10 nov. 2021.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. Produto 3 - Prognóstico. Natal: Funcern, 2020.

RIBEIRO, A; SMOLKA, M. O. Apresentação. *In*: FURTADO, F.; BIASOTTO, R.; MALERONKA, C. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

ROYER, L. de O.. Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas. 2009. 194 fls. Tese (Doutorado Arquitetura) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-

114007/pt-br.php. Acesso em: 8 dez. 2021.

SANTOS, A. M. S. P. **Política urbana no contexto federativo brasileiro**: aspectos institucionais e financeiros. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. 3ª Audiência Pública para revisão do Plano Diretor é realizada em São Gonçalo do Amarante, 2021.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, A. F. C. da. **O litoral e a Metrópole. Dinâmica imobiliária, turismo e expansão urbana na Região Metropolitana de Natal-RN**. 2010. Tese (Doutorado Arquitetura) — Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2010.

SILVA, A. F. C; LEÔNCIO, É. M. C. G. **Os rumos do (novo) Plano Diretor de Natal: Outorga Onerosa e Transferência de Potencial Construtivo**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, Boletim Semanal, 2021.

CAPÍTULO 8

Gestão de riscos, mudanças climáticas e adaptação: um olhar sobre a Região Metropolitana de Natal

Edilza Paula Queiroz Alves
Zoraide Souza Pessoa
Rylanneive Leonardo Pontes Teixeira
Eric Mateus Soares Dias

Introdução

A Região Metropolitana de Natal (RMN), assim como outras regiões metropolitanas brasileiras, é formada pelo contexto da dinâmica econômica e social e pela falta de planejamento urbano. Esses vetores na aparição de espaços segregados são proporcionados pela dinâmica territorial, reflexos da concentração populacional em razão das condições econômicas dos indivíduos, designados pelos arranjos da vulnerabilidade social.

Diante da formação social e espacial, a configuração territorial da RMN é marcada pela exclusão social, em razão da separação de classes em espaços de ocupação na metrópole (CLEMENTINO; PESSOA, 2009). Assim, os impactos da degradação ambiental são causados pela ocupação em áreas de fragilidade ambiental por habitações impróprias, que se configuram em zonas de risco e podem exercer grandes influências sobre as mudanças climáticas, somadas à urbanização crescente e desordenada.

A dinâmica metropolitana, portanto, é marcada por uma complexidade territorial com o uso e a ocupação do solo, com as divisões sociais e econômicas, relacionadas à vulnerabilidade e aos riscos enfrentados pelas populações frente à problemática das

mudanças climáticas e aos efeitos desastrosos que esses impactos podem trazer para o sistema urbano.

Assim, as cidades estão cada vez mais vulneráveis às mudanças climáticas, pois as vastas transformações do ambiente urbano, sua distribuição socioespacial sem o devido planejamento urbano e as atividades antrópicas que utilizam recursos não renováveis geram vulnerabilidade às cidades e às suas populações, com os impactos do dióxido de carbono (CO_2), com consequências graves para os meios biótico e abiótico. Além disso, causam desastres socioambientais, em razão da precária infraestrutura urbanística na cidade e da produção desenfreada de recursos, que geram consequências no que diz respeito às mudanças climáticas na cidade. Isso reflete nas alterações urbanas e climáticas, resultando em um contexto de vulnerabilidade socioambiental.

No caso da RMN, o cenário da distribuição socioespacial é marcado pela construção e pela percepção dos problemas sociais, econômicos e ambientais urbanos, que ocasionam mudanças climáticas. Esse é um cenário caracterizado pelas posições de classes a respectiva renda na distribuição territorial e a ausência de planejamento urbano e de gestão de riscos que desenvolvam e implementem arranjos sobre os impactos das mudanças climáticas. Em face do exposto, este capítulo objetiva refletir sobre a vulnerabilidade socioambiental e a incorporação dos riscos climáticos nos municípios da RMN.

A metodologia aplicada segue a orientação de uma pesquisa de abordagem quantitativa, com instrumentos coletados pelos microdados do Censo Demográfico de 2010 e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2017), ambos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Esses dados são importantes, uma vez que levantam informações demográficas, socioeconômicas e de áreas com inadequação de serviços públicos básicos e ambientais para o conjunto da população, sendo construídas tabelas sociais e ambientais para a análise da pesquisa sobre as condições de vulnerabilidade da RMN.

Assim, para a construção da pesquisa, esses procedimentos metodológicos tornam-se indispensáveis, em razão do fato de

respaldarem o arcabouço teórico e os instrumentos de coleta de dados para a análise e a interpretação dos resultados.

O capítulo está estruturado da seguinte forma: (i) introdução, com objetivo do desenvolvimento da pesquisa, assim como a apresentação da metodologia; (ii) discussão da temática com o título "O contexto das áreas de vulnerabilidade socioambiental: mecanismos de adaptação"; (iii) caracterização dos municípios da RMN/RN sobre a gestão de risco para a adaptação climática; e (iv) com a conclusão dos resultados obtidos durante a construção da pesquisa.

O contexto das áreas de vulnerabilidade socioambiental: mecanismos de adaptação

Os mecanismos de adaptação às mudanças climáticas priorizam políticas públicas de planejamento urbano que invistam nas reduções de impactos causados pelos riscos e desastres associados aos eventos climáticos, diante do contexto de vulnerabilidade socioambiental que as metrópoles apresentam. A adaptação é o mecanismo que reduz situações de riscos climáticos.

A adaptação mostra-se fundamental para ações de planejamento e gestão urbana para as cidades (FURTADO, 2015), criando possibilidades para preparar as metrópoles para as mudanças do clima. Diante disso, é discutido que a organização socioespacial da RMN apresenta relação com espaços segregados e desiguais, no que concerne aos aspectos socioeconômicos, ambientais e demográficos, levando a um contexto de vulnerabilidade socioambiental e de populações com privação social, inseridas em áreas com suscetibilidade a riscos.

Importante frisar que a organização socioespacial se deu por meio do crescimento populacional, pelas atividades desenvolvidas pelo homem e pelo uso inapropriado do solo, que degradam o meio ambiente e potencializaram as condições de mudanças climáticas, trazendo consequências socioambientais para o sistema urbano (LOMBARDO, 2009).

Dessa forma, como mencionando anteriormente, esses indivíduos que estão em situações de vulnerabilidade

socioambiental são os que mais sofrem com as mudanças climáticas. No entanto, tais mudanças impactam a sociedade, o meio ambiente e o sistema urbano como um todo, que sofrem diante da exposição dos impactos provocados pelos eventos climáticos, causando desastres naturais, tornando os residentes urbanos vulneráveis a riscos, principalmente os citadinos de baixa renda (PRIORI JR, 2015).

> Para Flannery (2007), as cidades são vitais para a civilização, e, no entanto, são entidades frágeis, vulneráveis às tensões trazidas pelas mudanças climáticas. É, portanto, importante considerar as cidades em relação ao fornecimento de suas necessidades básicas – comida, água e energia. O esgotamento da base de recursos é o principal motivo de fracasso até mesmo das grandes sociedades. No que se referem às mudanças climáticas, as cidades se parecem mais com plantas do que com animais, pois são imóveis e dependem de intricadas redes para o fornecimento de água, comida e energia de que necessitam (GARCIAS; SILVA, 2010, p. 2).

As mudanças climáticas são fatores de risco que influenciam as condições de vulnerabilidade (ALVES, 2013), principalmente se as comunidades e os indivíduos estão em áreas de vulnerabilidade social e ambiental, de desigualdades sociais e de fenômenos naturais, uma vez que os eventos climáticos estão associados aos efeitos naturais e urbanos, marcados pela concentração populacional em áreas metropolitanas (GARCIAS; SILVA, 2010).

A população urbana fica sujeita aos riscos relacionados aos efeitos das mudanças climáticas, visto que o crescimento populacional, a formação de espaços aglomerados, o cenário de vulnerabilidade socioambiental e as atividades antrópicas que causam emissões de gases de efeitos estufas são cenários que impactam o meio ambiente e o meio urbano, provocando efeito sobre as mudanças climáticas.

Portanto, este tópico apresenta dados bibliográficos referentes ao tema, respaldado pelos questionários binários levantados pela MUNIC do IBGE (2017), que fornecem informações sobre os impactos ambientais e os riscos das mudanças climáticas.

Nesse sentido, os aspectos ocupacionais das populações na cidade impactam a estrutura de vida dessas pessoas, principalmente se relacionado ao contexto socioeconômico. Sendo assim, as cidades precisam pensar de forma sustentável e resiliente a construção da adaptação climática.

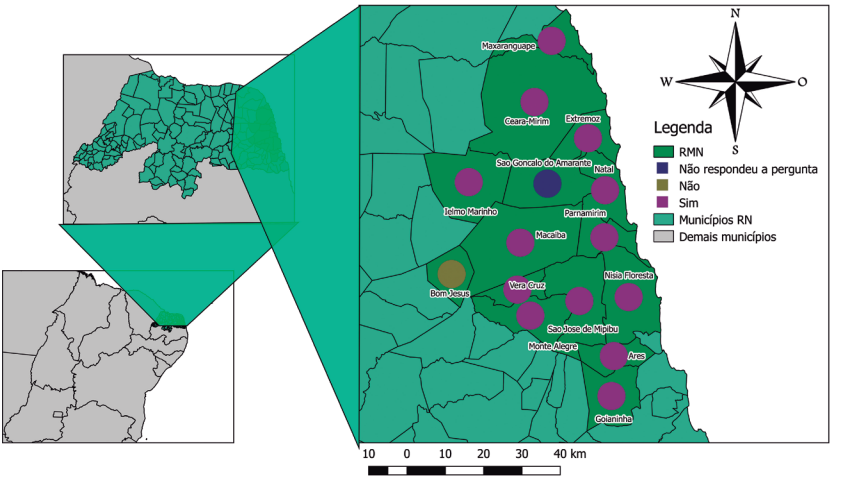
> Em teoria, uma cidade resiliente, no domínio dos desastres naturais, tem uma maior capacidade de preparação, adaptação, antecipação, aprendizagem e de auto-organização em função de choques externos (SANTOS, 2009). A cidade resiliente é menos vulnerável e assume uma melhor preparação para lidar com a mudança, com a complexidade dos riscos existentes, com crises e perturbações múltiplas, evitando disrupções e colapsos, como consequência de um desastre (CARVALHO *et al.,* 2013, p. 442).

Os impactos no território urbano são causados pela ocupação em áreas de fragilidade ambiental e pelas habitações impróprias que se configuram em zonas de risco e podem exercer grandes influências sobre as alterações da dinâmica do clima, somadas à distribuição da organização socioespacial, ou seja, diante das condições socioeconômicas das populações.

Esse panorama pode ser analisado por meio dos dados expostos pela MUNIC do IBGE (2017), que efetua o levantamento de dados referentes às condições socioambientais dos municípios. Esses dados foram coletados a partir dos questionários feitos com os responsáveis das secretarias dos municípios, composto por respostas binárias (sim ou não), realizado pelo IBGE com os municípios que compõem a RMN.

A figura 1 retrata os municípios da RMN que possuem ocupações irregulares, os quais foram indicados pela pesquisa. Contudo, essas áreas não foram especificadas, por se tratar de uma pesquisa refinada, com respostas binárias, indicando apenas elementos que geram a má distribuição dos serviços públicos e de infraestrutura do meio urbano. Essas situações estão associadas às condições de vulnerabilidade socioambiental em que as populações de baixa renda estejam inseridas.

Figura 1. Mapa das ocupações irregulares na RMN/RN – Brasil (2017)



Fonte: IBGE (2017).

Dessa forma, é possível perceber que toda a RMN é composta por ocupações irregulares, segundo a resposta dos gestores municipais à MUNIC do IBGE (2017). Com isso, tende-se a observar, conforme dados documentais e literários, que ocupações irregulares estão associadas ao contexto da vulnerabilidade socioambiental, ou seja, a problemas de natureza ambientais e sociais, em que se encontram os citadinos que integram a RMN. Sendo assim, fica claro que as condições de vulnerabilidade social estão associadas às populações de baixo rendimento. Dessa forma, esses habitantes com privação social acabam se inserindo em áreas ambientais com ocupações irregulares que apresentam fragilidade no solo, levando as populações a um estado de risco, visto que toda a RMN é composta por uma gama de Área de Preservação Permanente (APP).

Portanto, as transformações do ambiente urbano, provocadas pelas habitações impróprias de moradia em áreas degradadas e frágeis ambientalmente, aumentam a exposição dessas populações às ameaças de riscos geradas pelas mudanças climáticas, principalmente para aquelas que se encontram em situações de vulnerabilidade socioambiental.

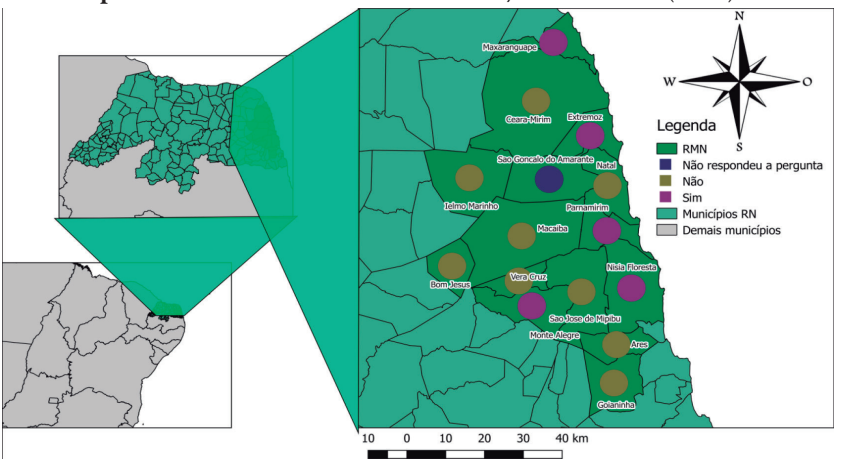
> A noção de risco "está ligada tanto às ciências da natureza quanto às ciências da sociedade e, respeitando-se esta

> dualidade e esta interface, entende-se o risco como um produto combinado: aquele de uma eventualidade e de uma vulnerabilidade..." (DUBOIS-MAURY; CHALINE, 2004 *apud* MENDONÇA; LEITÃO, 2008, p. 148).

As mudanças climáticas, por sua vez, podem provocar inundações, deslizamentos de terra, erosão do solo, causando danos à natureza e, consequentemente, às populações que estão inseridas no espaço urbano, mostrando o quanto esses problemas levam à vulnerabilidade socioambiental, principalmente sobre os segmentos populacionais mais vulneráveis nas dimensões sociais e econômicas.

A falta de políticas públicas habitacionais e as desigualdades socioeconômicas geram problemas de infraestrutura urbana, riscos ambientais e aumenta significativamente a vulnerabilidade. A figura 2 mostra a representação dos municípios da RMN que apresentam incidência de favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados.

Figura 2. Municípios que apresentam incidência de favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados na RMN/RN – Brasil (2017)



Fonte: IBGE (2017).

O mapa acima apresenta os resultados da MUNIC do IBGE (2017) quanto aos municípios que responderam ao questionário sobre a presença de favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados na RMN, sendo eles: Maxaranguape, Extremoz, Parnamirim,

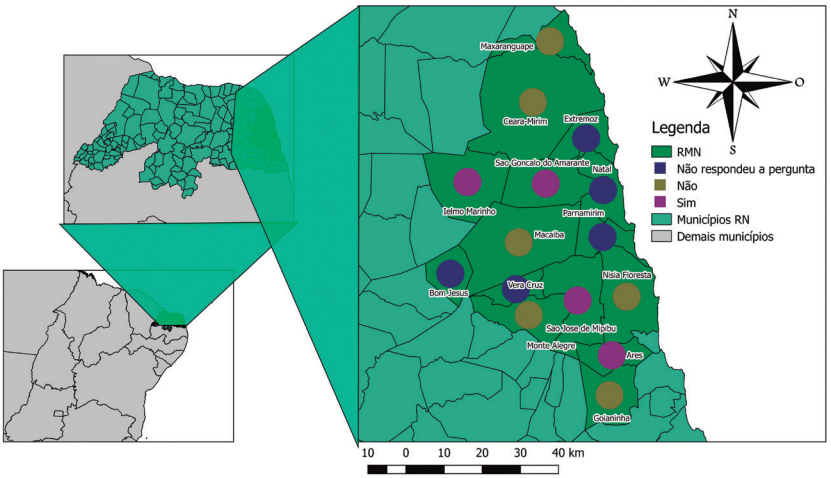
Nísia Floresta e Monte Alegre. Os problemas sobre as condições de infraestrutura dos municípios revelam a desigualdade social da população, que acaba sendo justificada pelo contexto da vulnerabilidade. Contudo "A presença dessas favelas torna-se um indicador trágico da dinâmica econômica, e revela o resultado da falta de políticas sociais eficazes ao longo das últimas décadas" (MALTA; COSTA; MAGRINI, 2017, p. 3.935).

Esses problemas sobre a forma de viver e morar nos espaços urbanos criam impactos em diferentes escalas territoriais e contribuem com o contexto das mudanças climáticas, atingindo as áreas sociais, econômicas e ambientais, uma vez que a falta de planejamento urbano contribui para a ocorrência desses conflitos.

Os demais municípios declararam que, em seu domínio, não constavam tais habitações precárias, como Ceará-Mirim, Natal, Ielmo Marinho, Macaíba, Bom Jesus, Vera Cruz, São José do Mipibu, Arês e Goianinha, sendo o único munícipio que não soube responder à pergunta São Gonçalo do Amarante. Apesar desses municípios terem respondido que "não" ou que "não sabiam se existiam" habitações precárias em suas áreas, podemos observar que em toda a discussão da presente pesquisa, por meio dos dados bibliográficos, literários e mencionado pelo IVS, observamos indicadores de vulnerabilidade em todo o território da RMN, com altos componentes desiguais de indicadores socioeconômicos, o que interfere sobre a localização do território, ou seja, contribuindo para a segregação socioespacial.

Assim, ao discutir essas etapas que envolvem as condições de vulnerabilidade socioambiental, podemos ressaltar que áreas de favelas e cortiços sofrem com o processo de desmatamento e de degradação ambiental, estando sujeitas aos riscos das mudanças climáticas, uma vez que sofrem as interferências do aumento da temperatura. Esse quadro gera um contexto de vulnerabilidade, diante das condições do ambiente e da sociedade, promovendo situações desiguais para as populações, com infraestrutura inadequada para moradia, demostrado na figura 3.

Figura 3. Ilustração de municípios que praticam desmatamento na RMN/RN – Brasil (2017)



Fonte: IBGE (2017).

A partir dos dados apresentados pela MUNIC do IBGE (2017), podemos observar que existem alguns municípios com áreas desmatadas, sendo eles: São Gonçalo do Amarante, Ielmo Marinho, São José do Mipibu e Arês. Em concordância com o índice de vulnerabilidade social apresentado anteriormente, esses municípios são os que possuem uma porcentagem maior de vulnerabilidade.

Como exposto, essas áreas são as que apresentam situações de desmatamento em seus municípios, contudo, os demais gestores responsáveis pelo município não souberam responder a respeito do desmatamento quando realizado o questionário do IBGE (2017). Tais municípios foram: Extremoz, Natal, Parnamirim, Bom Jesus e Vera Cruz.

O município de Natal, por sua vez, quando questionado a respeito do desmatamento, não forneceu a resposta concreta, uma vez que o secretário/diretor responsável por Natal não soube responder à pergunta. Todavia, Natal é composto por 10 Zonas de Proteção Ambiental (ZPA), apresentadas pela Prefeitura do Natal no livro Anuário de Natal (ano 2014). Nessas zonas, houve a diminuição da biodiversidade local, em razão da ocupação de habitações e de empreendimentos.

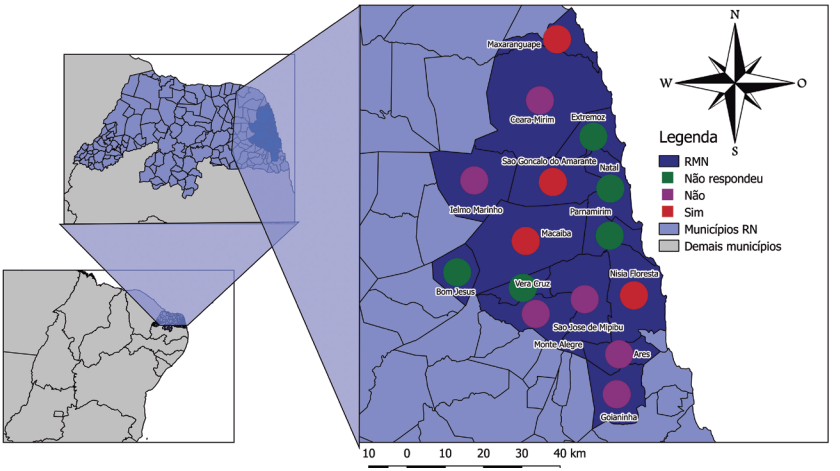
O município de Natal tem algumas ZPAs, que são compostas por uma vasta vegetação, cujas áreas foram desmatadas com finali-

dade imobiliária. Dessa forma, os problemas relacionados às questões ambientais estão atrelados aos paradigmas da questão urbana.

O desmatamento tem grande efeito sobre os impactos das mudanças climáticas, e percebemos isso por meio da seguinte citação: "O desmatamento é a terceira maior causa de emissão de gases de efeito estufa, ficando atrás somente da produção de energia e da indústria e à frente do setor de transportes" (MARENGO, *et al.,* 2011).

A figura 4 abaixo apresenta os municípios que possuem maior relação com as condições de mudanças climáticas, os quais correspondem aos municípios da RMN.

Figura 4. Condições das mudanças climáticas na RMN/RN – Brasil (2017)



Fonte: IBGE (2017).

Diante do que é apresentado no mapa acima, podemos considerar que os municípios de Maxaranguape, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Nísia Floresta, segundo os dados da MUNIC do IBGE (2017), são os que mais sofrem com as mudanças climáticas na RMN. Os dados apresentados pelo questionário do IBGE utilizam a percepção de que essas condições climáticas estão associadas às secas e as enxurradas nesses municípios. Os demais municípios, como Extremoz, Bom Jesus, Vera Cruz, Natal e Parnamirim, não souberam responder a esse tópico do questionário do IBGE.

Com efeito, sabemos que os dados apresentados pela literatura e pelos documentos evidenciam que toda a RMN sofre com o contexto das mudanças climáticas, as quais desencadeiam problemas de origem ambiental e social relacionados às ocupações irregulares e ao uso inapropriado do solo. Entretanto, há municípios que afirmaram "não" terem sido afetados por essas mudanças, sendo eles: Ceará-Mirim, Ielmo Marinho, Monte Alegre, São Jose do Mipibu, Arês e Goianinha. Esses municípios apresentam como característica em comum uma população parcialmente rural.

É importante dirigir atenção para a capital Natal, que não soube responder a essa pergunta,, mas que, possui, em seu histórico, ocorrências de desastres ambientais causados por mudanças climáticas em áreas de risco, em razão da ocupação desordenada das populações nessas áreas de fragilidade ambiental. Um caso de desastre natural mais recente e impactante, causado pela intensidade das chuvas, é o ocorrido no bairro de Mãe Luíza, o qual se encontra na Zona Leste de Natal, no mês de junho de 2014. O mesmo já tinha sofrido outro desastre em 1999, porém, não com a mesma intensidade do último. Esse é um bairro composto por duas Zonas de Proteção Ambiental (ZPA), a ZPA 02 e a ZPA 10, entretanto, sofreu com deslizamentos de terras provocados por chuvas torrenciais, as quais duraram quarenta e oito horas ininterruptas. Isso ocorreu por diversos fatores, os quais incluem a ausência de planejamento urbano dos gestores e a ocupação desordenada da terra (ALVES, 2015).

A vegetação nessa área foi retirada para alocação de casas, e, quando isso ocorre, há fragilidade do terreno, provocada por uma questão temporal de acúmulo de longos anos, o que favoreceu o deslizamento de terra, causando o maior desastre ambiental na cidade, provocado pela ação antrópica e pela influência do evento climático.

Posto isso, a adaptação implica o meio de ordenar o território para os futuros desastres, tendo um caráter de preservar os espaços no contexto social, econômico e ambiental. Para tanto, faz-se necessária para uma articulação territorial, como objetivo de transformar os novos arranjos institucionais, além de uma gestão planejada e equilibrada para as experiências locais,

propondo diretrizes de ações que vão atender os planejamentos urbano e ambiental (BRASIL, 2005).

> Ordenar o território exige, obrigatoriamente, considerar alternativas de usos possíveis e aceitáveis. Eleger os usos mais adequados exige, por outro lado, o conhecimento dos agentes públicos e privados que atuam em um dado território, de seus interesses e suas práticas de ocupação. Aos critérios de adequabilidade, ambientais, territoriais, econômicos, sociais e técnicos, dever-se-ia, também, exigir que refletissem as principais preocupações doutrinárias do ordenar: o desenvolvimento econômico, a qualidade de vida, a preservação do meio ambiente (BRASIL, 2005, p. 51).

Assim sendo, as cidades precisam de ações de adaptação que envolvam diretrizes para a redução dos impactos das mudanças climáticas, a fim de que as populações não sofram com desastres relacionados ao clima, além de estratégias que promovam a sustentabilidade e a mitigação dos impactos causados pela natureza ou ação do homem, diante da vulnerabilidade socioambiental no cenário metropolitano.

Todas essas medidas são importantes para adaptação às mudanças climáticas na RMN, as quais promoverão: caminhos que reduzam o potencial de riscos frente aos perigos climáticos, estratégias de resiliência diante da ocorrência de desastres com ferramentas de gestão e planejamentos efetivos para lidar com os eventos climáticos.

Este tópico buscou descrever e compreender como o processo socioespacial da RMN contribui com as alterações das mudanças climáticas, diante de áreas desmatadas, habitações impróprias para moradia e áreas com maior incidência de condições climáticas. Assim, percebemos que existe essa sinergia entre a reprodução dos espaços com os fatores socioeconômicos e ambientais que interferem sobre as condições das mudanças climáticas.

São importantes as ações de adaptação e mitigação diante os impactos provocados pelos eventos climáticos no sistema urbano, assim como políticas públicas de proteção para áreas ambientais, além de assistência social no que diz respeito aos impactos causados pelas alterações climáticas no contexto das cidades.

> Adaptação – Ajuste em sistemas naturais ou humanos a um ambiente novo ou em mudança. A adaptação à mudança de clima se refere ao ajuste de sistemas naturais ou humanos em resposta a estímulos climáticos reais ou esperados, ou seus efeitos, que modera danos ou explora oportunidades benéficas (MMA/SBF, 2007 *apud* MAY; VINHA, 2012, p. 230).

Dessa forma, para adaptar-se aos efeitos das mudanças climáticas, recomendam-se medidas preventivas, mediatas e imediatas, como ações de planejamento urbano voltadas para a redução da vulnerabilidade socioambiental das populações, reflexos de uma sociedade desigual e hierárquica. Os impactos socioambientais em relação às mudanças climáticas corroboram para o aparecimento de desastres naturais, causando danos tanto para as dimensões sociais como ambientais e urbanas.

Posto isso, a adaptação, em conjunto com as estratégias de redução de riscos, é primordial para diminuir o contexto da vulnerabilidade das populações, contribuindo para minimizar os impactos das mudanças climáticas.

Caracterização dos municípios da RMN/RN sobre a gestão de risco para a adaptação climática

No atual cenário de incertezas, a propensão de riscos a que sociedade está submetida passa pelas dinâmicas dos elementos naturais e pela relação de ocupação dos espaços geográficos, revelando os potenciais impactos que sofrem as populações urbanas, principalmente, se esses impactos são induzidos pelas mudanças climáticas.

"A ocupação urbana irregular pode provocar a redução da capacidade de intercepção da chuva pela cobertura vegetal, potencializando a erosão e os alagamentos [...]" (AMORIM; QUELHAS; MOTTA, 2014, p. 527). O crescimento das populações e o aumento de sua densidade causam consequências ao solo urbano, bem como a deterioração deste. A poluição atmosférica, a ocupação irregular em espaços de APP, a erosão, a desertificação e os incêndios são exemplos de impactos cujo resultado implica situações de risco.

Dessa forma, a gestão de risco abrange ações emergenciais para a prevenção na redução dos riscos provocados pelo contexto das mudanças climáticas; logo, o fenômeno das mudanças climáticas gerado pelo aumento da poluição do ar, (denominado pelo primeiro relatório do IPCC 1988), pelas atividades antrópicas e pelo uso de energias não renováveis ocasiona enchentes e deslizamentos de terra, afetando, principalmente, os moradores de áreas de vulnerabilidade socioambiental.

Com isso, a gestão de risco "recobre uma série de políticas, obras, medidas, dispositivos, incluindo de forma genérica a proteção, a prevenção ou a previsão dos riscos" (ANTOINE *et al.* 2008 *apud* ALMEIDA; PASCOALINO, 2009, p. 5). essas são ações de resposta para a redução do risco às mudanças climáticas, essenciais para estratégias como adaptações que permitam ferramentas efetivas para lidar com o risco de desastres diante dos eventos climáticos extremos.

O ser humano tentou moldar o meio ambiente às suas necessidades, e isso contribuiu com os impactos climáticos que vêm acontecendo, principalmente, sobre a emissão global de carbono. Assim, as cidades acabam armazenando essas atividades, uma vez que se trata de atividades desenvolvidas pelo ser humano, no que diz respeito à utilização do solo e às áreas urbanas, as mais afetadas.

Existe a problemática da concentração populacional, e isso resultou no desordenado uso e ocupação do solo que, durante os períodos chuvosos, aumentam os riscos das inundações e, consequentemente, acarreta a aparição de desastres, devidos às constantes mudanças climáticas. É importante considerar que as incertezas, as inseguranças e a falta de proteção se manifestam diante de uma sociedade de risco, uma dialética apontada por Beck (2011), em que esse cenário é a esfera das relações da humanidade e como ela interage com o meio ambiente.

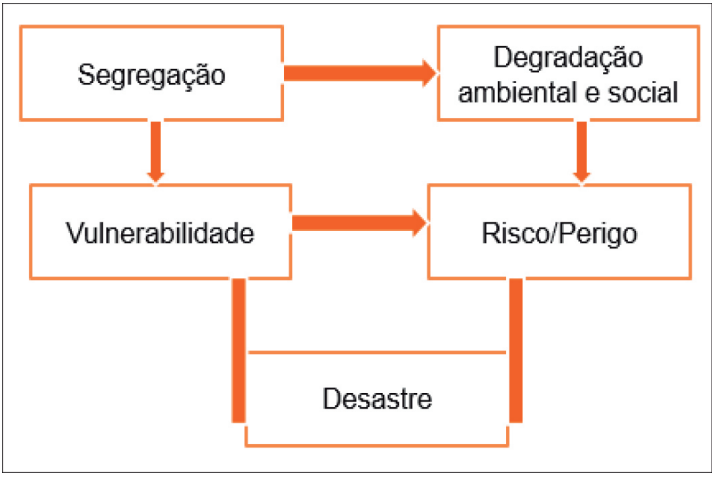
As relações econômicas, ambientais, sociais e culturais são parâmetros para definir como a sociedade é dividida em classes e como essa é distribuída no meio urbano. Segundo Bourdieu (2013), essas divisões de classes correspondem às posições sociais de trabalho que o indivíduo exerce na ocupação do espaço.

> Em seu cotidiano, a população, principalmente a de baixa renda, está sujeita aos riscos de inundações, escorregamentos de encostas íngremes, poluição e contaminação do solo e da água, acidentes com cargas de material tóxico, convivência perigosa com minerações etc. Portanto, não há como negar a relação existente entre riscos ambientais e o uso e ocupação do solo nas áreas urbanas (ZANELLA *et al.,* 2009, p. 194).

Para isso, podemos observar que a vulnerabilidade sempre existirá, e ela está relacionada às desigualdades sociais, frente à má distribuição e à ocupação do território metropolitano, a partir de espaços segregados.

A figura 5 mostra a relação com os sistemas urbanos, sociais e ambientais, na qual a junção desses pode provocar o cenário do desastre.

Figura 5. Paralelismo entre os problemas urbanos e o meio ambiente



Fonte: Elaboração própria (2019).

A figura 5 retrata o paralelismo entre os problemas urbanos e o meio ambiente, tendo em vista que a segregação é a coexistência dos problemas de ordem socioeconômica que influenciam o território. Essas condições são determinadas pelos grupos populacionais de baixa renda que se instalam em áreas de maior degradação e de possíveis riscos ambientais, que podem gerar desastres, o que designa um contexto de vulnerabilidade socioambiental.

Podemos observar que é no espaço urbano que se manifesta a relação da segregação socioespacial com os problemas de ordem ambiental e social. Dessa forma, verifica-se a sinergia com as condições de vulnerabilidade socioambiental, levando às situações de risco.

O acesso das populações aos espaços urbanos está interligado com os fatores socioeconômicos, os quais geram uma distribuição territorial baseada em classes. Os citadinos com baixo poder aquisitivo vão se instalar em áreas afastadas (segregadas) dos centros da cidade, e essas ocupações, por muitas vezes, acabam sendo irregulares e contribuem com a degradação ambiental. Esse processo gera a ocorrência de riscos, determinando fatores que levam à aparição de desastres, os quais podem provocar desmoronamento de encostas e deslizamentos de terra.

> A escolha de moradia frente aos riscos ambientais geralmente está relacionada com a capacidade financeira dos grupos sociais. Se por um lado os grupos economicamente mais abastados podem abandonar áreas cujo ambiente oferece algum tipo de risco, por outro a camada populacional mais pobre não tem opção de saída destes espaços, fortalecendo o laço entre vulnerabilidade social e vulnerabilidade ambiental. Além da financeira, discriminações étnicas podem influenciar a concentração e segregação de determinados grupos populacionais em áreas de maior degradação e risco ambiental (CARTIER *et al.*, 2009, p. 2.696).

As condições do cenário urbano têm influência direta sobre as atividades que o homem realiza dentro dela, resultando nas problemáticas já citadas quanto à ocupação irregular da população. Esse cenário intensifica a vulnerabilidade socioambiental das populações segregadas, ao mesmo tempo em que estão suscetíveis ao estado das mudanças climáticas.

Com isso, a investigação dessa discussão visa compreender como os municípios da RMN estão trabalhando a perspectiva de gestão de risco quanto aos fatores que determinam a instalação de áreas impróprias para moradia. A adaptação às mudanças climáticas corresponde às medidas essenciais para lidar com a redução da vulnerabilidade, dos riscos e das ocorrências de desastres.

A partir dos dados coletados pela MUNIC do IBGE (2017), podemos verificar que os municípios da RMN não investem em medidas de adaptação para os impactos frente ao contexto das mudanças climáticas, assim como não há planejamento nem medidas preventivas na gestão dos municípios. Desse modo, quando chove, todos os pontos da RMN são atingidos, sendo, em maior escala, as populações que se encontram em situações de vulnerabilidade socioambiental.

Na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2017, realizada pelo IBGE, em seu questionário sobre captura e retenção de carbono, observamos que nenhum dos quinze municípios não investem em iniciativas que visem essa ação, sendo esse um dos principais fatores que determinam os riscos climáticos.

Ainda segundo o questionário aplicado para os gestores de cada município, os mesmos são sabiam responder se houve áreas atingidas por inundações. Em contrapartida, ao serem questionados sobre a ocorrência de pessoas desalojadas ou desabrigadas na inundação e áreas de desalojamento e desabrigo, apenas o município de Goianinha respondeu que "sim", os demais responderam que "não". Vemos, assim, um grande contraste nessas respostas, posto que o bairro de Mãe Luíza, situado no município de Natal, foi atingido, em 2014, por 48 horas de chuvas ininterruptas, as quais ocasionaram um desmoronamento de terra, deixando pessoas desabrigadas ou desalojadas, retratado na figura abaixo.

Figura 6. Cratera do deslizamento de terra do bairro de Mãe Luiza, Natal/RN – Brasil

Fonte: Andrade; Lucena; Vasconcelos (2014).

O evento mais recente e mais conhecido de desastre foi o que aconteceu no bairro de Mãe Luíza, onde se deu um deslizamento de terra, provocado, fundamentalmente, pela falta de iniciativas governamentais sobre o planejamento urbano e pela ocupação desordenada da terra nessa área (ALVES, 2015).

Outro destaque é o fato de que o bairro, composto por duas ZPAs, teve a vegetação retirada para a alocação de casas. Com isso, no período chuvoso que Natal enfrentou em julho de 2014, aconteceu o deslizamento de terra, causando o maior desastre ambiental na cidade.

Nesse sentido, verificamos que o questionário aplicado pelo IBGE não tem precisão de respostas quanto aos fatos relatados em noticiários documentais, diários e meios jornalísticos, como no caso do deslizamento de terra em Mãe Luíza. Os resultados obtidos nesta análise pela MUNIC do IBGE (2017), ainda segundo o questionário, relatam que os demais gestores afirmaram que as áreas que tiveram inundações em períodos chuvosos foram os municípios de Arês e Goianinha. Os outros municípios "não souberam responder", assim como não souberam responder se aconteceu o escorregamento ou o deslizamento de encosta, nem sobre a pergunta a respeito de alguma intervenção de planejamento de ações que visassem à redução de riscos associados às mudanças climáticas.

Quanto ao uso, à proteção do solo e à lei que contempla a prevenção de enchentes, de inundações graduais, de enxurradas ou de inundações bruscas, somente os municípios de Goianinha, Nísia Floresta, São Gonçalo do Amarante e São José do Mipibu responderam. Afirmando que essa lei é considerada nas relações de planejamento conservacionista dos solos nos municípios. Já Natal e as demais cidades da RMN responderam que não utilizam a lei nessa mesma relação de planejamento.

Abaixo, apresentaremos os municípios que comportam a lei de uso e ocupação do solo que contemple a prevenção de enchentes, inundações graduais, enxurradas ou inundações bruscas.

Quadro 1. Municípios que apresentam lei de uso e ocupação do solo que contemple a prevenção de enchentes, inundações graduais, enxurradas ou inundações bruscas na RMN/RN – Brasil (2017)

Nome dos municípios	Não sabe	Sim
Arês	X	
Bom Jesus	X	
Ceará-Mirim	X	
Parnamirim	X	
Extremoz	X	
Goianinha		X
Ielmo Marinho	X	
Macaíba	X	
Maxaranguape	X	
Monte Alegre	X	
Natal	X	
Nísia Floresta		X
São Gonçalo do Amarante		X
São José de Mipibu		X
Vera Cruz	X	

Fonte: IBGE (2017).

Podemos ver que atividades para redução de riscos e deslizamentos de terra em períodos chuvosos entre os municípios que contemplam a RMN não têm objetivos bem definidos para ações emergenciais em períodos mais chuvosos. Somente os quatros municípios marcados no quadro, Goianinha, Nísia Floresta, São Gonçalo do Amarante e São José do Mipibu, têm a lei de uso e ocupação do solo para circunstâncias dos eventos adversos ou desastres.

Em outro questionamento sobre a lei de uso e ocupação do solo que contemple a prevenção de escorregamentos ou deslizamentos de encostas, somente os municípios de Nísia Floresta e São Gonçalo do Amarante responderam que, nesse caso, possuíam ações de prevenção.

Para o cenário de redução de riscos, somente os municípios de Natal e Parnamirim tiveram a implementação do Plano Municipal de Riscos, segundo os dados da MUNIC do IBGE

(2017). Esse plano é essencial, principalmente, sobre o contexto das mudanças climáticas que tendem a aumentar a exposição das cidades às ameaças e aos riscos climáticos, que podem acarretar a ocorrência de desastres.

Quanto ao Plano de Gestão de Risco dos municípios da RMN, existem projetos para o mapeamento de áreas de risco, cadastro de risco, sistema de alerta de desastres, mas somente o município de Natal contempla esses três requisitos quanto ao monitoramento realizado para ações preventivas na redução de risco.

Quadro 2. Municípios que possuem mapeamentos de áreas de risco de enchentes, inundações, sistema de alerta antecipado de desastres e/ou cadastro de risco na RMN/RN – Brasil

Nome dos municípios	Não	Sim
Arês	X	
Bom Jesus	X	
Ceará-Mirim	X	
Parnamirim		X
Extremoz	X	
Goianinha	X	
Ielmo Marinho	X	
Macaíba	X	
Maxaranguape	X	
Monte Alegre	X	
Natal		X
Nísia Floresta		X
São Gonçalo do Amarante	X	
São José de Mipibu	X	
Vera Cruz	X	

Fonte: IBGE (2017).

Embora não existam registros documentais consideráveis nos *sites* oficiais dos municípios (com exceção de Natal), os dados foram respondidos pelos secretários/diretores ou gestores responsáveis das cidades, por meio do questionário

da MUNIC do IBGE (2017) e IBGE. Os municípios que responderam a este questionamento sobre o mapeamento de áreas de risco de enchentes foram: Parnamirim, Natal e Nísia Floresta.

Com isso, percebemos que todos os municípios da RMN precisam de medidas para a redução dos desastres e dos impactos das mudanças climáticas, posto que são ações essenciais para minimizar os efeitos que atingem as cidades e toda a população, principalmente, as mais vulneráveis e que se encontram em áreas segregadas.

A gestão de risco prepara, estrategicamente, as cidades para os impactos provocados pelos eventos climáticos, sendo medidas adaptativas que reduzem os riscos e desenvolvem segurança para as cidades, com ações de prevenção de áreas críticas aos riscos de inundação e deslizamento. Assumindo medidas de drenagem urbana e sistema de esgotamento sanitário, contudo, esses projetos urbanos são deficientes na RMN. É o que podemos ver quando há chuva em excesso no estado, alagando os bairros dos municípios, comprometendo as áreas urbanas e até mesmo a saúde dos citadinos.

O que podemos perceber é que os municípios da RMN não possuem ações que visem aos projetos sobre a adaptação climática e a gestão de risco para adaptação climática na RMN, ou seja, não existem planos operacionais para os riscos climáticos. Também não há planejamento diante das ocupações inadequadas para áreas de risco, visto que a instalação nessas zonas aumenta a ocorrência de desastres, principalmente, em períodos chuvosos, comprometendo ainda mais o cenário urbano e as populações mais vulneráveis social e economicamente.

Desse modo, pensar em como ordenar o território, planejar e potencializar ações de controle quanto aos riscos climáticos é fundamental para as populações, sendo essencial um conjunto de medidas que visem preservar a cidade e suas populações. Isso implica a forma de implantar princípios adaptáveis, promovendo um ambiente mais preparado no que se refere aos riscos ambientais e urbanos.

Considerações finais

De forma conclusiva, planejar o território possibilita a prevenção e a mitigação de riscos que podem ser verificados no ambiente urbano, provocados ou não pela ação antrópica. As mudanças climáticas são a grande causa de riscos de inundações nas cidades, provocadas pela falta de planejamento urbano, devido ao uso e à ocupação imprópria do solo em ambientes de preservação ambiental. Esses fatores deixam, cada vez mais, as populações vulneráveis e inseguras diante dos riscos que pode vir a se materializar e, consequentemente, os desastres.

O gerenciamento das mudanças climáticas é um desafio complexo, uma vez que: "[...] perigos climáticos, como inundação, escorregamento de massa e ressaca, podem ser potencializados sob novos cenários climáticos e comprometer, em níveis sem precedentes, o patrimônio natural e também edificado..." (RIO DE JANEIRO, 2016, p. 11).

Dessa forma, as ações diante das mudanças climáticas devem ser planejadas e implementadas, visto que os riscos causados por tais mudanças geram condições de vulnerabilidades a todas as populações, principalmente para aquelas atingidas mais severamente pelas desigualdades social e econômica, as quais, dependentes, influenciam o contexto local no qual essas populações estão inseridas.

Nesse sentido, o controle do espaço, em conjunto com os mecanismos de adaptação e gestão de risco, propicia espaços mais saudáveis e seguros, além de um equilíbrio entre o meio ambiente e o meio urbano. Com isso, a dinâmica urbana da RMN precisa pensar em estratégias de adaptação e estar preparada para enfrentar os desafios das mudanças climáticas, ponto essencial para criar cidades resilientes e sustentáveis.

Referências

ALMEIDA, L. Q. de; PASCOALINO, A. Gestão de risco, desenvolvimento e (meio) ambiente no Brasil: um estudo de caso sobre os desastres naturais de Santa Catarina. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA FÍSICA APLICADA, 13, 2009. **Anais [...]**. Viçosa: UFV, 2009, p. 1-20.

ALVES, E. P. Q. **Vulnerabilidade socioambiental e desastre ambiental: um caso do bairro de Mãe Luíza – Natal/RN**. 2015. 88 fls. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) — Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

ALVES, V. E. P. **Estratégias para a melhoria da capacidade resiliente das cidades**. 2013. 97 fls. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade do Minho, Braga, 2013.

AMORIM, M. F. de; QUELHAS, O. L. G.; MOTTA, A. L. T. S. da. A resiliência das cidades frente a chuvas torrenciais: estudo de caso do plano de contingência da cidade do Rio de Janeiro. **Sociedade & Natureza**, v. 26, n. 3, Rio de Janeiro, p. 519-534, 2014.

ANDRADE, P.; LUCENA, R.; VASCONCELOS, S. Engenheiros apresentam hoje diagnóstico da área atingida. **Tribuna do Norte**, 17 jun. 2014.

BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011.

BOURDIEU, P. Espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 79, p. 133-144, 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação**. 2016.

CARTIER, R. *et al.* Vulnerabilidade social e risco ambiental: uma abordagem metodológica para avaliação de injustiça ambiental. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, p. 2.695-2.704, 2009.

CARVALHO, L. *et al.* Risco, desastre e resiliência – um desafio para a cidade da Amadora. *In*: CONGRESSO DA GEOGRAFIA PORTUGUESA, 10, 2013. **Anais [...]**. Évora: Universidade de Évora, 2013, p. 241-247.

CLEMENTINO, M. do L.; PESSOA, Z. S. Tipologia socioespacial numa metrópole em formação: RMNATAL. *In*: CLEMENTINO, M. do L. M; PESSOA, Z. S. (orgs.). **Natal**: uma metrópole em formação. Natal: Editora EDUC, 2009.

FURTADO, F. Cidades resilientes: considerações conceituais. *In*: FURTADO F.; PRIORI. L; ALÂNTARA. E. (orgs.). **Mudanças climáticas e resiliência de cidades**. 1. ed. Recife: Pickimagem, 2015. p. 19-30.

GARCIAS, C. M.; SILVA, C. M. Contribuição do meio urbano nas mudanças climáticas–estudo de caso do município de Castro-PR. ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, v. 5, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informação Básicas Municipais – MINIC: Perfil dos municípios brasileiros**. 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

LOMBARDO, M. A. **Análise das mudanças climáticas nas metrópoles o exemplo de São Paulo e Lisboa**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

MALTA, F. S.; COSTA, E. M. da; MAGRINI, A.. Índice de vulnerabilidade socioambiental: uma proposta metodológica utilizando o caso do Rio de Janeiro, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, p. 3.933-3.944, 2017.

MARENGO, J. A. *et al.* **Riscos das mudanças climáticas no Brasil**: análise conjunta Brasil-Reino Unido sobre os impactos das mudanças climáticas e do desmatamento na Amazônia. São Paulo: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), 2011.

MAY, P. H.; VINHA, V. da. Adaptação às mudanças climáticas no Brasil: o papel do investimento privado. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, p. 229-246, 2012.

MENDONÇA, F; LEITÃO, S. A. M. Riscos e vulnerabilidade socioambiental urbana: uma perspectiva a partir dos recursos hídricos. **GeoTextos**, v. 4, 2008.

PRIORI JÚNIOR, L. Mudanças climáticas e resiliência da infraestrutura urbana. *In*: FURTADO, F.; PRIORI, L; ALÂNTARA, E. (orgs.). **Mudanças climáticas e resiliência de cidades**. 1. ed. Recife: LEPUR, 2015, p. 107-133.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Meio Ambiente**. Estratégia de Adaptação às Mudanças Climáticas da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro, 2016, p. 90.

ZANELLA, M. E. *et al*. Vulnerabilidade socioambiental de Fortaleza. *In*: COSTA, M. C. L.; DANTAS, E. W. C. (orgs.). Vulnerabilidade socioambiental na região metropolitana de Fortaleza. Fortaleza: Observatório das Metrópoles, CNPQ, 2009, p. 191-215.

CAPÍTULO 9

Planejamento em saúde e a pandemia da Covid-19 no Rio Grande do Norte: uma análise regionalizada do contexto pré-pandêmico para garantia do direito à saúde

Raquel Maria da Costa Silveira
Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti

Introdução

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) atribuiu ao Estado a responsabilidade pela universalidade do direito à saúde e de sua atenção integral, nos termos dos seus artigos 196 e 198. Então, para corresponder a esse dever, legalizou-se, posteriormente, a necessária adoção de estratégias capazes de promover máxima eficiência ao processo de gestão. Para tanto, a atividade de planejamento se notabilizaria pela racionalização da operacionalização descentralizada e regionalizada plena e efetiva do Sistema Único de Saúde (SUS), tornando-se um processo atribuído a todas as esferas de governo e seguindo suas próprias especificidades.

Entende-se que planejar consiste, basicamente, em identificar problemas atuais e futuros para decidir com antecedência o que será feito para mudar condições insatisfatórias no presente ou evitar que condições adequadas venham a se deteriorar no futuro (CHORNY, 1998). À medida que se configuram como um relevante mecanismo de gestão que visa conferir direcionalidade ao processo de consolidação do SUS, os instrumentos de planejamento em saúde qualificam as práticas gerenciais do sistema, contribuindo para o

melhor aproveitamento das oportunidades e para a superação de desafios.

Nessas condições, tais instrumentos repercutem na resolubilidade de gestão e em ações e serviços prestados, pois cabe ao planejamento contribuir para que o SUS responda, com qualidade, às demandas e às necessidades de saúde. Por sua vez, para que as propostas se concretizem e os objetivos sejam atingidos, é de se esperar a mobilização de recursos e vontades.

Além disso, a política de saúde brasileira valida a regionalização como uma de suas estratégias, partindo do pressuposto de que "a localização geográfica dos equipamentos tem efeito expressivo na acessibilidade e utilização dos serviços de saúde, comprometendo os ideais de universalidade e equidade no atendimento" (FEITOSA, 2013, p. 78). Contudo, antes mesmo do contexto pandêmico, a deficiência no planejamento regionalizado como parte das iniciativas de descentralização da política de saúde já comprometia a sua implementação adequada às múltiplas realidades (LIMA *et al*., 2011).

No contexto da pandemia da Covid-19, a dificuldades presentes nos estados brasileiros para planejar e operacionalizar estratégias de forma regionalizada podem ter gerado, além de maior dispersão da doença, a ampliação de conflitos sociais que envolviam a inadequada prestação de serviços e do atendimento do direito à saúde. Tal cenário refletiu-se não apenas no Poder Executivo, mas, também, na transferência do debate em torno da referida política pública para o âmbito do Poder Judiciário.

A partir do exposto, a presente pesquisa objetivou compreender como o contexto de planejamento e gestão regionalizada da política de saúde no estado do Rio Grande do Norte (RN), anterior ao contexto de pandemia da Covid-19, refletiu-se em conflitos que potencializaram a complexidade da gestão da crise sanitária.

Metodologia

A elaboração do presente capítulo se respaldou, inicialmente, em pesquisa bibliográfica com amparo no debate teórico em torno dos temas: federalismo, planejamento, descentralização e

regionalização, enquanto elementos para operacionalização do Sistema Único de Saúde (SUS).

Em seguida, procedeu-se com a sistematização e a análise de dados quantitativos relacionados ao planejamento da política de saúde nos 167 municípios do RN no contexto anterior à pandemia. Para tanto, o banco de dados foi composto por informações extraídas do DigiSUS – Módulo Planejamento (DGMP) no primeiro trimestre de 2020. O sistema foi instituído em 2019, pelo Ministério da Saúde, para o registro dos dados relativos aos instrumentos de planejamento em saúde por parte dos entes federados, no âmbito do SUS, e que passaram, então, a ser divulgados em boletins informativos pela Coordenação-geral de Fortalecimento da Gestão dos Instrumentos de Planejamento do SUS do Departamento de Gestão Interfederativa e Participativa da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde (CGFIP/DGIP/SE/MS).

Ressalta-se que, nos termos da Portaria nº 750, de 29 de abril de 2019, do Ministério da Saúde (BRASIL, 2019), a inserção dos documentos no DigiSUS, além de ser fundamental para dar transparência à execução das ações programadas, é obrigatória. Assim, em virtude do caráter obrigatório do lançamento dos dados, nesta pesquisa, partiu-se da premissa de que o(s) documento(s) não inserido(s) naquele sistema indicava(m) a inexistência do(s) respectivo(s) instrumento(s) de planejamento.

Feito isso, os dados coletados foram analisados, baseando-se, primeiramente, em estatística descritiva. O segundo passo consistiu na elaboração de um indicador, aqui denominado "nível de cumprimento da expectativa de planejamento". Essa medida considerou a composição percentual e absoluta das regionais de saúde quanto ao número de municípios e o respectivo lançamento dos três instrumentos de planejamento selecionados para esse estudo: Plano Municipal de Saúde (PMS) 2018-2021, Programação Anual de Saúde (PAS) 2018 e 2019 e Relatório Anual de Gestão (RAG) 2018 e 2019 no DigiSUS.

Assim, o banco de dados utilizado possuía informações sobre aqueles instrumentos de planejamento existentes em cada um dos 167 municípios do Rio Grande do Norte (RN) nos primeiros meses de 2020, permitindo, posteriormente, o agrupamento a

partir da composição das regionais de saúde e a criação de faixas percentuais referentes à proporção de instrumentos inseridos no DigiSUS, sendo elas: 0% dos três instrumentos de planejamento; 1% a 49% dos instrumentos inseridos no sistema por município; 50% a 99% e 100% dos instrumentos cadastrados.

A representação dessa sistematização de dados permitiu visualizar, em termos absolutos e percentuais, a discrepância do nível de planejamento em saúde entre as regionais e, internamente, entre os seus municípios. Além disso, a partir da metodologia elaborada, foi possível identificar o que denominamos pior cenário de planejamento municipal de saúde, sendo este derivado do somatório de municípios classificados nas faixas de 0% dos três instrumentos de planejamento; 1% a 49% dos instrumentos inseridos no sistema por município. Esta análise permitiu compreender o cenário do planejamento e da gestão da política de saúde em âmbito municipal no RN, imediatamente anterior à pandemia da Covid-19.

Em seguida, a fim de compreender como tal contexto, possivelmente, refletiu no enfrentamento da crise sanitária no estado, a pesquisa se amparou nas informações referentes aos números de casos confirmados de infecção pelo Sars-Cov2 nos municípios norte-riograndenses, de fevereiro a dezembro de 2020, levantados nos últimos boletins epidemiológicos de cada mês, divulgados pela Secretaria de Estado da Saúde Pública (Sesap) em sítio eletrônico próprio[1].

Adicionalmente, foram analisadas as demandas judiciais relativas à política de saúde entre março e agosto de 2020, período considerado como o primeiro pico da pandemia no estado, obtidas por solicitação da listagem de casos classificados como "Questões de alta complexidade, grande impacto e repercussão Covid-19" à Justiça Federal do Rio Grande do Norte (JFRN) e ao Tribunal de Justiça do RN (TJRN). Vale ressaltar que a referida classificação das ações é atribuída pelo representante da parte autora no momento do peticionamento eletrônico, sem que tenha sido procedida a reanálise para esta pesquisa. Em virtude dessa limitação, não é possível garantir que foi recolhida a totalidade

[1] Disponível em: https://portalcovid19.saude.rn.gov.br/medidas/boletinsepidemiologicos/.

de processos relativos ao contexto de pandemia para objeto dessa investigação. Contudo, a metodologia fornece dados para a compreensão dos tipos e objetos das demandas mais frequentes.

Os processos listados via consulta pública foram, então, acessados, e os dados contidos nas decisões liminares ou de mérito, em primeiro grau, foram tabulados, realizando-se a análise de conteúdo. Dessa maneira, foram levantadas para análise 1.365 decisões proferidas no período, das quais 173 ações estavam diretamente relacionadas à saúde no recorte temporal analisado. A partir delas, buscou-se identificar a atuação do Poder Judiciário na judicialização da política de saúde em tempos de Covid-19, a sua incidência sobre diversos setores da administração pública no estado do RN e a relação com o cenário de planejamento anterior.

As implicações do federalismo brasileiro na descentralização, universalização e municipalização das políticas públicas de saúde

No âmbito da ciência política, reconhece-se a interferência da estrutura federativa da produção das políticas públicas (ARRETCHE, 1996, 1999, 2002; ALMEIDA, 2005, OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005; SOUZA, 2005), indo além, para investigar as diversas nuances dessa interação, principalmente, quanto à determinação de competências dos entes federativos, à partilha de recursos entre eles e à dinâmica das interações intergovernamentais.

A propósito, no Brasil, verifica-se uma relação de reciprocidade entre federalismo e políticas públicas que, no período pós-Constituição de 1988, foi responsável pela construção de sistemas de políticas públicas, nos quais se insere o SUS (FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

Com o fim do regime autoritário no Brasil, "num momento de constituição de um novo pacto social do país, cresceram as articulações em torno da redefinição da política de saúde" (MENICUCCI, 2007, p. 186). O Movimento da Reforma Sanitária Brasileira articulava a ideia para uma nova política de saúde

efetivamente democrática, rompendo com o modelo estratificador da cidadania social, que conformava a assistência à saúde. Para tanto, os princípios da descentralização, universalização, unificação e controle social foram preconizados como elementos essenciais na VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, e repercutidos na Constituição de 1988 (BRASIL, 1998).

Quanto à arquitetura institucional da estrutura federativa, Franzese e Abrucio (2013, p. 364) anotam que a Carta de 1988 concilia "uma forte diretriz pró-descentralização e um rol significativo de competências compartilhadas entre as esferas de governo". Em razão do seu contexto histórico, à descentralização foi vinculado o significado de democratização, implicando a transferência do poder de decisão direcionado às instâncias locais para a construção de um novo modelo assistencial e, portanto, mais próximas das demandas e do controle social (SILVA, 1996). Dessa forma, tem-se a ambiguidade de um modelo descentralizado propício ao federalismo competitivo, ao mesmo tempo que sugere uma cooperação quando da partilha de responsabilidades em diversas áreas de políticas públicas.

No que toca, especialmente, às políticas sociais, de fato, a restauração da tradição democrática, materializada na promulgação do texto constitucional, marcou um novo pacto político e no qual os direitos sociais foram consagrados, com a cristalização do princípio, então hegemônico, da necessidade de reestruturação do sistema brasileiro de políticas sociais (MENICUCCI; GOMES, 2018).

Aquela descentralização opõe-se à tradição centralizadora da assistência à saúde no Brasil e promove a noção de que o município se apresenta como melhor gestor, por estar mais próximo da realidade da população. Então, essa descentralização manifestou-se por meio da municipalização como principal característica e novidade político-institucional do atual federalismo brasileiro, elevando o município à condição de terceiro ente federativo, ao lado dos estados e da União, sendo-lhes transferidas as políticas públicas, seja na formulação ou na implementação. Embora não se observe, propriamente, uma distribuição simétrica de poder, tampouco homogeneidade na composição socioeconômica e administrativa dos governos locais, é conferida àqueles

autonomia política, administrativa e financeira. Dessa maneira, ainda que ignorando as fragilidades institucionais e materiais, os municípios se tornam atores-chaves no Estado de Bem-Estar Social brasileiro (FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

Nessa nova configuração jurídico-política, a execução de políticas públicas de saúde foi prevista de maneira compartilhada entre os entes federativos. A descentralização administrativa, portanto, atribuiu aos novos atores institucionais autonomia e maior responsabilização pela gestão do sistema de saúde, que devem assumir um papel mais proativo no processo de definição das políticas públicas do setor (TANCREDI; BARROS; FERREIRA, 2002, p. 2). Nesse cenário, pode-se estabelecer, então, uma relação de causalidade entre municipalização e descentralização, na qual um fator promoveria o outro diretamente.

Nesse sentido, o SUS constitui um moderno modelo de organização dos serviços de saúde, que tem como uma das suas características primordiais valorizar o nível municipal. Contudo, apesar do alcance social, a sua implantação é impactada por dificuldades relacionadas ao financiamento e à eficiência administrativa de sua operação. Em função disso, buscam-se ferramentas para a modernização de suas práticas administrativas e gerenciais, sobretudo com estímulo à participação social.

Para sua regulamentação, observou-se que o movimento de adesão dos municípios ao modelo descentralizado de sistema de saúde foi regulado pelas Normas Operacionais Básicas (NOBs), que instituíram o pleno exercício da competência municipal para a gestão da atenção à saúde no seu território e foram editadas pelo Ministério da Saúde ao longo da década de 1990, subjacentes às leis orgânicas do SUS – Lei n.º 8.080/1990 (BRASIL, 1990) e Lei n.º 8.142/1990 (BRASIL, 1990), como resultado de um longo processo histórico-social.

Dessa maneira, os novos atores institucionais do federalismo brasileiro passaram a exercer a gestão da atenção básica de saúde em seu território. Nesse horizonte, a criação de uma rede municipal de serviços de saúde demandou contratação de pessoal, construção de estrutura física, compra de equipamentos e destinação de recursos próprios do orçamento municipal, para a satisfação da prestação de um serviço universalizado,

especialmente de um público que não recebia esse tipo de atendimento anteriormente (FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

Conforme Yunes (1999), diante da heterogeneidade da realidade brasileira, para alcançar sua efetividade, exige-se alterar não apenas os formatos institucionais, mas, sobretudo, os caminhos e os instrumentos de gestão e gerência viáveis, reais e imprescindíveis à construção de um novo modelo assistencial, acompanhados de instrumentos e medidas legais para a sua efetividade.

É importante dizer, portanto, que o processo de descentralização parece não garantir, por si só, que todos os municípios realizem uma gestão eficaz, posto que nem todos estão munidos das condições exigidas quanto à infraestrutura disponível, bem como do gerenciamento e apropriação dos valores inerentes a essa nova prática social. A bem da verdade, na saúde, as fronteiras territoriais, setoriais, administrativas, institucionais e disciplinares se portam de forma meramente convencional, e, quando se erige o município como efetivo gestor das ações e serviços de saúde, essas fronteiras são minimizadas pela interposição da participação e controle social. Nesse sentido:

> No que se refere aos recursos de saúde existentes, a concentração dos serviços em grandes centros urbanos, especialmente nos estados com economias mais avançadas, gerou desigualdades no acesso da população aos serviços, com carências acentuadas justamente nos locais com os piores indicadores de saúde, justificando amplamente a preocupação com a equidade no SUS (BARATA; TANAKA; MENDES, 2004, p. 16).

Em outro viés, em função das premissas do planejamento ascendente, o processo de descentralização mostra-se como elemento fundamental na formatação do modelo assistencial. Isso porque planejar a partir dos níveis iniciais da hierarquia institucional com possibilidade de participação social, construção de cidadania, democratização do exercício do poder, inclusive para definição das prioridades orçamentárias, eleva a expectativa de padrão de qualidade na prestação dos serviços ou na satisfação do usuário. Especialmente nas políticas públicas de saúde,

para atingimento da eficiência administrativa e capacidade de respostas ágeis e eficazes, exige-se conhecimento minucioso dos aspectos econômicos, culturais, políticos e epidemiológicos, componentes do saber técnico e também controle da qualidade pelo usuário (SILVA, 1996).

Se a descentralização expandiu a cobertura de serviços e recursos públicos provenientes dos governos subnacionais, ela não parece suficiente para tratar a iniquidade resistente quanto à oferta de serviços de saúde no Brasil. Daí, passou-se a buscar a definição de estratégias e instrumentos que estimulem a organização de redes regionalizadas, pactuação e formalização de acordos federativos como a regionalização, a exemplo da Portaria n.º 399, de 22 de fevereiro de 2006, do Ministério da Saúde (BRASIL, 2006), e o Decreto Federal n.º 7.508/2011 (BRASIL, 2011).

Nessas condições, apresenta-se a regionalização como processo técnico-político relacionado à definição de recortes espaciais visando ao planejamento, bem como à organização e à gestão de redes de ações e serviços de saúde. Para tanto, considera aspectos geográficos, administrativos, demográficos, epidemiológicos, sociais e culturais (CONASEMS, 2019). Quanto à sua finalidade, busca operacionalizar a saúde e amparar o acesso dos usuários aos serviços tempestivamente, permitindo expandir espaços e canais de participação social, bem como estimular o compartilhamento de responsabilidades entre os governos e a participação da sociedade (BRASIL, 2006). Esse tema será discutido mais detalhadamente a seguir.

O Sistema Único de Saúde Brasileiro: Planejamento e Gestão focados no Território

Como já explanado, a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS) pautou-se na descentralização e na ampliação do papel dos municípios pela provisão dos serviços e pela organização de seus respectivos sistemas de saúde (LIMA *et al*., 2011). Esse roteiro descentralizador teve a pretensão de "adequar o SUS à diversidade regional de um país continental como o Brasil, com realidades econômicas, sociais e sanitárias muito distintas"

(PAIM, 2009, p. 49). Dessa forma, o planejamento em saúde e sua evolução se relacionam com "contextos históricos, cenários políticos e contribuições de diferentes atores e autores" (RIVERA; ARTMANN, 2012, p. 13).

Com isso, o planejamento valida-se como "um meio para desenhar, organizar e acompanhar a execução de proposições destinadas a operacionalizar as decisões institucionais" (BRASIL, 2016, p. 101) no âmbito do SUS. Ou seja, não se divorcia o planejamento da gestão, buscando, assim, articular conhecimento e ação (RIVERA; ARTMANN, 2012). Portanto, o planejamento revela-se um componente instrumental-teleológico em um cenário de escassez de recursos (RIVERA; ARTMANN, 2012), qualificado em um binômio gestão e planejamento que racionalize a ação humana, como ensina Vilasbôas (2004, p. 4):

> Pode-se afirmar que o ato de planejar consiste em desenhar, executar e acompanhar um conjunto de propostas de ação com vistas à intervenção sobre um determinado recorte da realidade. O planejamento pode ser visto como um instrumento de racionalização da ação humana. Ação realizada por atores sociais, orientada por um propósito, relacionado com a manutenção ou modificação de uma determinada situação.

Para fins deste estudo, considera-se a materialização do planejamento no âmbito da política de saúde brasileira por intermédio do Plano Municipal de Saúde (PMS), da Programação Anual de Saúde (PAS) e do Relatório Anual de Gestão (RAG), que esquematizam uma sequência interligada em um processo cíclico de planejamento, fundamental para funcionamento integrado, solidário e sistêmico do SUS (BRASIL, 2016).

O Plano Municipal de Saúde centraliza o planejamento, definindo a implementação de todas as iniciativas no âmbito setorial da saúde no ente federado, refletindo tanto as necessidades de sua população como as suas especificidades para direcionalizar a política municipal de saúde, seja quanto à gestão do sistema como também em termos de reorganização do modelo de atenção (CERQUEIRA, 2009). A sua elaboração é determinada para o primeiro ano da gestão em curso, e sua

execução inicia no ano seguinte, até o primeiro ano do mandato subsequente, com duração, portanto, de quatro anos. Sobre seu conteúdo, ele deve contemplar as diretrizes e os objetivos orientativos da gestão da política de saúde no quadriênio de sua execução para todas as áreas de atenção à saúde (BRASIL, 2016).

A operacionalização das intenções previstas no PMS é estabelecida na Programação Anual de Saúde por meio de ações que contribuam para o atingimento dos objetivos e o cumprimento das metas do PMS, de maneira anualizada, e prevê a alocação de recursos orçamentários (BRASIL, 2016).

Para o acompanhamento da conformidade da aplicação dos recursos à programação anual aprovada e da prestação de contas dos resultados obtidos por meio da execução das ações do PMS operacionalizadas pelo PAS, o Relatório Anual de Gestão é submetido à análise do respectivo Conselho de Saúde.

Como podemos observar, os instrumentos de planejamento em saúde tratam da situação de saúde em um determinado período e circunscritos a um território. Isso porque "o conhecimento da política, da economia, da história e da cultura de cada sociedade é fundamental não só para compreender as dificuldades e impasses, mas também para identificar oportunidades e buscar alternativas" (PAIM, 2009, p. 17). Ou seja, nesse contexto histórico-social, ao qual se vincula o processo de planejamento, são incorporados os problemas e os atores que se relacionam, afastando a ideia de sua neutralidade (RIVERA; ARTMANN, 2012).

Dessa maneira, os instrumentos de planejamento buscam minimizar as deficiências e avançar na oferta da promoção, proteção e recuperação da saúde dos cidadãos, bem como na prestação de contas, sistematizada em instrumentos setoriais, e na interação entre eles, dependendo da efetividade da política pública de saúde (BRASIL, 2002-2016). Como observado por Marenco (2020, p. 10):

> Planejamento como artefato que envolve uma dimensão técnica – escolhas orientadas por evidências e não crenças, opiniões ou profecias – como também a concertação política e social necessária para administrar os *tradeoffs* gerados por prioridades governamentais.

Assim, "o planejamento no Sistema Único de Saúde é uma função gestora que, além de requisito legal, é um dos mecanismos relevantes para assegurar a unicidade e os princípios constitucionais" (BRASIL, 2016, p. 24). Nessa perspectiva de gerenciamento das políticas públicas de saúde, Paim (2009, p. 48-49) anota que a regionalização:

> representa a articulação entre os gestores estaduais e municipais na implementação de políticas, ações e serviços de saúde qualificados e descentralizados, garantindo acesso, integralidade e resolutividade na atenção à saúde da população. Significa organizar os serviços de saúde em cada região para que a população tenha acesso a todos os tipos de atendimento.

De forma aliada a essa lógica de planejamento, a regionalização busca, então, uma gestão solidária e cooperativa, figurando, portanto, como "uma ferramenta de planejamento a serviço do Estado, imprescindível para organizar, no território das unidades, a acessibilidade da população à rede de serviços do SUS" (DANTAS; FEITOSA, 2013, p. 22).

Nesse sentido, a regionalização pode ser compreendida como a articulação e a mobilização municipal para a gestão da saúde. Isso porque se trata de uma ferramenta fundamental para o sistema de saúde brasileiro, que leva em consideração características geográficas, fluxo de demanda, perfil epidemiológico, oferta de serviços e, acima de tudo, a vontade política expressa pelos diversos municípios de se consorciarem ou de estabelecerem qualquer outra relação de caráter cooperativo, conforme Portaria nº 545, de 20 de maio de 1993, do Ministério da Saúde (BRASIL, 2006).

Além disso, é a definição de regiões de saúde que deve orientar a descentralização das ações e serviços, bem como os processos de negociação e a pactuação entre os gestores, nos termos da Portaria nº 399, de 22 de fevereiro de 2006, do Ministério da Saúde (BRASIL, 2006).

Conforme Lima *et al.* (2011, p. 2), "essa agenda foi construída visando alcançar maior grau de eficiência e efetividade dos sistemas de saúde, e maior democratização e transparência dos

processos decisórios na saúde". Para as autoras, regionalização pode ser entendida como:

> (...) um processo político que envolve mudanças na distribuição de poder e o estabelecimento de um sistema de inter-relações entre diferentes atores sociais (governos, agentes, organizações, cidadãos) no espaço geográfico. Inclui, ainda, a criação de instrumentos de planejamento, integração, gestão, regulação e financiamento de uma rede de ações e serviços de saúde no território.

A Portaria nº 95, de 26 de janeiro de 2001, do Ministério da Saúde (BRASIL, 2001), prevê que, para a operacionalização do SUS em cada estado, devem ser definidas regionais de saúde e seus respectivos municípios-polo, ou seja, aqueles que, de acordo com a definição da estratégia de regionalização de cada estado, apresentam papel de referência para outros municípios. Desse modo, o Plano Diretor de Regionalização de cada estado deverá definir a organização do território estadual em regiões de saúde e módulos assistenciais, com a identificação dos municípios-sede, municípios-polo e dos demais municípios abrangidos. Desse modo, o planejamento e a operacionalização dos serviços devem se dar a partir do diálogo entre os municípios que compõem cada regional (MEDEIROS *et al.*, 2020b).

Para um arranjo de articulação, foram criadas, ainda, arenas institucionais estranhas ao desenho federativo da Constituição de 1988, para representação e pactuação a respeito de política de saúde. Nelas, conta-se com assentos gestores municipais, estaduais e federais, os quais deliberarão sobre aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS. As Comissões Intergestoras Tripartite (CIT), Bipartite (CIB) e Regional (CIR) "pactuarão a organização e o funcionamento das ações e serviços de saúde integrados em redes de atenção à saúde", nos termos do art. 30, do Decreto Federal n.º 7.508/2011 (BRASIL, 2011).

Segundo Ribeiro (1997, p. 89), elas "atuam como instâncias executivas dos conselhos de saúde, mas a sua composição exclusivamente governamental promove grande agilidade

decisória, além da influência relevante da tecnoburocracia estatal em seu processo decisório".

Se, por um lado, a direção do SUS no país deve ser única (art. 198, I, CF/88), de modo a garantir o cumprimento de todos os seus princípios e diretrizes aos usuários, é sabido que sua realização não se opera homogeneamente em todos os municípios, em razão das distintas heranças e heterogeneidades territoriais, comprometendo a universalidade e a equidade do sistema (DANTAS; FEITOSA, 2013).

Ao mesmo tempo em que dispõe de uma rica estratégia territorial de planejamento e gestão da política de saúde, o país demonstra, historicamente, não ter implementado adequadamente a regionalização. Para Lima *et al.* (2011), é, justamente, a falta de um planejamento regional das estratégias de descentralização da política de saúde que compromete a sua implementação adequada às múltiplas realidades que se fazem presentes no território brasileiro, de forma que ainda não se pode afirmar que existe, de fato, uma diversificação de políticas e investimentos que relacione e considere as necessidades de saúde e as dinâmicas territoriais. Dessa forma:

> (...) o balanço que se faz do processo de descentralização no SUS é de que o mesmo foi importante para a expansão de cobertura dos serviços de saúde e induziu os estados e municípios a aumentarem seu peso no financiamento público em saúde. Porém, não foi capaz de resolver as imensas desigualdades presentes no acesso, utilização e gasto público em saúde, além de não ter conduzido à formação de arranjos mais cooperativos na saúde (LIMA *et al.*, 2020, p. 5).

Tais desigualdades também apresentam-se em nível intraestadual. O item que segue apresentará dados acerca da gestão regionalizada da política de saúde no RN no contexto anterior à pandemia de Covid-19, a fim de que seja possível visualizar como o estado recepcionou a crise sanitária no que tange à infraestrutura de saúde e ao planejamento da política.

A gestão da saúde no RN no contexto pré-pandemia

Em 2008, foi instituído o Plano Diretor de Regionalização (PDR) do Rio Grande do Norte, com base na Norma Operacional da Assistência à Saúde /SUS (NOAS) 01/2001, publicada na Portaria nº 95, de 26 de janeiro de 2001, do Ministério da Saúde (BRASIL, 2001).

Isso se deu, portanto, antes mesmo da expedição do Decreto Federal n.º 7.508, de 28 de junho de 2011 (BRASIL, 2011). A norma federal ratifica a concepção de federalismo cooperativo, promovendo relações intergovernamentais por intermédio de dispositivos organizacionais, gerenciais e assistenciais. Para isso, dispõe sobre a organização do SUS e o planejamento da saúde, como também regulamenta a regionalização estabelecida no art. 198 da Constituição Federal[2] (BRASIL, 1998).

De acordo com aquele PDR, foram estabelecidas oito regiões de saúde no estado, com o propósito de aumentar a resolutividade às demandas em saúde em seus diversos níveis de complexidade como eixo estruturante da organização do SUS estadual.

A operacionalização das políticas de saúde no RN, a partir dessas oito regiões distribuídas em seu território, sobrepõe-se à divisão jurídico-administrativa dos municípios na execução de fluxos e ações de respostas oferecidas pelos serviços de saúde, uma vez que não obedecem a limites territoriais (GUIMARÃES, 2008). Nesses termos, reforça-se a busca por uma estrutura marcadamente coesa e solidária, na qual cada ente federado reafirma seu caráter complementar (FEITOSA, 2013).

Entende-se, aqui, que a infraestrutura hospitalar e os instrumentos de planejamento existentes em nível local e regional foram o suporte do combate à pandemia no Brasil. Em sentido oposto, a ausência dessa estrutura ocasionou maiores entraves na gestão da crise sanitária.

[2] De acordo com art. 2º, I, do referido Decreto, considera-se Região de Saúde "o espaço geográfico contínuo constituído por agrupamentos de Municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde" (BRASIL, 2011).

Nas condições reveladas nesta pesquisa, aquela desigualdade de infraestrutura hospitalar e a deficiência no planejamento da política de saúde compuseram o contexto para desenvolvimento epidemiológico da Covid-19 no RN. Tais elementos foram somados para que a desigualdade de índices de contágio nos municípios e de medidas para seu enfrentamento ampliasse a crise sanitária no estado.

De acordo com Medeiros *et al.* (2020), com base em dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), do Ministério da Saúde, no contexto pré-pandemia, dos 463 leitos de UTI do SUS existentes no estado do RN, 73% deles estavam localizados na 7ª Região de Saúde (Metropolitana), denotando o vazio assistencial nas demais regiões.

Nesse sentido, antes mesmo da pandemia, Feitosa (2013, p. 78) já evidenciava que "boa parte do componente físico de que se serve o SUS estadual concentra-se em alguns poucos munícipios, sobretudo os da região de saúde metropolitana". Como apontado, aquelas oito regiões de saúde no RN apresentam desigualdades em sua infraestrutura de suporte, de modo que, no contexto pandêmico, esse cenário mostrou-se mais evidente e representou um entrave para o enfrentamento à doença: "São as Regiões de Saúde Metropolitana e de Mossoró que concentram a maioria dos casos confirmados do coronavírus no estado e onde está focado o planejamento para instalação dos leitos de retaguarda e de leitos de UTI do SUS" (MEDEIROS *et al.*, 2020, p. 38).

Nesse particular, o aparato infraestrutural da saúde no RN distribui-se desigualmente, e a insuficiência daqueles leitos já estava diagnosticada no Plano Estadual de Saúde 2016-2019 (GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2016, p. 45): "A insuficiência de leitos de cuidados intensivos vem sendo um dos grandes entraves no cuidado, uma vez que, no RN existe um déficit de 237 leitos de terapia intensiva, tornando-se ainda mais grave a situação pela inexistência desse cuidado em cinco regiões de saúde".

A necessidade de superação dessas desigualdades assistenciais não representa novidade para o governo. O Plano Estadual de Saúde do RN 2016-2019 (GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2016, p. 87) advertiu sobre a necessidade de fortalecimento da gestão pública para a operacionalização adequada do SUS estadual:

> Cabe destacar que diante das diferenças entre os municípios do RN é preciso que sejam adotados mecanismos de fortalecimento da gestão pública, de coordenação da rede e de promoção do acesso de todos os cidadãos às ações e serviços de saúde.

Dessa forma, a ausência de meios capazes de dar concretude ao que está formulado nos planos e projetos dos gestores compromete a universalidade e a integralidade da assistência em saúde. Ou seja, a localização geográfica dos equipamentos traz reflexos em relação ao acesso aos serviços de saúde (FEITOSA, 2013), tornando-os mais ou menos seletivos.

Nessas condições, a pandemia da Covid-19 representou um desafio em termos de gerenciamento do sistema de saúde diante da ameaça de colapso a partir do exponencial número de infectados que requerem atendimento e internação em leitos de cuidados intensivos.

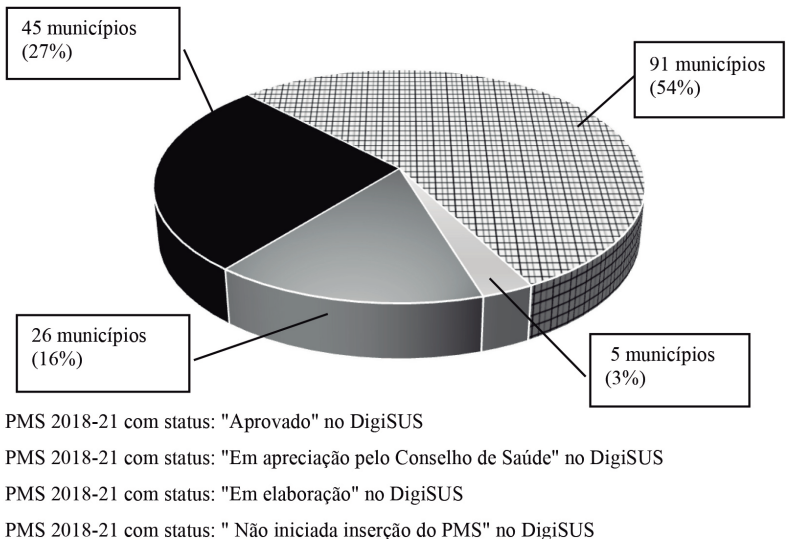
Tal cenário de desigualdades agrava-se quando são considerados os dados relativos ao planejamento da política de saúde nos 167 municípios norte-riograndenses no primeiro trimestre de 2020. Trata-se, então, de um contexto anterior ao Decreto Estadual n.º 29.513, de 13 de março de 2020 (GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2020), que regulamenta, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, o disposto na Lei Federal nº 13.979/2020, o qual dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.

Para visualização daquele cenário, extraiu-se do Sistema DigiSUS dados referentes à situação da elaboração, à entrega e à apreciação, no primeiro trimestre de 2020, dos três instrumentos de planejamento da política de saúde pelos entes municipais do RN selecionados para esse estudo, repita-se: Plano Municipal de Saúde 2018-2021 (PMS), Programação Anual de Saúde (PAS) e Relatório Anual de Gestão (RAG).

Naquele cenário, dois anos após à expectativa do início de sua vigência, observou-se, então, que apenas 54% dos Planos Municipais de Saúde (PMS) 2018-2021 estavam aprovados e outros 27% restavam com status “não iniciada ainda inserção”

(Gráfico 1). Esse dado revela um déficit contínuo de planejamento que não é resultado apenas da urgência do período de pandemia, mas que, por sua vez, representa uma prática na gestão da política de saúde municipal.

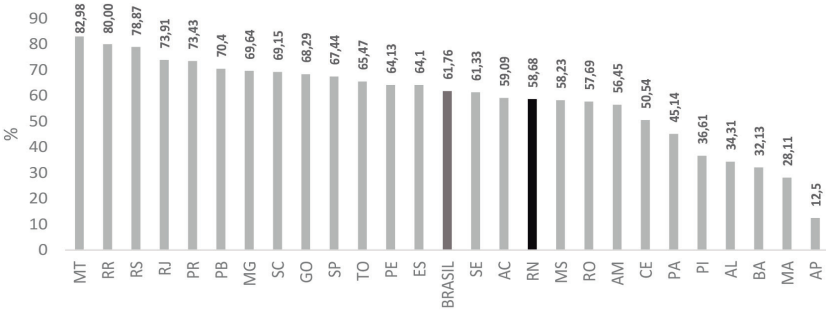
Gráfico 1. *Status* **dos Planos Municipais de Saúde nos municípios do RN (2018-2021), dados do primeiro trimestre de 2020**



Fonte: Elaboração própria (2021), a partir de DigiSUS - Módulo Planejamento (DGMP)/ Ministério da Saúde (2020).

Na primeira quinzena de maio de 2020, essa situação, relativa à inserção de informações dos Planos Municipais de Saúde (PMS) 2018-2021 e sua aprovação pelo respectivo Conselho Municipal de Saúde (Gráfico 2) nos municípios do RN, aumentou para 58,68%. Mesmo assim, o estado encontrava-se abaixo da média nacional (61,76%), ocupando a 16ª posição no país, de acordo com Boletim Informativo da Coordenação-Geral de Fortalecimento da Gestão dos Instrumentos de Planejamento do SUS, do Ministério da Saúde (BRASIL, 2020).

Gráfico 2. Percentual de municípios que registraram informações de aprovação e análise do Plano Municipal de Saúde 2018-2021 pelo respectivo Conselho Municipal de Saúde, dados da primeira quinzena de maio de 2020

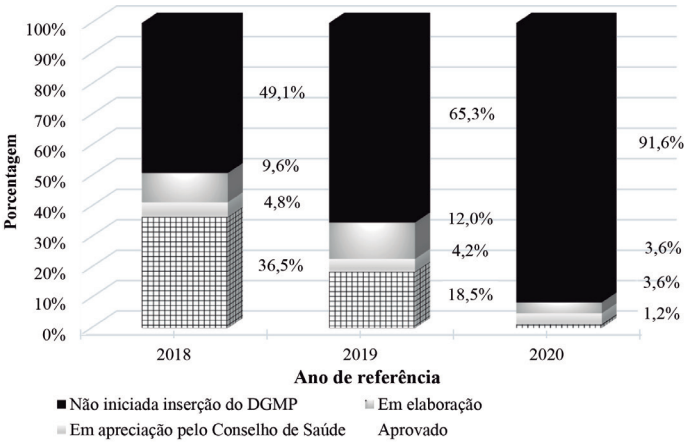


Fonte: Elaboração própria (2021) a partir de DigiSUS – Módulo Planejamento (DGMP)/ Ministério da Saúde (2020).

Como já dito sobre a sequencialidade dos instrumentos de planejamento, o preenchimento das informações do PMS 2018-2021 é essencial para que sejam disponibilizados os componentes da Programação Anual de Saúde (PAS) e Relatório Anual de Gestão (RAG) no município, uma vez que estes estão interligados.

É o que se constata com os níveis decrescentes dos índices de aprovação correspondente à PAS nos anos que seriam de vigência do PMS 2018-2021: 36,5%, em 2018; 18,6%, em 2019; e apenas 1,2%, em 2020 (até o primeiro trimestre), conforme Gráfico 3.

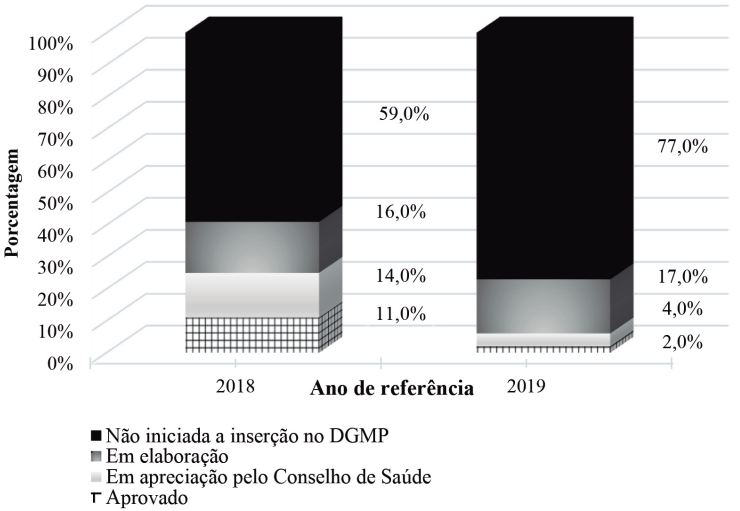
Gráfico 3. ***Status*** **da Programação Anual de Saúde (2018-2020) nos municípios do RN, dados do primeiro trimestre de 2020**



Fonte: Elaboração própria (2021), a partir de DigiSUS - Módulo Planejamento (DGMP)/ Ministério da Saúde (2020).

Quanto ao Relatório Anual de Gestão – RAG, encontrou-se tão somente 11%, aprovados em 2018, e meros 2%, em 2019, destacando-se, portanto, o baixo percentual de elaboração de tais instrumentos (Gráfico 4). Percebe-se, então, um impacto decrescente nos índices de aprovação em períodos até mesmo anteriores a 2020 quanto à aprovação dos demais instrumentos a partir do índice de aprovação do PMS 2018-2021.

Gráfico 4. *Status* **dos Relatórios Anuais de Gestão nos municípios do RN (2018-2019), dados do primeiro trimestre de 2020**

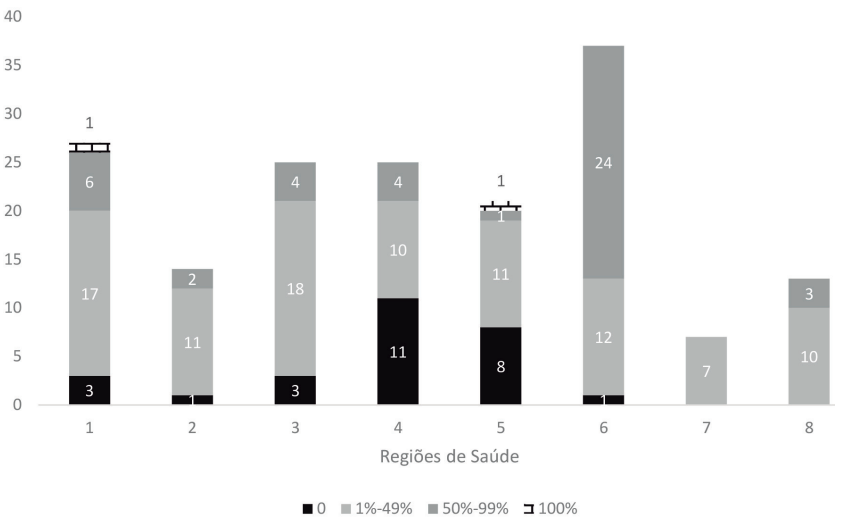


Fonte: Elaboração própria (2021), a partir de DigiSUS - Módulo Planejamento (DGMP)/ Ministério da Saúde (2020).

Nos dados acima, constata-se, igualmente, que a mesma interligação entre os instrumentos evidencia-se quando considerados aqueles 27% referentes aos PMS 2018-2021 com status "não iniciada ainda inserção" no DigiSUS, que repercutiu em uma inércia municipal crescente, ainda mais acentuada nos anos de 2018 e 2019. Nesses dois anos anteriores ao primeiro trimestre de 2020, encontrou-se, respectivamente, 49,1% e 65,3% das Programações Anuais de Saúde e 59% e 77% dos Relatórios Anuais de Gestão sem inserção no sistema.

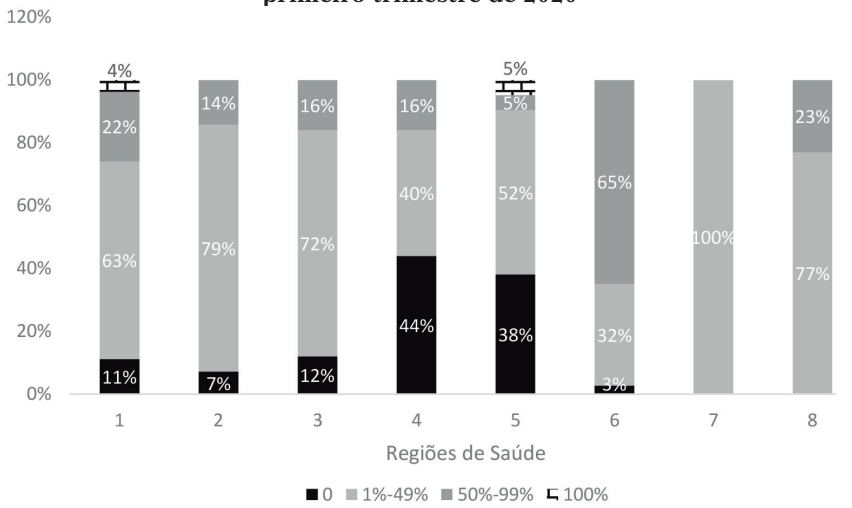
Partindo para uma perspectiva regionalizada da saúde no RN, o gráfico que segue demonstra que a ausência de planejamento era uma característica de todas as regionais de saúde, as quais, em maior ou menor grau, apresentavam deficiências. Os gráficos 5 e 6 apresentam o nível de cumprimento da expectativa de planejamento pelas regionais de saúde em termos absolutos e percentuais. Tais elementos representativos foram construídos a partir das composições quantitativas de municípios em cada regional de saúde no RN e de suas respectivas situações de planejamento (existência dos instrumentos de planejamento aqui considerados), a partir dos dados extraídos no DigiSUS.

Gráfico 5. Distribuição quantitativa de municípios do RN por nível de cumprimento da expectativa de planejamento em saúde por região de saúde, dados do primeiro trimestre de 2020



Fonte: Elaboração própria (2021), a partir de DigiSUS - Módulo Planejamento (DGMP)/ Ministério da Saúde (2020).

Gráfico 6. Composição percentual das regiões de saúde por nível de cumprimento da expectativa de planejamento, dados do primeiro trimestre de 2020



Fonte: Elaboração própria (2021), a partir de DigiSUS - Módulo Planejamento (DGMP)/ Ministério da Saúde (2020).

Como já citado, em primeiro lugar, observa-se uma discrepância quantitativa de municípios na composição de cada região de saúde. Para a análise do nível de cumprimento da expectativa de planejamento em saúde por região de saúde foram consideradas, então, as distribuições percentuais e absolutas. O melhor cenário de planejamento considerou as faixas de 50% a 99% e 100% de instrumentos registrados. Já no pior cenário, considerou-se a soma dos municípios das faixas de 0 e 1% a 49% de instrumentos cadastrados. A 6ª regional de saúde foi aquela que apresentou melhor cenário de planejamento, seguida pela 1ª regional. Com número maior de munícipios em sua composição (37), a Região de Saúde 6 tem 65% deles (24), com nível de cumprimento da expectativa de planejamento entre 50% e 99%. Em patamar oposto, a 4ª regional de saúde do RN tem o maior percentual de municípios sem cumprimento de planejamento (44%), representando, também, a maior quantidade de cidades nessa situação (11) dentre todas as oito regiões.

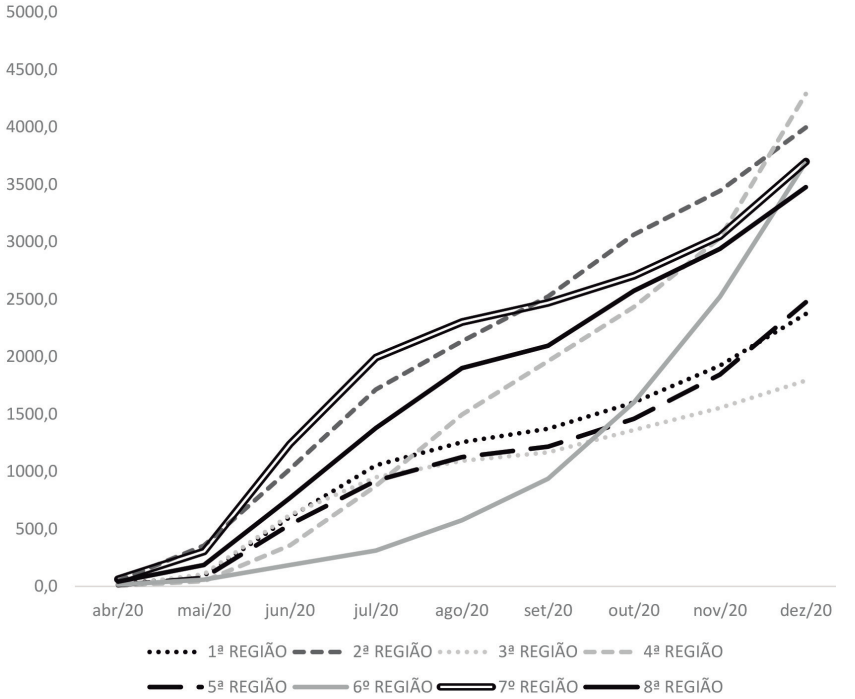
O passo seguinte foi analisar como esse contexto de planejamento se refletiu na gestão da saúde durante a crise sanitária provocada pelo novo coronavírus.

A Covid-19 no estado do RN: a gestão regionalizada da crise sanitária e os conflitos decorrentes

O início da pandemia da Covid-19 no estado do Rio Grande do Norte ocorreu em 13 de março de 2020, data de publicação do Decreto n.º 29.513/2020 (GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2020). Ao longo dos meses, o contágio acelerou no RN, porém, de forma distinta nas oito regionais de saúde.

O gráfico 7 demonstra que, até o mês de junho de 2020, a curva de casos de infecção pelo novo coronavírus manteve-se ascendente em todas as regionais de saúde do RN, o que exigia medidas coordenadas de combate e prevenção ao contágio. A partir do mês de julho de 2020, mas, principalmente, em setembro do mesmo ano, as curvas de casos confirmados apresentaram variações, a exemplo da 6ª regional de saúde que, até então, apresentava um quantitativo menos acentuado de casos e que passou a evidenciar elevação considerável. Por outro lado, a 7ª regional experimentou diminuição do número de infectados no mesmo período. Tal cenário apontava para a necessidade de que, naquele segundo momento, medidas específicas fossem adotadas em cada regional, a partir do diálogo entre os entes federados.

Gráfico 7. Evolução dos casos confirmados de Covid-19 nas regionais de saúde do RN (abril a dezembro de 2020)



Fonte: Elaboração própria (2021), a partir dos dados divulgados pela Secretaria Estadual de Saúde Pública (2020).

O gráfico 7 deve ser analisado considerando-se os dados sobre o planejamento da política de saúde aqui apresentados. É possível perceber que a 6ª regional de saúde, a qual apresentou melhor cenário de planejamento por parte dos municípios que a compõem, teve um avanço mais lento do contágio, alcançando o nível de casos das demais regiões apenas em outubro de 2020, o que coincide com o período eleitoral e o momento em que as campanhas políticas corpo a corpo foram realizadas em todos os municípios potiguares. As demais regionais, que apresentaram a maior parte dos seus municípios com nível de cumprimento da expectativa de planejamento de até 49%, demonstraram semelhante elevação de casos já em maio de 2020.

Embora não se possa considerar o número de casos como uma decorrência direta do planejamento existente, é possível inferir

que a existência dos instrumentos de planejamento contribui com a criação de um cenário menos adverso ao enfrentamento de crises sanitárias, já que planejar implica "organizar atividades, buscar melhores resultados, reduzir conflitos e incertezas" (BRASIL, 2016, p. 55).

Além de tal contexto, como demonstrado por Silveira *et al.* (2020a) e Barros *et al.* (2020), a gestão da pandemia no RN foi marcada por conflitos federativos e políticos. A determinação de medidas restritivas por parte do governo estadual nem sempre eram seguidas pelos municípios, os quais, por vezes, adotaram medidas mais flexíveis e contrárias ao cenário de crescimento do contágio. Nesse sentido, destacaram Silveira *et al.* (2020a, p. 28):

> Diante desse embate, e em resposta imediata, a Prefeitura de Natal publicou o Decreto municipal nº 11.939/2020, autorizando o funcionamento dos supermercados e afins, aos domingos e feriados, com disciplinamento de horário específico, desde que obedeçam às normas determinadas pela Organização Mundial de Saúde. Ainda, disciplinou o horário de funcionamento do transporte coletivo. O fundamento dessa medida foi o art. 30, V, da CF, que trata de assuntos de interesse local como matéria de competência municipal. A Prefeitura de Parnamirim, igualmente, apresentou medida dissonante ao Decreto estadual 29.600/2020, publicando o Decreto municipal nº 6.216/2020, que facultou a abertura dos comércios essenciais em domingos e feriados, respeitando as normas e horários de funcionamento estabelecidos pelo ente municipal.

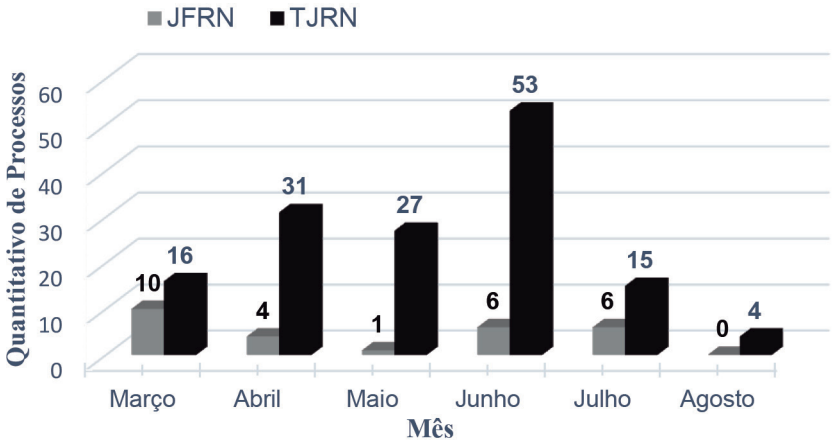
Em reforço a tais elementos, Barros *et al.* (2020, p. 20) concluíram que a gestão da crise no estado foi marcada por dissonâncias das ações, visando ao protagonismo político, principalmente, no período pré-eleitoral, de forma que as ações de enfrentamento à pandemia foram influenciadas pela publicação de pesquisas de opinião em relação às ações dos gestores no enfrentamento da Covid-19. Como destacaram os autores, "as principais dissonâncias ocorreram no conteúdo dos decretos estaduais e municipais, nas medidas de flexibilização e restrição das atividades econômicas e sociais".

As medidas adotadas e a demora no atendimento de todas as demandas causadas em virtude da pandemia geraram não somente conflitos políticos, mas também sociais. Desde o início da pandemia do novo coronavírus, a sociedade brasileira buscou o Poder Judiciário como forma de sanar as omissões do Executivo em relação a políticas diversas, mas, principalmente, na área da saúde.

No Rio Grande do Norte, a realidade não foi diferente: as crises ocasionadas pela pandemia alcançaram o Judiciário. No que tange aos conflitos que envolvem políticas públicas, esse contexto foi agravado pela ausência de um cenário prévio adequado no que diz respeito ao planejamento e à gestão do SUS no estado, bem como de infraestrutura de serviços públicos de saúde. Os dados previamente apresentados denotam que o RN já não vinha sendo capaz de gerir o sistema de saúde e garantir uma rede de atenção suficiente. Além disso, o planejamento também não era uma prática uniforme em todo o território. A soma desses elementos, por sua vez, foi o contexto encontrado pela pandemia, resultando em inúmeras demandas que o Executivo não foi capaz de solucionar, principalmente, no momento inicial de crise sanitária.

A fim de contribuir com essa reflexão, foi possível observar as demandas judiciais que envolveram a política pública de saúde no Rio Grande do Norte entre março e agosto de 2020, tanto na Justiça Federal quanto na Justiça Estadual. Com base na metodologia aplicada, foram identificadas 173 ações relativas à saúde, no contexto de pandemia, entre março e agosto de 2020. A partir dos dados coletados, identificou-se que houve um aumento de demandas judiciais no RN entre os meses iniciais da pandemia (março a junho de 2020), momento em que a transmissão crescia, enquanto o Poder Executivo ainda se equipava e buscava estratégias para enfrentar a crise (Gráfico 1). Nesse sentido, a solução encontrada foi a transferência dos conflitos ao Judiciário, tanto pela sociedade quanto pelos entes públicos (Gráfico 8).

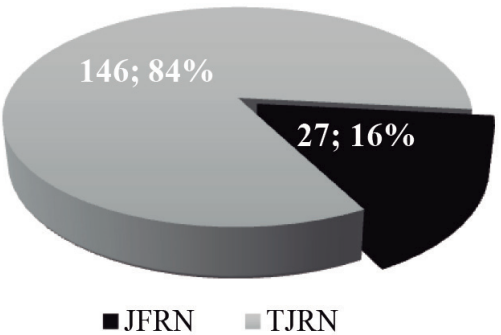
Gráfico 8. Evolução das demandas judiciais na Justiça Federal e Estadual do RN, entre março e junho de 2020



Fonte: Elaboração própria (2021), a partir de dados da JFRN e TJRN (2020).

A maior parte das ações relacionadas à política de saúde foi protocolada na Justiça Estadual, (146; 84%), o que se explica pela restrita competência da Justiça Federal, que atua, regra geral, em demandas em que a União figura como parte (Gráfico 9).

Gráfico 9. Demandas judiciais na área da saúde e relativas à Covid-19, na Justiça Federal e Estadual do RN, entre março e junho de 2020

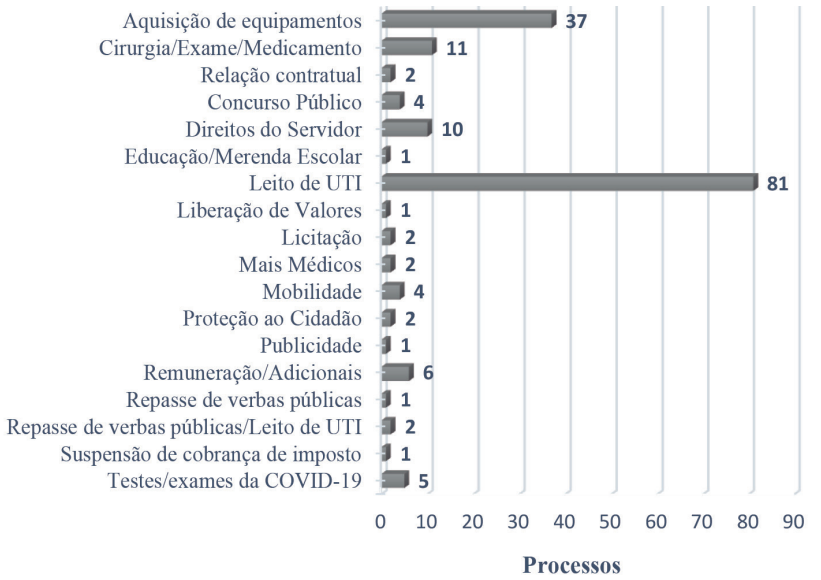


Fonte: Elaboração própria (2021), a partir de dados da JFRN e TJRN (2020).

Tal dado também pode ser explicado a partir das competências estadual e municipal para operacionalização da política de saúde, o que direcionava as demandas recorrentes para a Justiça Estadual.

Além disso, foi possível identificar que 81 processos (do total de 173) tinham como objeto a demanda por leitos de UTI. Tal resultado revela que a ausência de gestão da estrutura de saúde já constatada por Medeiros *et al* (2020a) desaguou no Judiciário e revelou a ineficiência administrativa por parte do Poder Executivo (Gráfico 10).

Gráfico 10. Classificação das demandas judiciais na área da saúde e relativos à Covid-19, na Justiça Federal e Estadual do RN, entre março e junho de 2020



Fonte: Elaboração própria (2021), a partir de dados da JFRN e TJRN (2020).

Em segundo e terceiro lugares, as demandas judiciais versaram sobre pedidos de aquisição de equipamentos para hospitais e cirurgias, exames e medicamentos. O fato é que a pandemia encontrou no RN um cenário de gestão deficitário quanto aos leitos e à infraestrutura, mas, igualmente, quanto aos serviços e à disponibilidade de profissionais de saúde, notadamente nos territórios distantes da capital. Algumas medidas urgentes foram adotadas para tentar sanar a omissão de longas datas. Dentre elas, pode-se citar a contratação de profissionais de saúde recém-formados, que precisaram antecipar a colação de grau, para atuarem na linha de frente da Covid-19 no

estado. Tais profissionais, por sua vez, encontraram um cenário novo, de muitas incertezas, tendo reportado à pesquisa realizada por Silveira *et al.* (2020b) que os novos desafios envolvem tensões psicológicas, dificuldades para o uso de EPIs, além dos novos protocolos de saúde.

Considerando os 173 processos analisados, 113 foram propostos por pessoas físicas e os atores mais demandados foram o ente estadual e os municípios potiguares, os quais figuraram em 107 e 102 demandas, respectivamente, existindo casos de ações propostas contra o ente local e estadual conjuntamente (o que faz com que o número de vezes em que tais entes foram demandados ultrapasse o número de casos).

Além dos elementos já observados, foi possível identificar, territorialmente, quais municípios foram mais demandados. Dentre os casos estudados, algumas demandas estavam direcionadas à União (3 casos) e ao ente estadual (96 demandas), resultando em um reflexo territorialmente abrangente. Entretanto, em outros casos, as demandas estavam pontualmente orientadas a municípios onde os conflitos se destacaram. Dentre eles, podemos apontar o município de Natal, com 27 demandas exclusivas e Parnamirim com 7 casos.

Outros 11 municípios potiguares foram demandados, e estão distribuídos por 6 das 8 regionais de saúde da seguinte forma: 1ª (Nova Cruz); 2ª (Areia Branca, Mossoró); 3ª (Macau); 4ª (Acari, Currais Novos, Caicó); 7ª (Natal, Parnamirim, Extremoz, Macaíba); e 8ª (Afonso Bezerra, Ipanguaçu). A partir das análises realizadas, foi possível perceber que a regional em que mais conflitos foram identificados foram a 4ª, 7ª e 8ª, as quais são marcadas por contextos distintos, mas possuíam, de forma semelhante, déficits na gestão e no planejamento da saúde. Além disso, essas três regionais apresentaram curva ascendente de casos já desde o mês de maio de 2020.

A 8ª regional foi apontada por Medeiros *et al.* (2020b, p. 65) como território que não possuía, em abril de 2020, "nenhum leito ativo – nem mesmo de estabilização". Quanto ao planejamento, 77% dos municípios apresentaram nível de cumprimento menor que 50%, o que significa que a maior parte deles não havia submetido e aprovado nem metade nos instrumentos de gestão da política.

A 7ª Região de Saúde, por sua vez, é composta pelos municípios que formam a Região Metropolitana Funcional (Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz) e que reúne o maior contingente populacional, concentrando 38,2% da população total do estado e que também recebe a demanda de regionais desprovidas de leitos, como era o cenário da 1ª e 3ª regionais em abril de 2020, as quais tinham apenas um e dois leitos (somente de estabilização), respectivamente (MEDEIROS *et al.*, 2020a).

Como demonstra Medeiros *et al.* (2020a, p. 39), "dos 463 leitos de UTI do SUS existentes no estado, 73% deles estão localizados na 7ª Região de Saúde Metropolitana", a qual suportou o déficit de gestão e planejamento das demais regionais durante o contexto inicial da pandemia. A despeito de ser dotada da maior parte da infraestrutura de saúde, 100% dos municípios dessa regional apresentaram percentual de cumprimento na faixa entre 1%-49%, indicando que, novamente, nem metade dos instrumentos havia sido elaborada e aprovada.

A 4ª regional de saúde apresentou déficit no planejamento da política de saúde. Observando-se os dados extraídos do Sistema DigiSUS, 84% de seus municípios apresentam, nas faixas mínimas, entre 0 a 49% dos instrumentos de planejamento em saúde esperados em âmbito municipal.

O cenário menos desfavorável quanto ao planejamento encontrava-se na 6ª regional, na qual 65% dos municípios apresentaram entre 50% e 99% dos instrumentos analisados, o que pode ter gerado reflexos positivos durante o enfrentamento à pandemia, já que o aumento mais considerável do número de casos confirmados de Covid-19 nos municípios desta regional se deu apenas em setembro de 2020, durante a campanha eleitoral, quando houve maior ocorrência de eventos presenciais em todo o estado. Entre abril e agosto, a linha de ascendência relativamente às infecções pelo Sars-CoV-2 na 6ª regional permaneceu mais tímida em relação às demais regiões.

Considerações finais

O presente capítulo demonstrou que, particularmente no âmbito da política setorial de saúde, o planejamento parece se revelar uma ferramenta potente e estratégica de gestão, pela qual cada esfera de governo deve nortear a observância dos princípios e a execução de diretrizes operacionais que fundamentam a oferta eficiente de ações e serviços capazes de promover, proteger e recuperar a saúde de sua população. Como forma de robustecer o atendimento a este direito universal, a estratégia de regionalização se apresenta como um elemento facilitador para gestores e beneficiários. Tal percepção, entretanto, ainda se mantém distante da realidade de muitos municípios do RN, conforme demonstrado neste capítulo.

Foi possível perceber que a inadequada atenção dos gestores públicos potiguares aos instrumentos de planejamento e gestão regionalizada da política de saúde se refletiu em uma maior complexidade para o enfrentamento da crise sanitária. Verificamos, ainda, que os municípios e, consequentemente, as regiões de saúde do estado não estavam preparadas para um contexto de crise como a decorrente da pandemia do novo coronavírus, tanto em relação à estrutura de atendimento quanto à realização do planejamento.

Os reflexos foram sentidos não somente pelo Poder Executivo, que, no início da pandemia, sofreu maior pressão para o atendimento do déficit, mas que foi transferida ao Poder Judiciário, o qual atuou como um mediador-gestor durante os primeiros meses de crise sanitária. Os principais efeitos dessa atuação descoordenada em torno da saúde, por sua vez, foram sentidos pela sociedade, que se amparou no Poder Judiciário para o atendimento do seu direito.

A partir dos elementos apresentados, o planejamento salta e se impõe, mais uma vez, a partir do reconhecimento da importância de seu processo e de respectivos instrumentos para a gestão, requerendo tanto uma postura individual e técnica dos gestores quanto mobilização, engajamento e decisão de todos os atores que perpassam a política de saúde. Assim, vislumbra-se a necessidade de um movimento contínuo, articulado, integrado e

solidário para a reunião de condições para a práxis em plenitude da universalidade, integralidade e equidade do sistema de saúde a partir do planejamento e da concretização do instrumento da regionalização.

Referências

ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, São Paulo, jun. 1996.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, jun., 1999.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

BARATA, L. R. B.; TANAKA, O. Y.; MENDES, J. D. V. Por um processo de descentralização que consolide os princípios do Sistema Único de Saúde. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 13, n. 1, p. 15-24, mar., 2004.

BARROS, T. C. de A. N.; SILVEIRA, R. M. da Costa; MEDEIROS, S. R. F. Q. de; ALMEIDA, L. de S. B.; CÂMARA, R. L. M. da; CLEMENTINO, M. do L. M.; MELO, K. S. de; QUEIROZ, J. V. R. de; SILVA, G. R. da. The Covid-19 pandemic, the political dispute and the 2020 elections in the Metropolitan Region of Natal (RN, Brazil). **Research, Society and Development**, [*S. l.*], v. 9, n. 10, p. e1689108530, 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto Federal n. 7.508, de 28 de junho de 2011**. Regulamenta a Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. **Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Informativo da Coordenação-Geral de**

Fortalecimento da Gestão dos Instrumentos de Planejamento do SUS, 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual de planejamento no SUS**. Fundação Oswaldo Cruz. 1. ed., rev. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 399, de 22 de fevereiro de 2006**. Divulga o Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS e aprova as Diretrizes Operacionais do Referido Pacto. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 545, de 20 de maio de 1993**. Estabelece normas e procedimentos reguladores do processo de descentralização da gestão das ações e serviços de saúde, através da Norma Operacional Básica - SUS 01/93. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1993.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 750, de 29 de abril de 2019**. Altera a Portaria de Consolidação nº 1/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, para instituir o Sistema DigiSUS Módulo de Planejamento - DGMP, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 95, de 26 de janeiro de 2001.** Amplia as responsabilidades dos municípios na Atenção Básica; define o processo de regionalização da assistência; cria mecanismos para o fortalecimento da capacidade de gestão do Sistema Único de Saúde e procede à atualização dos critérios de habilitação de estados e municípios. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2001.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada. Diretrizes operacionais dos Pactos pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão / Ministério da Saúde, Secretaria Executiva, Departamento de Apoio à Descentralização. Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Sistema Único de Saúde (SUS): instrumentos de gestão em saúde. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2002.

CERQUEIRA, S. C. C. **O processo de incorporação do Plano Municipal de Saúde como tecnologia de gestão**: o caso da Secretaria Municipal de Saúde de Salvador. 202 fls. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

CHORNY, A. H. Planificación en salud: viejas ideas en nuevos ropajes. **Cuadernos Médico Sociales**, Argentina, v. 73, p. 23-44, maio, 1998.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE (CONASEMS). Regionalização da Saúde. Posicionamento e orientações. Brasília, DF: 2019.

DANTAS, A.; FEITOSA, L. da C. A efetividade do Plano Diretor de Regionalização do SUS no Rio Grande do Norte. **Revista da ANGEPE**, v. 9, n. 11, p. 21-26, jan./jun., 2013.

FEITOSA, L. da C. **A regionalização da saúde no Rio Grande do Norte**: elementos para a compreensão da dinâmica dos lugares. 2013. Dissertação (Geografia) Programa de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia da

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2013.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. de. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto Estadual n. 29.513, de 13 de março de 2020**. Regulamenta, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, o disposto na Lei Federal n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e dá outras providências. Rio Grande do Norte: Governo do Rio Grande do Norte, 2020.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado da Saúde Pública. **Plano Estadual de Saúde (PES 2016-2019)**. Rio Grande do Norte: Governo do Rio Grande do Norte, 2016.

GUIMARÃES, R. B.. **A Regionalização da Saúde no Brasil:** da escala do corpo à escala da nação. 2008. Tese (Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

LIMA, L. D.; VIANA, A. L. D.; FERREIRA, M. P. **Condicionantes estruturais da regionalização na saúde**: tipologia dos Colegiados de gestão regional. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011. Anais [...]. [*s. l.*]

MARENCO, . *In*: **Planejamento e políticas públicas**: intencionalidades, processos e resultados. LIMA, L. L.; PAPI, L. P. (orgs.). Porto Alegre: Jacarta, 2020.

MEDEIROS, S.; SILVEIRA, R.; ALMEIDA, L.; CÂMARA, R.; SILVA, G.; MELO, K.; SILVA, B. **Regionalização do SUS no enfrentamento da Covid-19:** urgências e desafios. Em tempos de pandemia: contribuições do Observatório das Metrópoles: núcleo Natal. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020b.

MEDEIROS, S.; SILVEIRA, R.; CÂMARA, R.; SILVA, G. O território como aposta: a eclosão do conflito federativo e a gestão metropolitana como potência. *In*: **Em tempos de pandemia**: contribuições do Observatório das Metrópoles: núcleo Natal. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020a.

MENICUCCI, T. M. G.. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil**: atores, processos e trajetória. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

MENICUCCI, T.; GOMES, S. **Políticas sociais**: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. **Federalism and the welfare state. new world and european experiences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

PAIM, J. S. **O que é o SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

RIBEIRO, J. M.. Conselhos de saúde, comissões intergestores e grupos de interesses no Sistema Único de Saúde (SUS). **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 81-92, jan.-mar., 1997.

RIVERA, F. J. U.; ARTMANN, E.. **Planejamento e gestão em saúde**: conceitos, história e propostas. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

SILVEIRA, R.; ALMEIDA, L.; MEDEIROS, S.; SILVA, B.; MELO, K.; SILVA, G.. Governança metropolitana em tempos de pandemia. *In*: CLEMENTINO, M. do L.; ALMEIDA, L.; SILVA, B.. **Em tempos de pandemia**: contribuições do Observatório das Metrópoles: núcleo Natal. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020a.

SILVEIRA, R.; ALMEIDA, L.; QUEIROZ, J. V.; SILVA, B.; OLIVEIRA, P. H. Incremento na burocracia em nível de rua em tempos de pandemia: um estudo de caso sobre a inserção profissional dos novos médicos formados pela UFRN. *In*: **Em tempos de pandemia**: contribuições do Observatório das Metrópoles: núcleo Natal. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020b.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, 2005.

TANCRREDI, F. B.; BARRIOS, S. R. L.; FERREIRA, J. H. G. **Planejamento em Saúde**. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Públicas**, Rio de Janeiro, v. 30, p. 5-43,1996.

VILASBÔAS, A. L. Q. Planejamento e programação das ações de vigilância da saúde no nível local do Sistema Único de Saúde. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/EPJV/PROFORMAR, 2004.

YUNES, J. O SUS na lógica da descentralização. **Estudos Avançados**, v. 13, n. 35, p. 65-70, 1999.

Capítulo 10

Conflitos fundiários, articulação social e resistências no Rio Grande do Norte no contexto da Covid-19

Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha
Raquel Maria da Costa Silveira
Marcello Wanderley Uchoa
Renata Laíze Alves Coelho Lins Paino Ribeiro

Introdução

A crise sanitária gerada pela pandemia da Covid-19, a partir de março de 2020, combinada com o processo de fragilidade das políticas públicas no Brasil, sobretudo desde o golpe de Estado de 2016, tem revelado graves limites à efetivação de direitos, notadamente o direito à moradia.

O distanciamento social necessário à proteção da vida no âmbito da pandemia pressupõe que todos tenham acesso a uma moradia adequada. Contudo, dados do déficit habitacional evidenciam que essa é uma condição de difícil alcance para parcelas expressivas da sociedade brasileira. Segundo a Fundação João Pinheiro, as projeções do déficit habitacional em 2019 indicavam que este alcançava, aproximadamente, 5,8 milhões de moradias no país[1]. O Rio Grande do Norte apresenta um déficit aproximado de 137 mil moradias, considerando aqueles que moram de aluguel, que ocupam cômodos em casas de familiares, que moram em áreas em situação de risco e em

[1] Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas. Acesso em: 18 maio 2021.

ocupações[2]. Com o processo de desmonte das políticas públicas e de desconstrução do marco regulatório de direitos, esse quadro tornou-se mais crítico, intensificando-se os conflitos fundiários no país. Seguramente, a pandemia de Covid-19 tornou mais crítica a situação de pessoas e famílias que já estavam em situação de vulnerabilidade social, acentuando, entre outros, os processos de segregação socioespacial.

Visando ao enfrentamento dos despejos durante a pandemia de Covid-19, em outubro de 2020, grupos sociais afetados por despejos junto a entidades e assessorias populares no Rio Grande do Norte[3] aderiram à Campanha Nacional Despejo Zero. Trata-se de:

> (...) uma ação nacional com apoio internacional que visa à suspensão de qualquer atividade ou violação de direitos, sejam elas fruto da iniciativa privada ou pública, respaldada em decisão judicial ou administrativa, que tenha como finalidade desabrigar famílias e comunidades. É uma campanha permanente, de construção coletiva e aberta a toda sociedade, sobretudo aos movimentos sociais e populares comprometidos com a defesa dos direitos humanos, direito à cidade e aos territórios (DESPEJO ZERO, p. 2, 2021).

A Campanha Despejo Zero tem impulsionado a produção de dados estatísticos sobre os casos de despejos nos estados brasileiros e as ações que contribuem para fortalecer o sistema de defesa de direitos, notadamente Defensorias Públicas, Ministério Público, Conselhos de Direitos Humanos, Comissão de Direitos Humanos de Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas, entre outros espaços de exigibilidade do direito à moradia adequada.

---

[2] Disponível em: https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2020/12/03/numero-de-pessoas-que-moram-nas-ruas-de-natal-cresce-650percent-durante-a-pandemia-diz-prefeitura.ghtml

[3] Comunidade do Jacó/Natal; Comunidade da Pesca Artesanal: Enxu Queimado/São Miguel do Gostoso, Canto do Mangue/Natal; Ranchos de Pesca/Litoral do RN; Movimento de Luta dos Bairros, Vilas e Favelas (MLB); Movimento Nacional de População em Situação de Rua/RN (MNPR/RN;) Núcleo Urbano Projeto Motyrum de Educação Popular em Direitos Humanos /Labhabitat/ DARQ/ UFRN(facilitador); Apoio: Br Cidades, Núcleo Natal Observatório das Metrópoles, Fórum Direito a Cidade, Rede Manguear.

Considerando o exposto, o presente artigo busca discutir os conflitos fundiários no contexto da pandemia da Covid-19, considerando iniciativas e desafios do monitoramento, articulações sociais e resistências contra remoções no Rio Grande do Norte.

Dentre as referências, coloca-se a base legal que concebe o direito à moradia como um direito humano fundamental, com destaque para a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Nova Agenda Urbana e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030. Sob a luz da dimensão institucional, destaca-se aquela referente à luta social como elemento constitutivo dos direitos humanos. Verificam-se ainda abordagens que concebem os conflitos fundiários no marco da função social da propriedade e como problema estrutural na formação territorial brasileira.

A incidência dos casos de despejos no RN na Pandemia de Covid-19 é vista a partir de dados da Defensoria Pública do RN e das assessorias populares, por meio de consultas a processos judiciais, da escuta a grupos sociais afetados, além de espacialização dos casos de despejos identificados no estado.

Concluindo, destacam-se o panorama dos despejos no RN e as ações de grupos e organizações sociais emergentes no enfrentamento aos despejos durante a pandemia Covid-19.

Acesso à terra, direito à moradia adequada e lutas sociais

O direito à moradia possui guarida não somente na legislação nacional, mas, inicialmente, foi previsto no artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a partir da concepção de que toda pessoa tem direito a um padrão de vida que deve ser capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à seguridade social. Nesse sentido, fica claro que a concepção de padrão de vida adequado previsto por tal Declaração Universal abrange a habitação como um de seus elementos indispensáveis.

Indo além, em 1966, foi aprovado o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual reconheceu, em seu artigo 11, o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida, indicando, ainda, que os Estados signatários de tal pacto deveriam adotar medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, a partir, inclusive da cooperação internacional fundada no livre consentimento. Neste momento, o direito à moradia ou à habitação recebeu o adjetivo "adequada", que passou a acompanha-lo.

No sentido da legislação internacional, a cada 20 anos a Organização das Nações Unidas (ONU) realiza a Conferência Internacional sobre Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), dedicada à afirmação sobre o direito à moradia adequada. Realizada pela primeira vez em Vancouver, Canadá, em 1976, o evento se repetiu em 1996, em Istambul, Turquia, e, ainda, em 2016 em Quito, Equador. Cada edição gerou documento responsável por guiar as bases para políticas e abordagens sobre o espaço urbano, sendo a mais recente conhecida como Nova Agenda Urbana (2016) ou Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para Todos.

Como efeito da previsão internacional, o direito à moradia foi garantido na Constituição Federal brasileira de 1988. O artigo 6º da referida Carta apresenta a moradia no rol dos direitos sociais. No início dos anos 2000, o país aprovou um novo marco legal sem precedentes, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257), o qual estabeleceu princípios e diretrizes para o ordenamento territorial e urbanístico, a partir da concepção de função social e ambiental da propriedade. Tal legislação ainda trouxe como novidade a garantia do Direito a Cidades Sustentáveis e um rol de instrumentos, representando um importante passo para a normatização deste direito no Brasil.

Em que pese a construção desse arcabouço normativo de direitos, que desde a Constituição Federal de 1988 vinha

possibilitando o estabelecimento de pactos pela sociedade para a efetivação dos direitos urbanos e ambientais, há um processo de ruptura com esses princípios e de desconstrução do marco regulatório de Direitos. Principalmente para as políticas territoriais, o princípio da função social da propriedade inserido na Constituição Federal de 1988, a aprovação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades foram iniciativas que contribuíram, em algum nível, para a instituição de um marco normativo de direitos e para a concepção e a implementação dos instrumentos e mecanismos necessários para abordar a segregação socioespacial.

Segundo Alfonsín (2021), especialmente a partir de 2019, identificam-se vários indicadores que apontam para a descaracterização e desdemocratização da política urbana brasileira; são eles: extinção do Ministério das Cidades e a tentativa frustrada de extinguir os Conselhos setoriais, inclusive o Conselho das Cidades; aprovação da Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização de terras rurais e urbanas do país. Seu conteúdo rompe com o modelo de regularização total da posse da terra (baseado na função social da propriedade).

Assim, o princípio da mercantilização da terra prevalece sobre o relativo à função social da propriedade, aprofundando os conflitos territoriais e as ações de despejo no Brasil. A política habitacional no país se pauta, predominantemente, pela lógica econômica, respondendo mais ao capital especulativo do que aos compromissos de efetivação do direito à moradia. Assim, as cidades mantêm, historicamente, o padrão desigual e excludente, apesar da evolução normativa do início dos anos 2000.

Esse contexto evidencia a complexidade e a conflituosidade das cidades brasileiras, as quais, em sua concretude desigual, impõem-se a uma legislação rica em direitos e garantias. Como assinala Harvey (2021), a partir de Marx, o valor se move ancorado em lugares, criando geografias de cidades, determinando configurações territoriais e organizando espaços de trabalho, estruturas de governo e administração. A circulação e a acumulação do capital ocorrem em uma configuração espaço temporal específica, definindo e redefinindo os tempos

e os espaços nos quais se movimentam. É essa a dinâmica do capitalismo.

Assim, a urbanização precária se apresenta como resultado da movimentação do capital e motiva as mobilizações sociais que ocorrem como resposta da sociedade à insatisfação quanto à atuação do poder público. Desse modo, da mesma cidade de onde aflora o vigor do capital, advêm ações coletivas representadas por repertórios diversos e que reivindicam o cumprimento da função social da propriedade e o direito à moradia adequada.

Porém, conforme mencionado anteriormente, existe um arcabouço normativo de direitos, fruto das lutas sociais, que, desde a Constituição Federal de 1988, possibilitou o estabelecimento de pactos entre a sociedade para a efetivação dos direitos urbanos e ambientais. Contudo, a prevalência do princípio da comercialização da terra sobre o relativo à função social da propriedade tem contribuído para o aprofundamento dos conflitos territoriais e as ações de despejo no país. A invisibilidade dos conflitos fundiários e dos processos de violação de direitos humanos que essa prática articula evidencia a importância de se observar os diversos elementos constitutivos dos direitos humanos, notadamente a luta social, como caminhos para a sua efetivação (RUBIO, 2014).

Nessa perspectiva, apresentam-se a seguir procedimentos e resultados do monitoramento, que buscam visibilizar os conflitos fundiários no Rio Grande do Norte, com foco nas ações de despejo verificadas no contexto da pandemia de Covid-19. Dialogando com a Campanha Despejo Zero, em nível local, o referido monitoramento articula grupos sociais afetados, assessorias populares, academia e sistema de defesa.

Dados do Monitoramento

No contexto de fragilidade da política urbana e habitacional no país, sobretudo dos instrumentos e processos de democratização do acesso à terra urbanizada, os conflitos fundiários no Rio Grande do Norte (RN) já se apresentavam de forma crescente quando se propagou a pandemia de Covid-19.

Principalmente nos anos de 2018 e 2019, verificou-se o aumento dos conflitos fundiários em Natal, relacionados ao processo de revisão do Plano Diretor, com destaque para as áreas centrais e orla marítima. Sobretudo nessas áreas, os casos de ameaças de despejo se estenderam ao período da pandemia. Ao mesmo tempo, no interior do estado, agravaram-se os conflitos envolvendo comunidades tradicionais da pesca, em face da pressão imobiliária, bem como aquela provocada pela atividade turística na região, além dos impactos gerados pelas implantações de usinas eólicas no litoral norte do Rio Grande do Norte.

Assim, a partir de março de 2020, tornou-se urgente o aprofundamento das ações de monitoramento junto às populações em situação de vulnerabilidade social, verificando-se grandes desafios para a obtenção de dados e informações no âmbito do distanciamento social.

Buscando dar visibilidade às violações de direitos humanos, o Núcleo Natal do Observatório das Metrópoles[4] procedeu à escuta de comunidades, grupos e organizações sociais, cujos relatos revelaram, entre outros, as ameaças de despejo. Visto que esse problema se intensificou em todo o país, o espaço de articulação gerado pela Campanha Despejo Zero[5], passou a contribuir para o aprofundamento e a qualificação dos procedimentos de monitoramento sobre os casos de despejo, notadamente na pandemia. Trata-se de campanha descentralizada e horizontal, organizada em núcleos estaduais e locais, que compartilham dados estatísticos, denúncias de casos emblemáticos, estratégias de organização e modelos jurídicos, além de promover espaços de diálogo e publicidade de informações visando à exigibilidade de direitos.

Inserido nesse processo, o Núcleo RN da Campanha Despejo Zero foi lançado em 27 de outubro de 2020, por

[4] Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Dossiê O enfrentamento da Covid-19 nos territórios populares: monitoramento de violações de Direitos Humanos na Região Metropolitana de Natal. Realizado em 2020 e atualizado em 2021. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Dossi%C3%AA-N%C3%BAcleo-Natal_An%C3%A1lise-Local_Julho-2020.pdf.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

[5] Lançada no mês de julho de 2020. Disponível em: https://www.campanhadespejozero.org.

meio da plataforma do VI Seminário Insurgências Urbanas[6], mobilizando grupos ameaçados de remoção forçada como o Movimento de Luta dos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), o Movimento Nacional de População em Situação de Rua (MNPR RN) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), além de comunidades urbanas e comunidades tradicionais, especialmente o segmento da pesca artesanal.

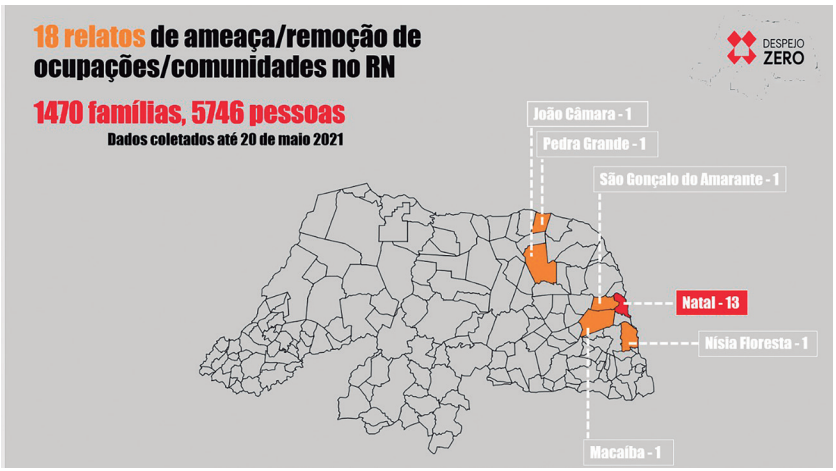
No processo de formação do Núcleo RN, desenvolveu-se o trabalho de monitoramento com as demais organizações sociais.

Consonante com Marino *et al.* (2020), a metodologia de monitoramento de conflitos fundiários coletivos consiste no mapeamento do que é invisível, exigindo a colaboração entre diferentes atores e a adoção de múltiplos métodos e escalas.

Dessa forma, o levantamento estatístico sobre despejos da Campanha Despejo Zero no RN começou a ser realizado no primeiro semestre de 2021, por meio do compartilhamento de informações entre: Assessorias Populares, Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte por meio do seu Núcleo de Tutela Coletiva e projetos de extensão da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), como o Motyrum Núcleo Urbano e o Motyrum Escritório Popular. Foram destacados apenas os conflitos iniciados durante a pandemia ou com atos processuais importantes durante a pandemia, como audiências ou decisões proferidas. Assim, foram compilados dados processuais de 18 conflitos fundiários identificados. Com esse material, foi possível monitorar cada conflito por meio das ferramentas de consulta pública dos órgãos judiciários. Nesse processo, foram identificadas 1.470 famílias ameaçadas de remoção no RN, considerando dados coletados até 20 de maio de 2021 (Figura 1).

[6] Evento anual do Projeto Motyrum Urbano (UFRN), que se colocou como um dos facilitadores da Campanha no RN.

Figura 1. Monitoramento considerando dados coletados até 20 de maio de 2021



Fonte: Núcleo RN Despejo Zero, 2021.

Dando prosseguimento ao monitoramento, foram mantidas as estratégias de obtenção de dados, sendo agregadas outras fontes, tendo em vista a realização de pesquisa acadêmica[7] e o fortalecimento da atuação do IBDU[8] no Rio Grande do Norte. Assim, foram adotados procedimentos de consulta junto ao TJRN, por meio da ferramenta de busca por jurisprudência, com uso de palavras-chave como "moradia", "despejo" e "reintegração de posse". Também foram identificados outros processos em andamento, por meio do banco de dados enviado pela Justiça Federal no âmbito das atividades do projeto de extensão "Construindo Soluções Colaborativas para questões públicas judicializadas", vinculado ao Departamento de Políticas Públicas/UFRN.

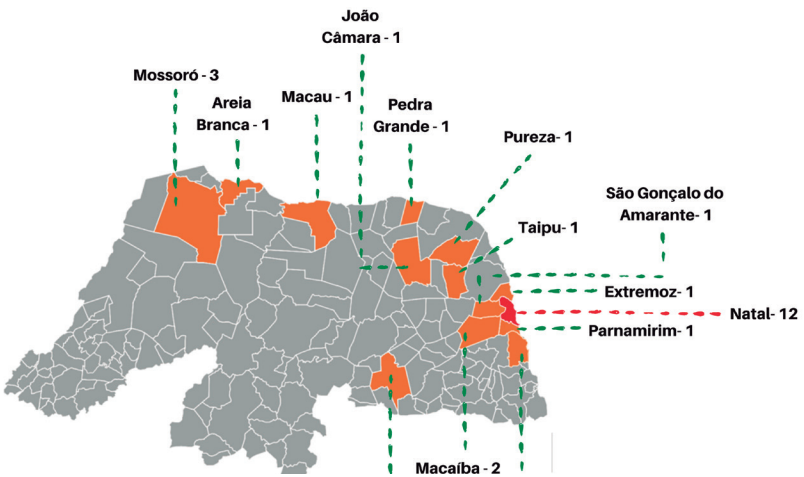
Assim, as referências processuais das diferentes ameaças de despejo foram agregadas à base de dados, desenvolvida até maio de 2021, sendo registrada a inserção de novos casos. A verificação da manutenção ou resolução das ameaças de

[7] Projeto de Pesquisa Panorama dos Conflitos Fundiários no Rio Grande do Norte no contexto da Covid-19: Contribuição ao Sistema de Defesa do Direito à Moradia Adequada/DARQ/UFRN.
[8] Projeto Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos/IBDU.

remoção já identificadas foi feita por meio da consulta pública aos órgãos judiciários. Ressalta-se que os casos solucionados foram identificados, em Natal, sendo referentes à Ocupação Pedro Melo (MLB) e ao Conjunto Praia Mar, que foram objetos de acordo judicial, e a Comunidade Cidade Nova, universo de REURB.

Considerando tais procedimentos, foram compilados dados processuais de 28 conflitos fundiários em andamento, entre os identificados. Até 12 de dezembro de 2021, foram registrados um total de aproximadamente 1.702 famílias ameaçadas de remoção no RN (Figura 2 e Tabela 1).

Figura 2. Monitoramento considerando dados coletados até 12 de dezembro de 2021



Fonte: Elaboração própria.

Tabela 1. Levantamento estatístico sobre conflitos fundiários identificados no RN entre maio e dezembro de 2021

	Nº conflitos com andamento durante a pandemia identificados	Nº de famílias ameaçadas identificadas
Urbanos	13	1587
Rurais	15	115
Total	28	1702

Fonte: Elaboração própria.

Na Tabela 1, observa-se que há um número maior de famílias ameaçadas de remoção na área urbana, em relação à área rural. Ressalta-se que essa comparação não é direta, em face da origem dos dados. Os conflitos urbanos, para além da base de dados processuais, foram reportados pelos próprios movimentos sociais e respectivas assessorias mobilizadas em torno da Campanha Despejo Zero. Logo, foi possível produzir maior quantidade de informações sobre a especificidade de cada conflito e território. Porém, as informações sobre conflitos registrados em assentamentos rurais resultaram de levantamento de dados realizado, principalmente, por meio dos processos.

A necessidade de se adotar várias estratégias para a obtenção de dados sobre os despejos revela a fragilidade dos registros oficiais, configurando o que Rolnik (2015) considera a "geografia da invisibilidade", tendo em vista a indisponibilidade e a imprecisão de dados e informações que configuram o universo das pesquisas sobre remoção.

Na leitura dos processos consultados no RN, constatou-se que a maioria deles não possui quantitativos exatos no polo passivo, sendo tratada por termos como "réus incertos", "invasores desconhecidos" ou "não identificados", conforme ilustrado nos seguintes exemplos.

> Trata-se de Ação Reivindicatória com pedido de tutela de urgência proposta por Litoral Sul Empreendimentos Imobiliários Ltda. em desfavor de **terceiros possuidores e não identificados**, aduzindo, em síntese, que: [...] Recentemente, tomou conhecimento que *terceiros* estavam ocupando os imóveis acima mencionados, inclusive murando e edificando casas em cada lote (RIO GRANDE DO NORTE, Processo nº 0800069-23.2021.8.20.5145, 2021).

> Trata-se de ação de reintegração de posse movida DANIEL DE SOUZA ROCHA em face de **réus desconhecidos** em que pleiteia liminar buscando reaver imóvel situado lote(s) 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358 e 359, todos integrantes do desmembramento Belo Moinho, situado(s) em Extremoz/RN, conforme explicitado na petição inicial (RIO GRANDE DO NORTE, Processo nº 0800737-74.2020.8.20.5162, 2021).

Isso ocorre, porque a não identificação dos réus no momento de propositura da demanda não impede o deferimento da petição inicial, conforme compreensão majoritária dos tribunais superiores no Brasil, buscando a economia processual e a efetivação do direito dos autores das ações. Porém, essa forma de registro com ausência da devida indicação daqueles que compõem o polo passivo termina prejudicando a identificação dos limites da demanda (PIOVAN, 2015). Mesmo em casos envolvendo movimentos organizados, utiliza-se esse recurso, que de fato caracteriza a condição da "geografia da invisibilidade" e afeta a leitura estatística dos conflitos, conforme exemplo seguinte.

> Trata-se de Ação de Reintegração de Posse c/c pedido liminar, proposta pelo Município de Taipu/RN, representado pelo Prefeito Sebastião Ambrósio de Melo, em face das pessoas participantes do Movimento Sem Terra (MST), que estão ocupando irregularmente imóvel público de propriedade do Município de Taipu/RN. Aduziu, em síntese, que no dia 13/03/2020, o imóvel de propriedade da municipalidade foi invadido e ocupado com animus definitivo por **dezenas de pessoas integrantes** do Movimento Sem Terra – MST (RIO GRANDE DO NORTE, Processo nº 0800697-78.2020.8.20.5102, 2020).

Para Milano (2017), essa forma de registro integra uma estratégia jurídica discursiva de atomização, desespacialização e estigmatização sobre os sujeitos, "em que se constrói um personagem para que não haja saída jurídica possível a ser articulada". Ou seja, não resta outra opção, a não ser a desocupação forçada, afinal, não se garantem direitos a sujeitos ocultos, objetificados e sem relação com o território. Verifica-se no rol de processos locais como a estratégia discursiva descrita por Milano (2017) segue a direção da desconfiguração do território e da rotulação como inimigos, conforme o seguinte.

> [...] em março de 2020, quando constatada a invasão, havia apenas 01 (um) barraco no terreno objeto desta reintegração,

> enquanto em apenas três meses é até **difícil mensurar a quantidade de construções irregulares ali presentes, bem como de lixo e entulho** (RIO GRANDE DO NORTE, Processo nº 0807983-87.2020.8.20.000, 2021).
>
> Como se não bastasse, cabe consignar que além de toda essa questão social, **ainda existe a presença do tráfico de drogas na área**, sendo este mais um motivo para que o Município conte com a força policial para desocupar os imóveis, que se encontram na área de risco (RIO GRANDE DO NORTE, Processo nº 0805838-27.2019.8.20.5001, 2019).

Ainda mais invisíveis que os números indisponibilizados intencionalmente no âmbito jurídico estão os despejos administrativos, ou seja, não acompanhados pela justiça e cumpridos sem a possibilidade de direito de defesa pleno. Embora a Resolução nº 17 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) determine a extrema excepcionalidade para os casos de despejos administrativos, essas ocorrências continuaram acontecendo durante a pandemia, representando situações complexas para registro e monitoramento.

Um exemplo emblemático sobre essa modalidade de violação de direitos humanos identificada em Natal é a ocupação do Viaduto do Baldo, em que há um ciclo de remoções e ameaças em conflito que envolve população em situação de rua[9].

Apesar das dificuldades de registro citadas, os levantamentos e relatórios gerados pelo Núcleo RN Despejo Zero em torno desses conflitos contribuíram para incluir em pauta e aprovar a Lei Estadual 11.000/2021, que dispõe sobre a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse; despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais; cobranças de multas contratuais e juros de mora em casos de não pagamento do aluguel, prestação de quitação do imóvel residencial e da taxa condominial, enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (Covid-19). Destaca-se que a Lei Estadual do RN abrange uma temporalidade mais adequada do

[9] Relato disponível em: https://www.saibamais.jor.br/das-14-pessoas-sem-teto-expulsas-do-viaduto-do-baldo-pela-prefeitura-de-natal-apenas-quatro-conseguiram-abrigo/.

que as medidas tomadas em âmbito federal, sendo válida até 60 dias após a suspensão de Decreto Estadual sobre a condição sanitária.

Considerando o universo das ameaças de despejo mencionado anteriormente, delimitou-se um caso emblemático, representado pela Ocupação Emmanuel Bezerra, organizada pelo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB)[10], visando dar visibilidade às especificidades de organização e às estratégias de resistência no contexto das remoções no RN. O relato e as reflexões sobre o processo dessa Ocupação são desenvolvidos a seguir por integrante do MLB, na condição de assessoria jurídica, e participante em coautoria do presente artigo.

Ocupação Emmanuel Bezerra – MLB: estratégias de resistência contra despejos no RN

O MLB, como um movimento nacional, socialmente organizado, nas periferias de mais de 21 (vinte e um) Estados da Federação, no Brasil, compreende que é preciso que os espaços de poder sejam ocupados por aqueles que vivenciam as lutas por sobrevivências: o povo pobre, periférico, cujas vozes são silenciadas e invisibilizadas estrategicamente pelos capitalistas. Desse modo, como, para o capitalista, a questão que centraliza a construção do regime jurídico de proteção é a propriedade, a melhor maneira de denunciar a necessidade de uma reforma urbana que esteja centralizada na pessoa humana é questionar a não observação do uso social da propriedade, especialmente neste momento tão delicado da humanidade, diante da mais grave crise sanitária na recente história dos povos, a pandemia de Covid-19, por meio da realização de ocupações urbanas.

Enquanto os noticiários recomendavam que ficássemos em casa, em razão do risco de contaminação pela Covid-19; para milhares de pessoas essa não era uma opção, ora porque não tinham casa, ora porque estavam na eminência de ser despejadas, ou já haviam sido despejadas e estavam morando em quartinhos

[10] MLB: Quem somos? Disponível em: https://www.mlbbrasil.org/quem-somos.

improvisados na casa de parentes, ou, ainda, encontravam-se dividindo aluguel com amigos.

Nesse período, foi verificado o fechamento de diversas atividades econômicas e adotada uma série de medidas de enfrentamento, de emergência, em saúde pública, de importância internacional, previstas na Lei 13.789, de 06 de fevereiro de 2020, dentre as quais: o isolamento social, a utilização de máscaras de proteção individual, a indicação da higienização das mãos com água e sabão ou com álcool 70 e a quarenta, sendo tais medidas nem sempre acessíveis às comunidades periféricas, às quais, além do direito à moradia, é negado, também, o direito ao acesso a diversos bens e serviços, como água potável, alimentação, saúde, educação, transporte, trabalho.

Nesse contexto, a primeira ocupação realizada pelo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas, (MLB) foi a Ocupação Emmanuel Bezerra, nome escolhido pelas famílias, para homenagear um jovem estudante norte-rio-grandense, assassinado na época de ditadura civil militar de 1970, por sua luta e resistência pela liberdade. Foi assim que, na madrugada do dia 31 de outubro de 2020, sessenta famílias ingressaram em um prédio público, abandonado há mais de dez anos, onde já havia funcionado, há algumas décadas, a primeira faculdade de Direito da cidade do Natal. Trata-se de um prédio tombado pelo Patrimônio Histórico e Cultural, pertencente à Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, mas que estava abandonado e bastante deteriorado, no bairro histórico da Ribeira, região central de Natal.

Em conversa informal com as lideranças do movimento, ouviram-se relatos sobre a escolha do prédio e a decisão consciente de que este deveria estar localizado próximo do centro, visando, assim, denunciar a grande quantidade de prédios públicos abandonados, enquanto famílias com crianças, mulheres e idosos estavam sem teto. Buscou-se, com o ato, mostrar a importância e a centralidade do planejamento e da execução de políticas habitacionais que enfrentem efetivamente o déficit habitacional, sem relegar às pessoas mais vulneráveis socialmente a gentrificação ou a periferização, de forma a trazer para a discussão da sociedade

a ideia do direito à cidade, que não implica somente a garantia ao direito à moradia digna, mas a todos os direitos humanos que estão a ele associados, como o transporte, o lazer, a saúde, a educação, dentre outros, inclusive quanto à necessidade de inverter a ordem, construída historicamente, de expulsão dos pobres dos centros das cidades.

A pandemia de Covid-19 acabou por revelar, abertamente, uma série de violações de direitos humanos e a ausência de atuação dos governos federal, estadual e municipal para implementação de medidas emergenciais, que somente foram implantadas em agosto de 2020, com o auxílio emergencial de R$ 600,00 (seiscentos reais), posteriormente reduzido para R$ 300,00 (trezentos reais).

Essas foram as questões principais que motivaram e mobilizaram o povo, organizado pelo MLB, a não mais esperar a solução do Estado, e sim a lutar por ela, conforme menciona a liderança do MLB em entrevista concedida a uma das co-autoras.[11].

> *Enquanto houver família sem teto, enquanto houver prédios e terrenos públicos abandonados sem cumprir a sua função social, é nossa tarefa encabeçar essa luta junto às famílias. Mostrar a elas que tem sim solução para o déficit habitacional. O que está faltando é vontade política de resolver essa questão.* (Marcos Antônio Ribeiro – Coordenador do MLB-RN)

A Ocupação Emmanuel Bezerra teve grande repercussão midiática na cidade, com matérias e reportagens semanais noticiando o andamento das negociações com o Estado do Rio Grande do Norte, o Município do Natal e com a UFRN. Após a concessão de liminar de reintegração de posse, concedida pela Justiça Federal do RN, foi estabelecida uma estratégia de articulação com apoiadores e aliados nas esferas de governo na Câmara dos Vereadores, na Câmara dos Deputados, no Senado, na Comissão de Direitos Humanos da OAB-RN, assim como advogados, populares e pesquisadores da UFRN, atuantes no Núcleo RN Despejo Zero. Reunidos na sede da OAB-RN,

[11] Entrevista realizada com Marcos Antônio Ribeiro, Coordenador do MLB-RN, em dezembro de 2021.

iniciaram tratativas extrajudiciais que resultaram na abertura de procedimento de mediação judicial. Após três meses de sucessivas reuniões e debates, tensionados pelo risco de desabamento do prédio que apresentava vários comprometimentos estruturais, houve um acordo com o município do Natal, a UFRN e o Estado do Rio Grande do Norte. A desocupação ocorreu de forma humanizada, sendo assistida pela Secretaria de Assistência Social e pela Defesa Civil do município do Natal com a disponibilização de local (galpão alugado pelo município), no bairro da Ribeira, nas proximidades do centro da cidade, identificado pelas lideranças do movimento como local que atenderia às necessidades provisórias de realocação das famílias e de continuidade às mobilizações organizadas.

Figura 3. Localização do bairro Ribeira, onde se encontra a ocupação Emmanuel Bezerra

Fonte: Snazzy Maps e Wellber Drayton, adaptada pelos autores (2021).
Acervo Projeto de Extensão EMAU MARÉ/DARQ/UFRN (2021).

Nesse processo, foi obtida a inserção de trinta famílias no Programa Pró-Moradia, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, em parceria com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte e o Município do Natal, com previsão de entrega de trinta unidades habitacionais.

Destaque-se a importância de se reforçar a utilização de instrumentos já existentes e frequentemente ignorados no âmbito das decisões judiciais em conflitos fundiários, como a Resolução nº 10/2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH, a qual foi referenciada em nova decisão da Justiça Federal.

Ademais, do ponto de vista processual foi muito importante a estratégia do MLB, de visibilizar a realidade de vida de cada família e chamar à lide a participação do Estado, do Município e da União para discutir suas responsabilidades, visando a

implementação de medidas que garantam às famílias o direito à moradia. Ressalta-se que exatamente a violação desse direito foi o que ensejou a ocupação. Da mesma forma, o ingresso da ação de reintegração de posse na fase posterior foi um argumento primordial para o êxito das negociações.

Essas ações são fundamentais para que a população, historicamente excluída do acesso à moradia digna, avance na democratização do acesso à terra urbanizada e na efetivação dos direitos humanos.

Considerações finais

Considerando o processo de monitoramento e os dados identificados sobre conflitos fundiários no Rio Grande do Norte, no contexto da pandemia da Covid-19, destacamos, inicialmente, a relevância da articulação de diversos segmentos sociais, que atuam em casos de despejos na perspectiva de efetivação dos direitos humanos e, em especial, do direito à moradia. A exemplo, tem-se as Assessorias Populares, a Defensoria Pública do RN, os Movimentos Sociais, as Articulações Comunitárias e as Universidades. Vimos que a formação do Núcleo RN da Campanha Despejo Zero tem fortalecido esses diálogos e a incidência nos processos de defesa.

Certamente, para superar a fragilidade e, em muitos, casos a ausência dos registros sobre despejos, conforme foi identificado pelo monitoramento, é imprescindível que se construam ações colaborativas, procedimentos e estratégias de busca nos diferentes espaços de atuação das instituições, dos grupos e das organizações sociais. Conforme referenciamos anteriormente, nesse contexto, o monitoramento coloca-se, de fato, como a ação de "mapear o que é invisível".

Entendemos que essa perspectiva tem contribuído para a construção de uma base de dados e informações sobre os despejos no Rio Grande do Norte, possibilitando conferir visibilidade e impulsionar ações de defesa exigibilidade de direitos. Com base nos registros mencionados anteriormente, constatamos o crescimento de 232 famílias ameaçadas de despejo no Rio Grande do Norte, tendo em vista que, em maio de 2021, havia registro de

1.470 famílias, e, até dezembro de 2021, foram identificadas 1702 famílias com ameaça de despejo durante a pandemia.

Em um ambiente político e institucional marcado pela flexibilização, desconstrução e rupturas com o marco regulatório de direitos, pactuados pela sociedade brasileira a partir da Constituição Federal de 1988, há de se fortalecer, cada vez mais, a luta social como um dos componentes dos direitos humanos, conforme destacamos neste artigo.

O caso relatado da Ocupação Emmanuel Bezerra demonstra que foi possível promover a visibilização e a denúncia do déficit habitacional, além de ter contribuído para estabelecer uma pauta no campo institucional e midiático possível de promover a cessação das ameaças, em face do direito fundamental à moradia, além de reduzir os riscos de despejo e de desalojamentos.

Certamente, as estratégias de luta e resistência de famílias ameaçadas por despejo apontam caminhos para o aprofundamento das ações coletivas, visando ao enfrentamento de toda e qualquer forma de violação de direitos humanos, em especial, o direito à moradia.

Referências

ALFONSIN, B. de M. *et al*. Da nova Lei de Regularização Fundiária à extinção do Ministério das Cidades: um continuum de derrotas para o direito à cidade no Brasil. *In*: CARDOSO, A. L.; D'OTTAVIANO, C. **Habitação e direito à cidade**: desafios para as metrópoles em tempos de crise. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: , 2021.

BRASIL, Lei 13.789, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735 . Acesso em 15 dez. 2021.

CNDH – CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2018. Resolução n.10. de 17 de outubro de 2018. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf . Acesso em 15 dez.2021.

MANIFESTO da Campanha Despejo Zero. **InSURgência — Revista de Direitos e Movimentos Sociais**, Brasília, v. 7, n. 1, p. 316-318, 2021. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/36282. Acesso em: 15 dez. 2021.

HARVEY, D. O espaço e o tempo do Valor. **Dossiê Direito ao desenvolvimento, estado neoliberal e políticas públicas,** Brasília, v. 18, n. 97, p. 77-102, jan./fev. 2021.

MARINO, A. *et al*. Observatório de Remoções: múltiplos métodos para mapear o invisível. *In*: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (org.). **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares: observatório de remoções**: relatório bianual 2019-2020. São Paulo, 2020.

PIOVAN, A. C. C. Acesso à justiça e direito à moradia: uma crítica à atuação do Judiciário nos processos de reintegração de posse no centro da cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 2, n. 2, 1 ago. 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei 11.000/2021**. Disponível em: http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2021/bghmed60cyg1iga75hrgaxwg4rw9sz.pdf. Acesso em: 12 dez. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. **Processo nº 0800069-23.2021.8.20.5145.** Disponível: em https://jurisprudencia.tjrn.jus.br/. Acesso em: 12 dez. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. **Processo nº 0800737-74.2020.8.20.5162**. Disponível em: https://jurisprudencia.tjrn.jus.br/. Acesso em: 12 dez. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. **Processo nº 0800697-78.2020.8.20.5102**. Disponível em: https://jurisprudencia.tjrn.jus.br/. Acesso em: 12 dez. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. **Processo nº 0807983-87.2020.8.20.000**. Disponível em: https://jurisprudencia.tjrn.jus.br/. Acesso em: 12 dez. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. **Processo nº 0805838-27.2019.8.20.5001**. Disponível em: https://jurisprudencia.tjrn.jus.br/. Acesso em: 12 dez. 2021.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

RUBIO, D. S.. Crítica a una cultura estática y anestesiada de derechos humanos. Por una recuperación de las dimensiones constituyentes de la lucha por los derechos. *In*: MÜLLER, C.; AZEVEDO, K. F. M. S. de Azevedo (org.). **Os conflitos fundiários urbanos no Brasil**: estratégias de luta contra os despejos e empoderamentos a partir da teoria crítica dos direitos humanos. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2014.

Parte III
Planejamento Urbano e Regional no contexto da Extensão Universitária

Capítulo 11

A extensão universitária e a luta pelo direito à cidade na revisão do Plano Diretor de Natal

Ruth Maria da Costa Ataíde
Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio
Sarah Andrade de Andrade
Rodrigo Silva

Introdução

Enquanto projeto de extensão universitária, o Fórum Direito à Cidade surge, em 2018, a partir do diálogo e da 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 na sua Região Metropolitana, com vistas à construção de estratégias de enfrentamento à violação de direitos humanos em curso no país, verificadas a partir da reafirmação das políticas neoliberais, as quais 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 ao 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, esses segmentos apontavam, mesmo sem embasamento técnico, para as 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 o "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 em seus normativos associados. Tais aspectos 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 pendente 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, e, 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 capítulo, 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, nos quais 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" desses acordos iniciais – que visavam à 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. Esses debates, destinados a refletir sobre a cidade a partir das suas regiões administrativas e da perspectiva dos diversos segmentos representantes da sociedade[2], eram

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

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 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.

---

instituições do segmento empresarial; (3) Entidades profissionais; (4) Instituição de ensino e pesquisa.

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, foram 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 autorregulamentação 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 úteis[3] 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 essa 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

[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.

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 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, contabilizava-se, no início de maio de 2020, mais de 100 mortes[4], 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,

[4] Até o dia 14 de dezembro de 2021, infelizmente, registra-se a marca de 7.514 mortos pela Covid-19 em nosso estado.

e, mais do que isso, a adesão ao formato virtual para as etapas seguintes acabou por configurar mais um entrave[5] à efetiva participação e ao 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, a leitura e o manuseio simultâneos 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. Esses 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, mas, 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 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 (LEÔNCIO *et Al.*, 2020, p. 143).

[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.

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 "contraminuta", buscando alterar, suprimir ou adicionar conteúdos prioritários para o enfrentamento das ameaças à segurança socioambiental, resultante da discussão até ali constituída. Tendo elegido uma quantidade significativa de delegados alinhados com essa perspectiva, conquistou-se o mínimo: a manutenção e a ampliação das AEIS. A divulgação do resultado desta etapa foi, no entanto, suspensa pelo MPRN[6], 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. Oarrefecimento e o 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 populares[7], que se dedicaram a ratificar e a 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

[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.

proteção de áreas socioambientalmente vulneráveis, refletindo localmente as "boiadas urbanísticas" popularizadas em cenário nacional. Nesta conjuntura, as propostas que compunham a "contraminuta" 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 sociais[8], 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), de que, regimentalmente, a sociedade civil, 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 capítulo, defendendo sua coerência técnica e contribuindo para a leitura

[8] Publicação disponível em: https://www.instagram.com/p/CQvsD0wFv-N/. Acesso em 14 dez. 2021.

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). Tais propostas foram 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. Nesse 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, findado ainda em 2021, e a formação de uma comissão especial para debater o Projeto, em que se desenvolvem 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 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 vereadores e vereadoras da bancada de oposição. Entre outubro e novembro, foram realizadas três reuniões, que possibilitaram uma análise de conjuntura e consideraram 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 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	Público: vereadores, representantes de entidades, movimentos sociais, acadêmicos e demais cidadãos presentes; Temas: 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	Público: vereadores, representantes de entidades, movimentos sociais, acadêmicos e demais cidadãos presentes; Temas: 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	Público: vereadores, representantes de entidades, movimentos sociais, acadêmicos e demais cidadãos presentes; Temas: 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. Público: vereadores, representantes de entidades, movimentos sociais, acadêmicos e demais cidadãos presentes; Temas: 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: 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 (FIERN[9], SINDUSCON-RN[10], CREA-RN[11], CAU-RN[12]), 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.

[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.

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

Tema	Data	Observações
Orla	26.11.2021	Procedimento: Explanação pela Secretária Adjunta da Semurb sobre as áreas especiais existentes na Orla e a área não edificante. Destaques: 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 orlas; Vereador de oposição mostra que a orla de João Pessoa tem controle de gabarito e que deve ser vista como exemplo. Representante da Fecomércio[13] 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; Associação Brasileira de Hotéis defende as propostas do PL; 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.

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

ZPAs	03.12.2021	Procedimento: Explanação 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 autorregulamentação 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. Destaques: 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 podem mantê-las sem contrapartida econômica; Vereador de situação se mostra preocupado com a viabilidade da TPC; 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 que se discute internacionalmente, fragiliza-se a proteção ambiental; 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; Vereadora líder da situação demonstra preocupação com as inseguranças jurídicas existentes na proposta; Vereadoras de oposição também se preocupam com as regulamentações específicas das ZPAs e questionam a criação das Áreas Especiais Militares nas ZPAs.

AEIS	10.12.2021	Procedimento: Explanação 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.; A Promotora de Justiça também explana sobre a proteção das AEIS e a falta de estudos relativos à alteração da renda nos trechos excluídos, entre outros pontos destacados. Destaques: 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 direito à propriedade; 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. Proprietários de terrenos e empreendimento verticais em AEIS criticam a manutenção dessas áreas; 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. Os vereadores e vereadoras fazem questionamentos contra e a favor das AEIS. Moradores da AEIS de Mãe Luíza defendem a sua manutenção e a importância do instrumento para a garantia do direito à moradia.

Fonte: 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 esses vindos principalmente pelos defensores das propostas do PL 009/2021, fundamentadas na supressão dos direitos conquistados e em 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. Nessas audiências, 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); a Secretaria de Tributação – Semut; a representante do MPRN; os representantes do setor construtivo; e os 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 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, assim como 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 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 artigos[15] e 05 títulos[16], 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 as mutilações do sistema de gestão da sua paisagem e do meio ambiente; (3) a reestruturação das suas

[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".

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 macrozoneamento do município foi (e ainda é) dividido em três zonas[17]: 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 sobrepõem 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;

[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.

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.

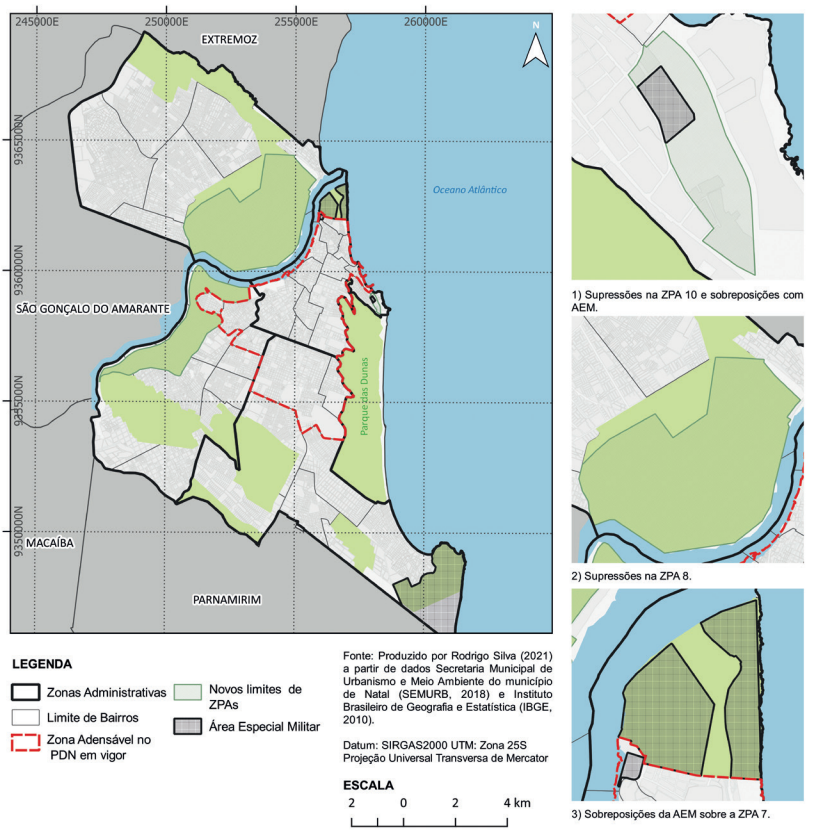
As ZPAs são as mesmas definidas anteriormente (NATAL, 2007), com algumas alterações em seus limites territoriais[18] e flexibilizações nas condições de ocupação[19]. Isso se acirra com a demarcação da Área Especial Militar – AEM sobre algumas ZPAs, retirando do escopo das regulamentações específicas a sua regulação, mas não explicitando os parâmetros para esses territórios[20]. Para além disso, o projeto determina a autorregulamentação 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.

[18] Especificamente na ZPA 8, que abrange o ecossistema manguezal e o Estuário do Potengi/Jundiaí (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 Luiza 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 n°4.664, 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.

[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.

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

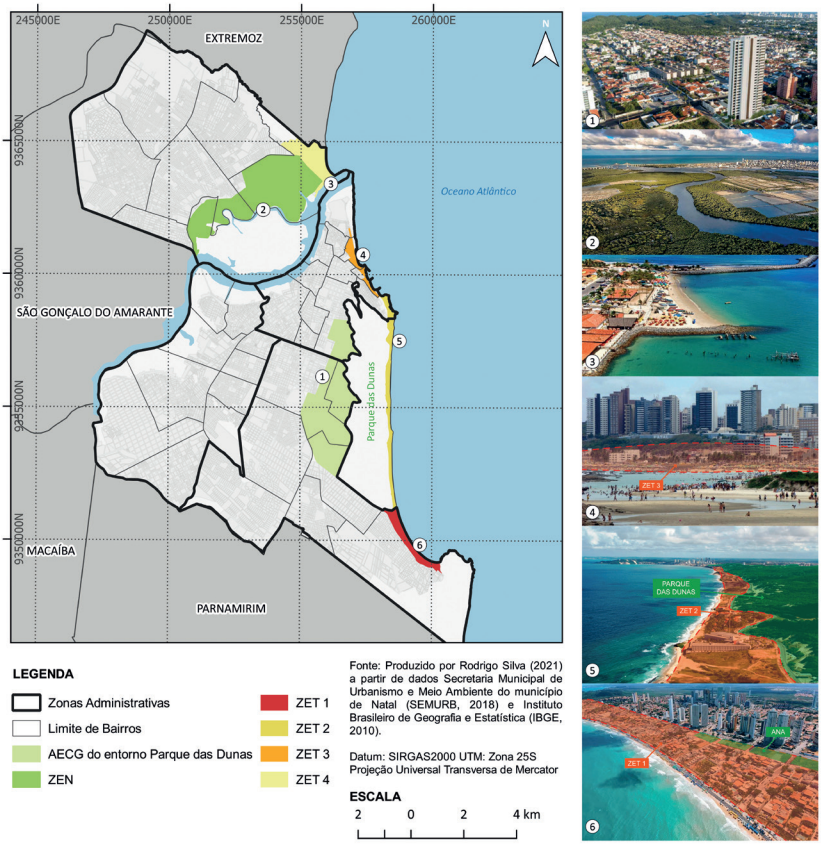


Fonte: SILVA, 2021.

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 praia[21] 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, em uma 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 à mesma no texto da lei ou em 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 altura[22], negando a relação da paisagem construída

[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.

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 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 desconsideração de limites cabíveis para a ocupação da área[23]. 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 os 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

[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.

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 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 a exclusão de territórios protegidos, sob a alegação de que o instrumento impede o desenvolvimento desses territórios. Sem 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 de o 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 apontada 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 relembrar 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 tema[24], 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 de o 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 ampliaram-se 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 quanto a TPC, da forma como estão postas, 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.

[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.

Por último, destacam-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 maior participação da sociedade civil nos processos de discussão, o PL 009/2021, em muitos de seus artigos, atribui ao Executivo Municipal o direito monocrático a 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 de a sociedade participar do debate. Isso também ocorre quando se determina o prazo (60 dias) para que o Conselho da Cidade e suas Câmaras Técnicas deliberem sobre decretos emitidos pelo Executivo Municipal.

Considerando esses e os outros problemas do texto destacado, 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 capítulo propôs-se 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 essa 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 do esforço dedicado a manter e recuperar as bases de um planejamento democrático

foi desenvolvida 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 à 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" à custa 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, F. L. C. de; SILVA, R.; ANDRADE, S. de A.; CAVALCANTE, S. M. de O. L. (org). **Propostas à minuta de revisão do Plano Diretor de Natal de 2007**: conferência final de 2021. Natal: UFRN, 2021.

ATAIDE, R. M. da C. **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. 2013. Tese (Doutorado) – Universidad de Barcelona, , Depósito Digital da Universidad de Barcelona, Barcelona, 2013, p. 608.

ATAIDE, R. M. da C.; SILVA, A. F. C. da; BEZERRA, E. E. P. de A. **Os (novos) rumos do Plano Diretor de Natal:** o que muda no zoneamento? | Parte 2. Portal do Observatório das Metrópoles, 2021.

ATAIDE, R. M. da C.; SILVA, A. F. C. da; SOBRINHA, M. D. P. B. **Os rumos do (novo) Plano Diretor em Natal-RN**. Parte 1. Portal do Observatório das Metrópoles, 2021.

CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2018.

CONCIDADE. **Minuta do CONCIDADE –** votada em 16 e 17 de março de 2020.

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

D'OTTAVIANO, C. Extensão em movimento. *In*: D'OTTAVIANO, C.; ROVATI, J. **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.

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, H. **O direito à cidade**. 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, M. **Cronograma da Câmara Municipal prevê votação de Plano Diretor às vésperas do Natal**. Natal: Saibamais, 2021.

BRASIL. Audiência Pública do Plano Diretor de Natal. Natal: Câmara Municipal de Natal, 27 out. 2021.

BRASIL. Audiência Pública do Plano Diretor de Natal. Natal: Câmara Municipal de Natal, 3 dez. 2021.

BRASIL. Audiência Pública do Plano Diretor de Natal. Natal: Câmara Municipal de Natal, 10 dez. 2021.

BRASIL. Audiência Pública do Plano Diretor de Natal. Natal: Câmara Municipal de Natal, 26 nov. 2021.

BRASIL. Audiência Pública do Plano Diretor de Natal. Natal: Câmara Municipal de Natal, 27 out. 2021.

BRASIL. Audiência Pública do Plano Diretor de Natal. Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021.

BRASIL. Audiência Pública Entendendo o Plano Diretor Natal. Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021.

BRASIL. Audiência Pública Entendendo o Plano Diretor (arts. 198 ao 261). Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021.

BRASIL. Audiência Pública Entendendo o Plano Diretor (arts. 61 ao 120). Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021.

BRASIL. Audiência Pública Entendendo o Plano Diretor (arts. 121 ao 197). Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021.

BRASIL. Audiência Pública Entendendo o Plano Diretor (arts.1 ao 60). Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 007 de 1994**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 1994.

BRASIL. **Lei Complementar n. 082, de 21 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007.

BRASIL. **Lei Complementar n. 3.175, de 29 de Fevereiro de 1984**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização físico-territorial do município de Natal. Natal: DOM, 1984.

BRASIL. **Lei n. 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.

BRASIL. **Lei n. 3.607 , 18 de dezembro 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.

BRASIL. **Lei n. 4.547, de 30 de junho de 1994**. Dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Zona Especial Interesse Turístico 2 - ZET-2, criada pela Lei n. 3.175/84 de 29 de fevereiro de 1984, que altera seus limites e dá outras providências. Natal: DOM, 1994.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar n. 009 de 2021**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: Câmara Municipal de Natal, 2021.

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

BRASIL. **Parecer sobre a sistematização da proposta de revisão do Plano Diretor de Natal**. Natal: Procuradoria Geral do Município de Natal, 2021, 490 fls.

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: 8 dez. 2021.

SANTOS, I. **Movimentos sociais e mandatos populares fazem ato pela chegada do plano diretor de Natal à Câmara**. Natal: Saibamais, 2021.

SILVA, A. F. C. da; LEÔNCIO, É. M. C. G. **Os rumos do (novo) Plano Diretor de Natal**: Outorga Onerosa e Transferência de Potencial Construtivo | Parte 4. Portal do Observatório das Metrópoles, 2021.

SILVA, R.; ATAÍDE, R. M. da C.; BRASIL, A. B. **Os (novos) rumos do Plano Diretor de Natal**: o que muda no controle de gabarito e na proteção da paisagem? | Parte 3. Portal do Observatório das Metrópoles, 2021.

SOBRINHA, M. D. P. B.; LIMA, H. A. S. de; WANDERLEY, M. U.; CASTRO NETO, F. de. **Os rumos do (novo) Plano Diretor de Natal**: o que muda nas Áreas Especiais de Interesse Social? | Parte 5. Portal do Observatório das Metrópoles, 2021.

Capítulo 12

Fóruns de Imersão Local na Região Metropolitana de Natal: uma experiência exitosa de extensão em contexto de crise

Lindijane de Souza Bento Almeida
Raquel Maria da Costa Silveira
Maria do Livramento Miranda Clementino
Brunno Costa do Nascimento Silva

Introdução

O debate sobre a questão metropolitana ganhou maior evidência na sociedade brasileira ao ser promulgado o Estatuto da Metrópole (EM), mediante a Lei n° 13.089, de 12 de janeiro de 2015. A lei federal determinou que as regiões metropolitanas (RMs) deveriam adequar seu sistema de gestão e governança interfederativa a partir de uma estrutura básica, como apontado no artigo 8° da referida norma:

> Art. 8° A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:
> I) instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
> II) instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
> III) organização pública com funções técnico-consultivas;
> IV) sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas (BRASIL, 2015, p. 4).

Além disso, o EM estabeleceu que as gestões estaduais, responsáveis pela administração e coordenação das RMs, deveriam elaborar e aprovar, no prazo de 3 anos, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) de suas respectivas regiões. As gestões municipais, por sua vez, receberam como atribuição a função de compatibilizar as metas dos Planos Diretores (PDs) ao PDUI, visando assim, à articulação de ações para sanar os problemas de interesse comuns das RMs. A despeito da legislação ter apresentado, naquele momento, uma cláusula de sanção por improbidade administrativa[1] aos gestores públicos que deixassem de cumprir as exigências, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por meio de estudos do Projeto de Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, identificou que poucas RMs obtiveram êxito na implementação do EM (MARGUTI; COSTA; FAVARÃO, 2018).

Diante desse cenário, a Rede de Pesquisa Observatório das Metrópoles (OM) concebeu o projeto de extensão nominado "Fórum de Imersão Local" como espaço de debate e articulação entre os atores locais (governamentais e sociais) das RMs. A iniciativa do OM buscou colocar nas agendas públicas a discussão relativa ao enfrentamento dos principais obstáculos e desafios ligados à pauta do planejamento e da gestão metropolitana.

No que diz respeito à implementação do EM na Região Metropolitana de Natal (RMN), localizada no estado do Rio Grande do Norte (RN), posicionado na Região Nordeste do país, Clementino (2018), Silva *et al*. (2017, 2018, 2021) demonstraram, nos seus estudos, que os gestores públicos da RMN, sejam estaduais ou municipais, também não obtiveram êxito como nas demais RMs, uma vez que a desarticulação entre os atores governamentais e a baixa adesão da sociedade nos processos de gestão metropolitana são relativamente elevados.

[1] O artigo 21, da Lei Federal n° 13.089/2015, determinava a penalidade da sanção por improbidade administrativa aos governadores, prefeitos metropolitanos ou agentes públicos que deixassem de tomar as providências necessárias para implementação do EM. No entanto, as mudanças determinadas pela Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018, revogaram tal penalidade.

Diante disso, o Núcleo Natal do OM iniciou um Fórum Piloto, denominado Fórum de Imersão com a Gestão, no ano de 2017, o qual incluía como público-alvo os Secretários de Planejamento dos Municípios da RMN. Posteriormente, foram realizados mais 4 fóruns na RMN com o intuito de promover o diálogo sobre a formulação de alternativas para o arranjo institucional da referida região durante a fase de implementação do Estatuto da Metrópole. A iniciativa se insere no Projeto nacional "As metrópoles e o direito à cidade: plataforma de conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano", coordenado pela rede de pesquisa Observatório das Metrópoles no âmbito do Programa INCT. A concretização dos Fóruns se deu a partir de projeto de extensão realizado por pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Norte com apoio da Pró-Reitoria de extensão (Proex/UFRN).

Desse modo, o capítulo objetiva compreender como o projeto de extensão "Fóruns de Imersão Local: questão metropolitana e desenvolvimento urbano a partir do Estatuto da Metrópole" tem contribuído para aproximar gestores públicos e sociedade do debate sobre o planejamento urbano e regional na RMN. Para tanto, metodologicamente, foi realizada observação participante nas atividades relativas ao projeto, entre 2018 e 2021, sendo elas: quatro Fóruns de Imersão em municípios da Região Metropolitana (Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Macaíba), no formato presencial (em contexto anterior à pandemia), e sete Fóruns Virtuais (no formato de Mesas redondas), dada a pandemia da Covid-19, além de três Oficinas e um *Workshop*.

Considerando que o projeto foi iniciado em 2018 e atravessou o contexto de pandemia ocasionada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), o presente capítulo também aborda as adaptações realizadas para fins de continuidade de suas atividades.

Em vista disso, o texto se encontra organizado, além desta introdução e das considerações finais, em mais quatro seções. A primeira seção apresenta o desenho institucional da gestão metropolitana da RMN e a (não) implementação do estatuto.

As demais seções se debruçam sobre os resultados das ações desenvolvidas nos quatro anos do projeto de extensão, sendo dois anos no formato presencial e dois anos em contexto de crise sanitária no país, o que levou a mudanças nas atividades previstas no projeto para o formato remoto.

A Região Metropolitana de Natal e a (não) Implementação do Estatuto da Metrópole

Situada no estado do Rio Grande do Norte – Região Nordeste do país, a Região Metropolitana de Natal foi instituída pela Lei Complementar Estadual (LCE) n° 152, de 16 de janeiro de 1997, com os municípios de Ceará-Mirim, Extremoz, Macaíba, Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante. Naquele momento, também foi prevista a criação do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN) como órgão de gestão da região, com funções normativas e deliberativas, mas sem a inserção de representantes da sociedade. Posteriormente, foram promulgadas mais sete LCEs[2], que inseriram nove municípios e realizaram leves mudanças no arranjo institucional da RMN, a exemplo da ampliação no número de assentos no conselho, mas sem levar em conta, novamente, a participação dos atores sociais.

Apesar das mudanças promovidas pelas LCEs, Silva *et al*. (2021) destacam que a legislação pouco avançou para melhorar o arranjo institucional da RMN. Segundo os autores:

> ao longo dos anos, o processo de construção da governança metropolitana na RMN vem sendo marcado por ausências, seja de coordenação [por parte do estado], seja de cooperação por parte dos municípios. O diálogo perene necessário ao estabelecimento de uma dinâmica consistente vem sendo prejudicado pelas mudanças de gestão e pelos elementos de cunho político (SILVA *et al*., 2021, p. 208).

[2] São José de Mipibu, Nísia Floresta (LCE n° 221/2002), Monte Alegre (LCE nº 315/2005), Vera Cruz (LCE n° 391/2009), Maxaranguape (LCE n° 485/2013), Ielmo Marinho (LCE nº 540/2015), Arês e Goianinha (LCE nº 559/2015) e Bom Jesus (LCE n° 648/2019).

A questão política pode ser mais bem visualizada ao serem verificados os motivos de inserção dos municípios à RMN. Conforme apontado por Clementino *et al*. (2021), a maior parte dos municípios da Região Metropolitana de Natal não apresenta um perfil bem definido, caracterização própria e, tampouco, identidade metropolitana. Além disso, muitos desses entes federativos são marcados fortemente por elementos rurais e não urbanos (CLEMENTINO *et al*., 2021). Essa dicotomia, como afirmado por Silva (2020, p. 80):

> figura nas metrópoles brasileiras como um dos principais desafios referentes a gestão e governança metropolitana, uma vez que um município, mesmo integrado pela lei, pode não apresentar, obrigatoriamente, conurbação com o centro urbano denso [...] Tal peculiaridade dificulta não só a integração da cidade em si ao centro denso metropolitano, como limita a continuidade das ações e das funções públicas de interesse comum dos municípios envolvidos.

Em outras palavras, a metrópole institucional da RMN acaba por não corresponder à metrópole, de fato, existente. Nesse sentido, a composição da região se caracteriza por diferenciações quanto ao porte populacional, ao tamanho do território dos municípios, ao nível de integração[3] e ao acesso a políticas públicas (Quadro 1).

[3] A metodologia do "Nível de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, RIDES e AUs à Dinâmica da Metropolização" foi desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles, em 2012, com o objetivo de analisar a integração dos municípios que fazem parte de regiões metropolitanas. De acordo a metodologia, os municípios de uma RM são classificados como: "Polo", "Polo Estendido", "Muito Alto", "Alto", "Médio", "Baixo" e "Muito Baixo".

Quadro 1. Síntese das características físicas das RMN

Divisão	Nível de Integração	Municípios	N° POP. por Município		Superfície (km²)	Taxa de Urbanização
			POP. Estimada (2020)	Percentual (%) POP. Estimada (2020)		
Funcional	Polo	Natal	890.480	54,59%	167,401	100%
	Alta	Parnamirim	267.036	16,37%	124,006	100%
		São Gonçalo do Amarante	103.672	6,35%	249,800	84%
		Extremoz	28.936	1,77%	140,639	64%
	Média	Macaíba	81.821	5,16%	510,092	61%
Institucional	Baixa	Nísia Floresta	27.938	1,71%	307,719	39%
	Muito Baixa	Ceará-Mirim	73.886	4,53%	724,838	52%
		São José de Mipibu	44.236	2,71%	289,987	45%
		Monte Alegre	22.576	1,38%	211,259	43%
		Vera Cruz	12.637	0,77%	84,127	43%
		Maxaranguape	12.544	0,76%	132,129	37%
		Ielmo Marinho	13.901	0,85%	312,028	12%
		Arês	14.417	0,88%	115,407	62%
		Goianinha	26.669	1,63%	192,279	68%
		Bom Jesus	10.267	0,62%	122,035	71%

Fonte: Elaboração própria dos autores com base no Observatório das Metrópoles (2012), IBGE Cidades (2020) e Clementino *et al*. (2021), 2022.

Os atuais órgãos da gestão metropolitana da RMN, como vislumbrado, não contemplam a estrutura básica de gestão e governança requeridos pelo Estatuto da Metrópole em razão dos seguintes aspectos: a) ausência da instância executiva, pois na RMN somente o Poder Executivo do Estado do RN se encontra representado na CRM. Não existe uma instância composta com representação dos 15 municípios metropolitanos e do governo estadual; b) ausência da representação da sociedade civil no espaço deliberativo (CDMN); c) ausência

de uma organização pública com funções técnicos-consultivas para subsidiar as demais instâncias na realização de suas funções com estudos e pesquisas; e d) ausência de um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas (fundo metropolitano).

Buscando melhorar a operacionalização de suas atribuições como ente federativo responsável pela coordenação e administração da RMN, o governo do estado promulgou o Decreto Estadual n° 22.653, de 23 de abril de 2012, que criou a Coordenadoria da Região Metropolitana de Natal (CRM). Assim como o CMDN, a CRM é vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças (SEPLAN). O Quadro 2 demonstra o atual arranjo metropolitano da RMN e as atribuições e competências de cada órgão em linhas gerais.

Quadro 2. Órgãos do arranjo institucional da RMN

Órgão	Composição	Atribuições Gerais
CDMN	1 Representante do Poder Executivo Estadual (Presidente do CDMN) 15 Representantes do Poder Executivo Municipal 1 Representante do Parlamento Comum (Vereador) 1 Representante do Poder Legislativo Estadual	Promover a integração e uniformização dos serviços comuns e de interesses da RMN; Conceder ou permitir a execução de obras e serviços públicos de interesse metropolitano e fiscalizar a sua execução; Aplicar as normas e procedimentos legais com incidência na RMN e fiscalizar seu cumprimento; Estimular entre os municípios metropolitanos a celebração de consórcios; Garantir a integração do planejamento, da organização e da execução das funções e serviços públicos de interesse comum; Especificar as funções e serviços públicos que serão executados em parceria no âmbito metropolitano e aquelas de interesse local; Analisar e aprovar o Plano de Desenvolvimento da RMN.
CRM	1 Servidor Estadual (Coordenador)	Oferecer suporte operacional ao CDMN; Executar o Plano de Desenvolvimento da RMN; Promover articulação com os municípios integrantes da RMN.

Fonte: Elaboração própria dos autores com base no Decreto Estadual n° 22.653/2012.

Já no que diz respeito às tentativas de elaboração do PDUI, o governo estadual também não logrou êxito. A gestão Robinson Faria (2015-2018) iniciou, em 2015, o debate na RMN

por meio da convocação de uma reunião com representantes do: Poder Executivo estadual, especialmente da SEPLAN; b) Poder Legislativo da Câmara Municipal de Natal; e c) Observatório das Metrópoles (Núcleo Natal). Após as discussões realizadas durante a reunião, o governo estadual decidiu acatar as sugestões elencadas pelos representantes, no sentido de criar um grupo de trabalho (GT) para a reativação do CDMN.

A segunda ação foi a realização de uma nova reunião, em 15 de julho de 2015, na qual o governo estadual determinou a data da retomada das atividades do CDMN, tendo como principal objetivo dar posse aos membros do conselho. Essa reunião foi fundamental, como frisado por Silva (2017), pois também foi discutida e preestabelecida a temática dos GTs que seriam promovidos, durante o então governo de Robinson Faria, para o desenvolvimento da RMN. Nesse sentido, foram estabelecidos oito GTs de discussão, quais sejam: 1) Estatuto da Metrópole; 2) Resíduos Sólidos; 3) Mobilidade Metropolitana; 4) Segurança Pública e Defesa Social; 5) Saúde; 6) Educação, Cultura e Esportes; 7) Cidades Inteligentes; e 8) Agricultura Familiar. O objetivo principal da criação dos GTs, "estava atrelado à necessidade de integrar as políticas públicas de modo horizontal (entre municípios metropolitanos) e de modo vertical (entre o estado e os municípios metropolitanos)", conforme afirmado por Silva *et al.* (2021, p. 181).

Apesar do esforço imputado pelo Poder Executivo estadual, em 2015, para o desenvolvimento da RMN, o movimento enfraqueceu no ano seguinte, em 2016. Esse período demarcou, ainda, o abandono do governo na implementação do EM, repercutindo diretamente na não elaboração do PDUI. E isso, por consequência, reverberou – negativamente – também na não compatibilização de ações comuns nos Planos Diretores dos municípios metropolitanos.

A essa questão também foi adicionada a revogação da penalidade de sanção por improbidade administrativa do Estatuto da Metrópole, em 2018, por meio da Lei Federal n° 13.683. Na RMN, tal fator significou um resfriamento das discussões de elaboração do PDUI entre os atores políticos (CLEMENTINO *et al.*, 2021; SILVA *et al.*, 2021) e mais um retrocesso na construção da gestão metropolitana.

Diante disso, diversas tentativas de configuração de um arranjo institucional efetivo foram realizadas, tanto pelos municípios quanto por agentes externos, a exemplo da experiência que será a seguir relatada.

Fóruns de Imersão Local: Questão Metropolitana e Desenvolvimento Urbano a partir do Estatuto da Metrópole

Diante do contexto de desarticulação evidenciado na seção anterior, ao longo dos anos, algumas iniciativas buscaram possibilitar o diálogo dos gestores municipais em torno das questões comuns. A primeira experiência a ser relatada configura-se como o embrião das tentativas formuladas pelos municípios diante da inefetividade do arranjo institucional da RMN. Trata-se do Fórum de Secretários de Planejamento dos Municípios da RMN, o qual surgiu como uma resposta à crise econômica em 2016. Diante desse contexto, foram realizadas discussões a respeito das finanças públicas municipais, a partir das quais surgiu a ideia de criação de um Fórum a ser formado pelos Secretários de Planejamento de cada município. Inicialmente, em 2016, este canal de diálogo criado pelo município de Natal enfocou o debate nos reflexos da crise econômica nas finanças municipais. Em 2017, esse espaço de debate passou a discutir a possibilidade de promover ações conjuntas nos Planos Plurianuais (PPAs) municipais, com vistas à implementação do EM. Para tanto, em parceria com o Observatório das Metrópoles, foi realizada a Oficina de Capacitação para Elaboração do PPA 2018-2021 dos municípios que integram a RMN. Neste momento, identificou-se a ausência de identidade metropolitana por parte dos municípios e a necessidade de que os problemas comuns fossem discutidos.

Em face da ausência de coordenação por parte do ente estadual, entre 2016 e 2017, o município de Natal se apresentou como coordenador das atividades do Fórum e articulador de políticas de cooperação. Diante deste papel, o referido município, com apoio do OM Núcleo Natal, propôs a elaboração de ações

integradas, voltadas à gestão metropolitana e à implementação do EM, as quais deveriam constar nos PPAs dos municípios. O momento seguinte foi de articulação para a inserção da ação comum nos planos plurianuais dos municípios metropolitanos. Em estudo realizado no ano de 2019, que tinha como objetivo verificar se a ação proposta pelo município de Natal nos PPAs foi prevista nos Planos municipais, foi possível averiguar que somente quatro municípios previram alguma ação com relação à questão metropolitana, denotando uma baixa adesão à ação e a permanência de dificuldades no processo de implementação do EM (CLEMENTINO *et al*., 2019).

Nesse contexto, surgiu a ideia dos "Fóruns Locais sobre as Metrópoles e o Desenvolvimento Urbano" a partir da interlocução da Rede INCT Observatório das Metrópoles. O projeto "As Metrópoles e o Direito à Cidade: plataforma de conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano", do Programa de pesquisa da Rede Observatório das Metrópoles 2015-2020, tinha como objetivos a realização de quinze Fóruns, um em cada Núcleo da Rede, visando alcançar as seguintes metas: (i) colocar na agenda pública local a questão do desenvolvimento urbano-metropolitano; (ii) articular um amplo leque de atores locais na discussão dos principais obstáculos e desafios para o desenvolvimento urbano-metropolitano fundado na justiça social e na democracia; e (iii) estabelecer parceria com atores públicos e sociais na realização dos fóruns locais sobre as metrópoles e o desenvolvimento urbano.

Desse modo, diante do contexto histórico de ausência de uma gestão metropolitana na RMN, da constatação recente de dificuldades no seu estabelecimento e da interlocução com atores da Rede INCT Observatório das Metrópoles – OM Núcleo Natal, deu-se início, em 2018, a um projeto de extensão que estabelecia, por meio de suas atividades, um novo formato de espaço de debate e articulação entre os atores governamentais (técnicos e especialistas da área do planejamento e das políticas urbanas, legisladores) e sociais: os Fóruns de Imersão Local.

O projeto de extensão previu os seguintes resultados a serem alcançados: a) desenvolver uma estreita conexão com

os resultados de pesquisa e as reflexões das atividades de extensão, em especial com as atividades relativas ao desafio da construção de uma cidadania metropolitana que possa colaborar na implementação das ações demandadas pelo Estatuto da Metrópole; b) contribuir na elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, o qual deve ser elaborado incorporando a participação da sociedade civil; fortalecendo a capacidade de planejamento do poder público, numa perspectiva democrática e de afirmação da justiça social e ambiental no recorte metropolitano; e c) favorecer a ampliação dos espaços de planejamento participativo, possibilitando democratizar a gestão pública municipal, e criar uma identidade metropolitana no contexto da RMN.

Essa iniciativa foi marcada pela realização de quatro Fóruns locais, sendo dois realizados no ano 2018[4] e dois no ano 2019[5]. A iniciativa do OM buscou colocar nas agendas públicas locais a discussão relativa ao enfrentamento dos principais obstáculos e desafios ligados à pauta do planejamento e da gestão metropolitana, fundamentada na justiça social e na democracia, bem como a discussão em torno do arranjo institucional da RMN.

No que diz respeito à operacionalização dos Fóruns de Imersão Local, a equipe do OM Núcleo Natal, após articulação com a gestão de cada município, deslocava-se para a sede de alguma organização pública local, onde era realizado o encontro com atores públicos sociais. No primeiro momento, era realizada uma mesa redonda de discussão acerca da questão metropolitana à luz do EM e dos desafios de implementação na RMN, tendo como palestrantes os pesquisadores da Rede de Pesquisa do OM e, em alguns casos, convidados externos, a exemplo de uma gestora da RM da Grande Vitória, convidada a participar do Fórum Local no município de São Gonçalo do Amarante. Posteriormente, eram realizados grupos focais (GF) reunindo os atores governamentais e sociais, para que pudessem expor suas opiniões a respeito do tema proposto. Procurou-se obter desses

[4] Fórum de Imersão Local – Natal realizado no dia 21 de agosto de 2018 e Fórum de Imersão Local – Parnamirim realizado no dia 13 de novembro de 2018.

[5] Fórum de Imersão Local – São Gonçalo do Amarante realizado no dia 30 de outubro de 2019 e Fórum de Imersão Local - Macaíba realizado no dia 14 de novembro de 2019.

atores informações sobre: i) a relação entre o governo do estado do RN e os governos municipais para execução do planejamento e da gestão metropolitana; ii) ações no âmbito metropolitano existentes; e iii) participação da sociedade nos espaços de gestão urbana.

A seguir, serão apresentadas as sínteses dos resultados das discussões realizadas nos quatro grupos focais referidos. Os dados foram organizados de acordo com as três dimensões anteriormente descritas.

Inicialmente, quando os atores foram questionados sobre como compreendiam a relação entre o governo do estado do RN e os governos municipais para execução do planejamento e da gestão metropolitana, ficou evidenciado, nos dois primeiros Fóruns realizados em 2018, que a relação era conflituosa devido: a) à ausência do poder estadual frente as suas atribuições e b) à fragilidade do diálogo com os poderes locais. Já nos dois Fóruns realizados em 2019 (já em um contexto de nova gestão estadual), evidenciou-se que a relação entre os poderes estadual e municipal havia passado por mudanças positivas, com abertura ao diálogo. O Quadro 3 apresenta uma síntese de cada grupo focal realizado nos Fóruns de Imersão Local no que diz respeito à relação entre o governo do estado do RN e os governos municipais para execução do planejamento e da gestão metropolitana.

Quadro 3. Síntese da dimensão da relação entre o governo do estado do RN e os governos municipais para execução do planejamento e da gestão metropolitana, a partir dos Grupos Focais

Fórum	Síntese do Grupo Focal
Natal	Chamou-se atenção para ausência de gestão metropolitana por parte do governo estadual no que compete as suas atribuições. Além disso, pontuam-se os conflitos de ordem política e territorial entre Natal e demais municípios em relação às funções públicas de interesse comum, com ênfase na política do saneamento básico.
Parnamirim	De acordo com os atores locais, não existe nenhuma relação de planejamento e gestão com o governo estadual. A situação se agrava quando é observada a relação entre o polo da RMN, o município de Natal e o município de Parnamirim. Conforme enfatizado pelos atores, não há nenhum interesse do poder municipal de Natal em cooperar.

São Gonçalo do Amarante	Desde 2019, a discussão sobre a RMN retornou. Foi destacada ainda a necessidade de elaboração do PDUI da RMN paralelamente à revisão do PD do município.
Macaíba	No ano de 2019, como pontuado pelos atores, o governo do RN voltou a promover o debate metropolitano e investir na pauta, apesar disso, os órgãos da administração indireta, a exemplo do Instituto de Defesa do Meio Ambiente (IDEMA), não compartilham com os municípios as informações do seu banco de dados, dificultando o planejamento das gestões na elaboração de suas políticas públicas.

Fonte: Almeida *et al*. (2020).

Importante destacar que a mudança do poder executivo no RN, após as eleições estaduais do ano de 2018, abriu a possibilidade de a questão metropolitana ser colocada como prioridade na agenda governamental. A atual governadora do RN foi a proponente da lei de criação da região, aprovada em 1997, e tem demonstrado um outro olhar sobre a pauta metropolitana, ao abrir espaço na gestão estadual para os debates em torno da temática. Observa-se, ainda, que o atual quadro de Secretários e Coordenadores demonstra sensibilidade e defesa da pauta metropolitana nas arenas decisórias, a exemplo do Coordenador da Região Metropolitana de Natal na SEPLAN, que esteve no cargo até 2021. O referido Coordenador da RMN participou dos Fóruns realizados no ano de 2019 e busca diálogo constante com o OM Núcleo Natal, com o intuito de aprimorar o planejamento de sua coordenadoria, bem como o desenvolver ações de cooperação no âmbito metropolitano em virtude de a coordenação e a administração dessas ações serem atribuídas ao poder estadual, conforme exposto no artigo 25, § 3°, da Constituição Federal de 1988 e no EM.

A partir da participação nos Fóruns de Imersão Local, em 2019, nos anos seguintes, a coordenadoria estadual da RMN se engajou para promover e atuar em espaços que discutam o planejamento e gestão da região, a exemplo do acompanhamento das revisões dos Planos Diretores dos municípios de Natal, Parnamirim, Macaíba e São Gonçalo do Amarante; da promoção de oficina sobre mobilidade urbana na integração da RMN – em parceria com o Núcleo Natal do

OM; e da realização de seminários acerca do planejamento territorial e desenvolvimento regional com foco na RMN. Com relação à ocorrência da participação da sociedade nos espaços de gestão urbana, o Quadro 3 traz análise de como a participação é percebida pelos participantes.

Os fóruns realizados em 2018 e 2019 também evidenciaram que as ações de cooperação no âmbito metropolitano na RMN são quase nulas. Um dos fatores que contribuem para tal cenário é o fato de que a LCE n° 152/1997, que deveria ter determinado quais seriam as ações e funções públicas de interesse comum da Região, não as delimitou. As poucas ações firmadas são entre Natal (polo metropolitano) e alguns municípios foram realizadas isoladamente, conforme consta o Quadro 4.

Quadro 4. Síntese da dimensão das ações no âmbito metropolitano

Fórum	Síntese do Grupo Focal
Natal	As duas ações citadas foram: o caso de sucesso do Consórcio Metropolitano de Resíduos Sólidos e o Fórum de Mobilidade da RMN. Apesar disso, ambas as ações apresentavam uma redução nos atores envolvidos.
Parnamirim	Não existe nenhuma relação efetiva entre as gestões de Parnamirim e Natal, apesar de o Poder Legislativo de Parnamirim insistir em ações integradas para a política de mobilidade urbana. A única cooperação é a do saneamento. Nos demais municípios da RMN, não há ações.
São Gonçalo do Amarante	São desenvolvidas duas ações entre Macaíba e Natal: uma que incide na fiscalização ambiental e urbanística (poluição e ocupação irregular) e a outra que recai sobre a limpeza urbana na Zona Administrativa Norte de Natal e zona limítrofe com Macaíba. Entre Macaíba e o de Extremoz, são realizados encontros trimestrais, para discutir-se o problema do lixo irregular nos acessos ao aeroporto. Existe um consórcio entre São Gonçalo do Amarante e Parnamirim relacionado ao fornecimento de água.
Macaíba	Existe um consórcio entre Macaíba e São Gonçalo do Amarante relacionado ao fornecimento de água.

Fonte: Almeida *et al*. (2020).

A terceira dimensão diz respeito à participação da sociedade nos espaços de gestão urbana, tendo-se como ponto desafiador inicial o fato de que nem o EM nem a legislação estadual detalham os meios para a representação e para que a participação social aconteça, no que tange ao debate metropolitano. O Quadro 5 apresenta a síntese dos resultados de cada grupo focal quanto a essa dimensão.

Quadro 5. Síntese da dimensão da participação da sociedade nos espaços de gestão urbana

Fórum	Síntese do Grupo Focal
Natal	A participação social é configurada por ser limitada nas decisões governamentais, dada a carência de espaços participativos. Pontuam-se os entraves no diálogo entre técnicos do município e a população que participa dos conselhos, acarretando baixa adesão.
Parnamirim	Em razão da falta de protagonismo do estado em abrir os espaços participativos devidos à questão, o município está trabalhando para diagnosticar sua situação e, assim, trabalhar esse ponto com a sociedade. Foi evidenciada a ausência de identidade metropolitana por parte da população de Parnamirim.
São Gonçalo do Amarante	A sociedade tem participado por meio da revisão do PD do município. Ademais, o município conta com outros canais institucionais entre a gestão e a população (ouvidoria, *Whats App*, sala do cidadão virtual); há também participação da população nas audiências públicas ocorridas na Câmara de Vereadores e em reuniões nos bairros.
Macaíba	Há compreensão dos atores de que a participação deve ser estimulada pelos governos, mas nem sempre ocorre efetivamente. A participação da sociedade, no que compete à questão urbana, tem ocorrido na revisão PD do município.

Fonte: Almeida *et al*. (2020).

Como é possível identificar, o resultado dos dois primeiros Fóruns (realizados em 2018) aponta para uma relação conflituosa e para a ausência do ente estadual em promover instâncias participativas. Já nos Fóruns ocorridos em 2019, a participação dos cidadãos foi atribuída principalmente à revisão dos seus Planos Diretores (em andamento), e, em São Gonçalo do Amarante, destacou-se a participação virtual em fóruns *on-line* e em canais diretos de comunicação.

Em Natal, percebeu-se que tanto os técnicos municipais quanto a população compreendem a necessidade de esse município protagonizar as discussões sobre a RMN, por ser a capital do estado e o município polo da região, diante da omissão do estado do RN até aquele momento.

Em Parnamirim, observou-se que há uma clara necessidade de a gestão municipal se relacionar com os municípios vizinhos, principalmente com o município de Natal, e que há diversos conflitos metropolitanos gerados pela dificuldade dessa gestão integrada ou compartilhada em diversos setores. Ademais, a discussão sobre a "cidade metropolitana" e uma identidade metropolitana se faz presente, pois os cidadãos não se veem fazendo parte apenas de um município, pois se relacionam diariamente em pelo menos dois deles. Nesse sentido, Borja (1998, p. 15) indica que:

> A cidade atual, a grande cidade é quase sempre plurimunicipal. Há poucas exceções. O mais frequente é que se deem as três dimensões do fenômeno urbano: uma cidade central, uma aglomeração ou contínuo urbano e a nova cidade metropolitana [...].

Percebe-se que, em São Gonçalo do Amarante, há certo grau de reconhecimento de ações intermunicipais e um reconhecimento do esforço da atual gestão estadual em aproximar os municípios metropolitanos, porém, as ações apontadas ainda se dão sem a mediação da coordenação metropolitana e voltada para resolução de questões pontuais dos municípios envolvidos. Há, também, maior participação da população, seja pelo interesse em participar das instâncias existentes no município ou pelo esforço da gestão em manter canais virtuais de comunicação direta.

Em Macaíba, verificou-se que os participantes do grupo focal compreendem que os principais problemas urbanos existentes no município são também metropolitanos e que precisam da mediação do estado e da cooperação dos demais municípios da RMN para serem sanados. Ademais, compreendem a importância da participação social e a necessidade de essa participação ser efetiva.

Por fim, vale destacar a participação de moradores de bairros pertencentes aos municípios vizinhos. Essa presença foi apontada em Natal, Parnamirim e Macaíba e se deu em razão da maior proximidade do local onde ocorreu o grupo focal para o participante ou por causa das maiores relações de identidade com o município em que estava ocorrendo o Fórum, apesar de residirem em um outro município vizinho. Isso demonstra, desde já, as dificuldades dos participantes em se reconhecerem como moradores de apenas um dos municípios e a importância da compreensão da identidade metropolitana.

Diante dos referidos resultados, o OM Núcleo Natal compreendeu a importância de dar continuidade aos esforços de configuração de um canal de diálogo entre os municípios. Se, no primeiro momento, os fóruns tiveram como enfoque cada município de forma individualizada, o passo seguinte seria reunir os atores locais dos municípios metropolitanos para o debate em torno dos desafios comuns. Nesse sentido, o projeto foi reconfigurado e novamente submetido à Pró-Reitoria de Extensão da UFRN com enfoque na realização de fóruns que agregassem atores de municípios diversos.

Contudo, o contexto de pandemia apresentou novos desafios, tendo em vista que os encontros presenciais desses atores se mostraram inviáveis. Além disso, vale ressaltar que o foco do projeto nas gestões municipais representava mais um limitador, pois, em virtude da urgência das crises ocasionadas pelo novo coronavírus nas diversas áreas de políticas públicas, o foco dos gestores municipais, em 2020, foi a minimização dos problemas públicos agravados pela pandemia. Nesse sentido, os desafios para a continuidade do projeto deram espaço a novos formatos de atividades, os quais serão a seguir apresentados.

A contribuição do projeto de extensão no contexto das Eleições de 2020 e da pandemia da Covid-19

Em 2020, os Fóruns Locais presenciais foram cancelados em virtude da pandemia da Covid-19, dando lugar a uma reconfiguração das atividades. Nesse contexto, os fóruns precisavam contribuir com o debate em torno da crise,

da elaboração dos Planos Plurianuais municipais e das eleições 2020.

Diante do cenário evidenciado, quando os elementos das crises ocasionadas pela Covid-19 ainda eram pouco conhecidos e sendo fundamental preservar a saúde dos docentes, alunos, servidores, bolsistas e seus familiares, a UFRN publicou instruções normativas, alterando a dinâmica de trabalho de presencial para remoto/teletrabalho, e levando a coordenação do projeto de extensão a alterar as atividades dos Fóruns de Imersão Local.

A partir da reconfiguração realizada, foram previstas as seguintes atividades: a) publicações de cartilhas semanais, produzidas com o objetivo de chamar a atenção dos candidatos para a temática do projeto de extensão; b) realização de um evento virtual relacionado à produção gerada pelo projeto; e c) assinatura de um acordo de cooperação entre o governo do estado, por meio da SEPLAN e da UFRN.

Nesse sentido, o projeto de extensão iniciou uma nova etapa de divulgações das pesquisas sobre a RMN. As publicações foram feitas mediante treze cartilhas voltadas aos candidatos ao Executivo e ao Legislativo dos municípios metropolitanos. A série de cartilhas intitulada "#DeOlhoNaMetrópole" foi publicada semanalmente, contando com sua primeira edição a respeito da RMN. A publicação tinha como tema a afirmação de que "Não é possível governar os municípios da RMN sem um olhar metropolitano!". As cartilhas foram divulgadas em diversos canais e buscavam alcançar candidatos e atores da sociedade[6]. A primeira edição das cartilhas apresentou à sociedade local a Região Metropolitana de Natal. Já a segunda e terceira edições tratou das Regiões Metropolitanas e o que é ser um cidadão metropolitano, dada a relevância de começar um debate sobre planejamento governamental em contexto metropolitano. A partir da quarta edição, foi iniciado o debate sobre a política urbana na metrópole, a gestão da pandemia, as políticas ambientais, de habitação, água, mercado de trabalho, aspectos fiscais e financeiro das RMs e a viabilidade do planejamento participativo (Figura 1).

[6] É possível acessar todas as edições na íntegra no site do Departamento de Políticas Públicas da UFRN, disponível em: https://cchla.ufrn.br/dpp/noticias-epp/.

Figura 1. Cartilhas lançadas — Projeto de Extensão Fóruns de Imersão Local

Fonte: Elaboração dos autores, 2021.

Após a publicação individualizada, o passo seguinte foi a organização de um e-book, que compilava o conteúdo ampliado produzido pelos autores para a elaboração do material sintético já publicado nas treze cartilhas. A fim de conferir maior publicidade ao material produzido, em outubro de 2020, foi realizada uma mesa virtual intitulada "#DeOlhoNaMetrópole".

Em linhas gerais, no primeiro ano da pandemia, o projeto de extensão conseguiu viabilizar a publicação de treze cartilhas, na atividade denominada "#DeOlhoNaMetrópole", e realizar um evento virtual para lançamento de um e-book com o conteúdo das cartilhas.

Durante o debate em torno das cartilhas produzidas, os membros do projeto vislumbraram a possibilidade de promover o compromisso de candidatos e candidatas aos Poderes Executivo e Legislativo Municipais nas eleições 2020 em torno da gestão metropolitana, o que foi realizado por meio da assinatura de uma Carta-Compromisso, direcionada aos pleiteantes dos quinze municípios da RMN.

Com a assinatura da referida carta, o(a) candidato(a) explicitava seu compromisso com o diálogo e a gestão metropolitana nas mais diversas áreas das políticas públicas. O seu conteúdo destacava a crise humanitária provocada pela Covid-19, a qual deixou mais explícita a gravidade da ausência de uma gestão metropolitana integrada, tanto em relação à disponibilidade de equipamentos públicos quanto à adoção de estratégias cooperativas para evitar o contágio da doença. Nesse sentido, a UFRN, por meio do OM Núcleo Natal, chamou atenção para as funções públicas e os serviços de interesse comum, os quais exigem ações governamentais compartilhadas entre o governo estadual e os governos municipais. Além dos(as) futuros(as) prefeitos(as), os(as) vereadores(as) também foram chamamos a se comprometerem com a temática, induzindo o debate metropolitano. As candidatas e os candidatos que firmaram a Carta assumiram o compromisso com:

> 1. o reconhecimento de que a gestão de municípios metropolitanos requer ações colaborativas; 2. a realização de processos participativos, transparentes, qualificados e democráticos, para a tomada de decisão e o planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas, durante seu mandato, por meio do fortalecimento de instituições participativas tais como conselhos, conferências, audiências e ouvidorias públicas; 3. fortalecimento das instituições de gestão metropolitana como o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano e o Parlamento Comum da Região Metropolitana de Natal; 4. o atendimento as orientações do Estatuto das Metrópoles, particularmente o empenho e a participação no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e do macro zoneamento da região, compatibilizando os Planos Diretores municipais;

> 5. a observância dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), propostos pela Organização das Nações Unidas – Agenda 2030, de modo transversal a todas as responsabilidades assumidas; 6. a inclusão de ações compartilhadas nos próximos Planos Plurianuais de investimentos para os próximos quatro anos; e 7. a promoção do Bem-Estar Social, com prioridade às populações em situação de maior vulnerabilidade e risco social (CARTA, 2020, p. 1).

No total, quartoze candidatos ao Legislativo e três candidatos ao Executivo assinaram o documento. Dentre os eleitos em 2020, apenas cinco candidatos assinaram a referida carta, sendo eles dos municípios de Natal, Parnamirim e Bom Jesus, demonstrando baixo interesse pela temática e pouca adesão a iniciativas voltadas ao compromisso com a metrópole.

No entanto, é preciso chamar a atenção para o fato de que o município de Natal, polo da RMN, pela primeira vez, assumiu publicamente um compromisso com a gestão metropolitana, o que pode possibilitar um avanço nas futuras pactuações entre municípios e o governo do estado. Dessa forma, deve-se destacar que, a partir dessa ação do Projeto de extensão da UFRN, uma ampliação das relações entre os municípios, pautada mais na cooperação do que na competição, pode ser possível, visto que não é tarefa fácil, dentro da dimensão político-partidária, o relacionamento entre os prefeitos e desses com o governo estadual.

A contribuição do Projeto de Extensão no ano de 2021

No ano de 2021, com a permanência da pandemia da Covid-19, o Projeto dos Fóruns de Imersão Local sofreu mais uma alteração, dada a experiência positiva de 2020 e a necessidade de que os gestores municipais elaborassem seus respectivos Planos Plurianuais. Diante disso, o projeto passou a focar nesse instrumento de gestão e na importância do planejamento. O objetivo do projeto de extensão passou a contribuir no processo de elaboração dos PPAs municipais no âmbito metropolitano, estimulando a inserção de ações comuns

entre esses entes federativos nas diversas áreas de políticas públicas. A proposta foi debater com os gestores municipais a relevância de buscar o diálogo com os municípios vizinhos sobre cada tema, considerado como problema comum, prevendo ações em seus planos de forma expressa. Além disso, os Fóruns visaram chamar atenção para o planejamento participativo, o qual destaca a relevância de planejar com os atores sociais e políticos.

Nessa nova etapa, o projeto partiu da premissa de que, ao longo dos anos, ocorreram avanços nas práticas de elaboração dos Planos Plurianuais Participativos (PPP) ou PPAs Participativo. O Governo Federal, por exemplo, criou o Fórum Interconselhos, para a elaboração do PPA 2012-2015 (Plano Mais Brasil). Alguns municípios brasileiros, por sua vez, vêm adotando estratégias de diálogo com a população, mas ainda é preciso avançar. No mesmo sentido, o diálogo metropolitano requer atenção quando o tema é planejamento.

Se os municípios metropolitanos possuem diversos problemas comuns (como questões urbanas, gestão dos resíduos sólidos, habitação, transporte público, entre outros), considerou-se que o melhor caminho a adotar é o planejamento compartilhado. Nesse sentido, os municípios podem e devem dialogar durante a elaboração dos PPAs, identificando seus principais entraves e construindo ações que possam estar presentes em cada um dos PPAs, sendo este o primeiro passo para a execução de políticas compartilhadas. Dessa forma, um PPA elaborado a partir do diálogo com os demais municípios metropolitanos poderá, além de instituir um debate mais profundo em torno das temáticas, viabilizar a elaboração de soluções mais efetivas para os problemas comuns. A ideia, também, era que o viés participativo, por sua vez, possibilitaria a construção de ações priorizadas pela própria sociedade.

Para a realização de tais atividades e buscando estabelecer um diálogo mais próximo entre o governo estadual e os municípios da RMN, a estratégia encontrada pelo OM Núcleo Natal foi firmar o Acordo de Cooperação nº 8676.11.1021, que objetivou estabelecer uma cooperação mútua e ampla entre a UFRN e a SEPLAN (como representante do governo estadual),

visando desenvolver, em conjunto, ações de mútuo interesse, por meio da organização conjunta de eventos acadêmicos, científicos e culturais e do intercâmbio de informações e publicações acadêmicas, científicas e culturais.

Com base nessa parceria, em 2021, os Fóruns Locais foram realizados por meio da realização de sete mesas virtuais, três oficinas e um *workshop*, os quais contaram com a participação de gestores públicos municipais e estaduais, atores sociais e políticos e especialistas nos temas a serem debatidos. No que se refere às mesas redondas virtuais, é preciso destacar que foram realizadas com a presença de dois a três participantes e um mediador. Os convidados externos eram pessoas com experiência em temas relacionados à política urbana ou pesquisador da temática. Cada fórum contou com a participação de um docente membro do projeto, apresentando o contexto da RMN ao público presente e realizando a mediação.

Os temas selecionados para os Fóruns de 2021 foram: planejamento e gestão metropolitana; infovias; habitação; gestão das águas; gestão de resíduos sólidos; mobilidade urbana; e políticas ambientais e climáticas (Figura 2). Os sete fóruns locais foram realizados com o objetivo de ampliar o nível de conhecimento dos gestores municipais, sobretudo os gestores de municípios metropolitanos, em relação ao principal instrumento da Gestão Pública — o Plano Plurianual, evidenciando-se o debate específico relativo a cada política enfocada. Além disso, as edições dos fóruns se configuraram como oportunidade de reforçar a importância da participação social no processo de elaboração dos PPAs. As atividades envolveram atores sociais e políticos dos municípios da Região Metropolitana de Natal, possibilitando a discussão entre os representantes da gestão pública e da sociedade civil organizada sobre cada temática desenvolvida em projeto de pesquisa em andamento na Propesq e no Observatório das Metrópoles Núcleo Natal.

Figura 2. Mesas Virtuais — Projeto de Extensão Fóruns de Imersão Local

Fonte: Elaboração dos autores, 2022.

A ideia de junção dos atores em um mesmo fórum foi promover a integração entre os municípios metropolitanos e otimizar recursos, a fim de atender o máximo de entes municipais. O projeto conseguiu atingir os quinze municípios da RMN, apesar da variação existente em relação ao número de participantes.

A seguir, as Tabelas 1, 2 e 3 apresentam o alcance das edições realizadas em 2021, quanto ao número de participantes de cada mesa por município e à caracterização dos participantes por evento e por município.

Tabela 1. Participantes das mesas virtuais por município

Municípios	I Mesa Virtual	II Mesa Virtual	III Mesa Virtual	IV Mesa Virtual	V Mesa Virtual	VI Mesa Virtual	VII Mesa Virtual	**Total**
Natal	30	29	36	37	27	31	20	**210**
Parnamirim	5	12	4	4	4	4	3	**36**
São Gonçalo do Amarante	1	3	0	0	3	2	1	**10**
Macaíba	2	1	2	3	3	1	0	**12**
Extremoz	0	0	1	0	2	0	0	**3**
Ceará Mirim	2	2	0	1	4	1	2	**12**
São José de Mipibu	1	1	0	0	0	1	1	**4**
Nísia Floresta	3	0	0	0	0	1	2	**6**
Monte Alegre	1	0	0	0	0	0	0	**1**
Vera Cruz	0	0	2	0	0	0	2	**4**
Maxaranguape	1	0	0	0	0	0	0	**1**
Ielmo Marinho	1	0	0	0	0	0	0	**1**
Arês	0	0	3	0	0	0	0	**3**
Goianinha	0	1	0	0	1	0	0	**2**
Bom Jesus	1	1	0	0	0	0	1	**3**

Fonte: Elaboração dos autores com base nos resultados das mesas virtuais realizadasem 2021, 2022.

A Tabela 1 demonstra que o projeto de extensão, em 2021, conseguiu alcançar todos os municípios da RMN, com pelo menos um representante em uma das suas edições. Vale ressaltar que os primeiros fóruns de 2021 foram acessados por uma quantidade maior de municípios, observando-se uma queda no quantitativo geral de acessos e de municípios participantes a partir da quinta edição.

A Tabela 2 apresenta a caracterização dos participantes a partir de sua identificação como servidor público, estudante, docente/pesquisador ou representante da sociedade civil organizada. Tais dados evidenciam o cumprimento da finalidade de um projeto de extensão que, no âmbito da UFRN, deve ser desenvolvido a partir da promoção da interação com diversos setores da sociedade, buscando o intercâmbio e o aprimoramento do conhecimento. Tais projetos devem ter como enfoque a realização de atividades que possibilitem a atuação da universidade na realidade social (Resolução n° 077/2017 – CONSEPE, de 27 de junho de 2017), o que foi realizado a partir dos Fóruns de Imersão Local, os quais reuniram um público diverso em suas edições.

Tabela 2. Participantes das mesas virtuais por função/ocupação

Função/ Ocupação	I Mesa Virtual	II Mesa Virtual	III Mesa Virtual	IV Mesa Virtual	V Mesa Virtual	VI Mesa Virtual	VII Mesa Virtual
Servidor Público	23	18	12	18	14	11	9
Estudante	17	24	27	20	19	21	14
Docente/ Pesquisador	5	7	6	5	8	6	7
Sociedade Civil Organizada	3	1	3	2	3	3	2
Total	**48**	**50**	**48**	**45**	**44**	**41**	**32**

Fonte: Elaboração dos autores com base nos resultados das mesas virtuais realizadas em 2021, 2022.

A Tabela 3, por sua vez, apresenta a configuração de cada atividade por município, demonstrando que as atividades contaram com público diverso, a despeito de não ser identificado um grande número de participantes em todas as edições.

Tabela 3. Total por função/ocupação por município das mesas virtuais

Municípios	Servidor Público	Estudante	Docente/ Pesquisa-dor	Sociedade Civil Organizada	**Total**
Natal	52	112	38	8	**210**
Parnamirim	20	11	2	3	**36**
São Gonçalo do Amarante	6	3	1	0	**10**
Macaíba	10	1	1	0	**12**
Extremoz	2	0	0	1	**3**
Ceará Mirim	8	2	0	2	**12**
São José de Mipibu	3	1	0	0	**4**
Nísia Floresta	3	0	1	2	**6**
Monte Alegre	0	1	0	0	**1**
Vera Cruz	3	0	0	1	**4**
Maxaranguape	1	0	0	0	**1**
Ielmo Marinho	1	0	0	0	**1**
Arês	2	0	0	1	**3**
Goianinha	1	1	0	0	**2**
Bom Jesus	2	0	0	1	**3**

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados das Mesas Virtuais realizadas em 2021, 2022.

De acordo com as Tabelas 1, 2 e 3, o formato dos Fóruns, na modalidade mesas virtuais, conseguiu alcançar, em cada atividade, uma média de quarenta participantes, sendo, em sua maioria, servidores públicos e estudantes. Os dois municípios mais interessados no projeto foram Natal e Parnamirim, os quais se configuram como os dois maiores da RMN. Os municípios de São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Ceará Mirim participaram de forma ativa, ao contrário de Monte Alegre, Maxaranguape e Ielmo Marinho, que participaram de uma única mesa.

Além das mesas virtuais, foi realizado um *workshop* virtual, denominado "Elaboração do PPA à Luz do Contexto Metropolitano", com o objetivo de lançar uma nova linha de atuação do projeto de extensão: a formação de recursos humanos. O referido *workshop* teve como objetivo discutir com os atores políticos, sociais e gestores pú-

blicos da RMN a importância de formular o PPA municipal, considerando o contexto metropolitano, e de apresentar a agenda de oficinas planejadas para contribuir na elaboração dos PPAs municipais, dada a carência de técnicos nas secretarias municipais. Assim, foram realizadas três oficinas virtuais, intituladas "Elaboração do Plano Plurianual", as quais foram planejadas a partir da divisão dos quinze municípios em três grupos de entes locais.

As três oficinas virtuais ocorreram com o objetivo de desenvolver habilidades na equipe técnica da prefeitura para gerenciamento da atividade, produção de conteúdo e uso do sistema de planejamento e execução orçamentária do município, para que possam atuar como multiplicadores junto às secretarias municipais. As oficinas também foram transmitidas via Google Meet e contaram com um assistente técnico da SEPLAN (como ministrante), instituição parceira dos fóruns, além da equipe do projeto de extensão. A Tabela 4 apresenta o total dos participantes do *workshop* e das oficinas por município.

Tabela 4. Total de participantes do *workshop* e das oficinas virtuais

Municípios	Workshop Virtual	I Oficina Virtual	II Oficina Virtual	III Oficina Virtual
Natal	27	5	5	1
Parnamirim	7	5	0	0
São Gonçalo do Amarante	1	0	2	0
Macaíba	3	0	1	3
Extremoz	0	0	2	0
Ceará Mirim	2	0	2	1
São José de Mipibu	1	0	0	0
Nísia Floresta	0	0	0	0
Monte Alegre	1	0	0	0
Vera Cruz	1	0	0	1
Maxaranguape	0	0	0	0
Ielmo Marinho	1	0	1	0
Arês	1	0	0	0
Goianinha	0	0	0	0
Bom Jesus	1	1	1	0
Total	**46**	**11**	**14**	**6**

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do *workshop* e das oficinas virtuais realizados em 2021, 2022.

A Tabela 5, por sua vez, traz o detalhamento dos participantes, permitindo visualizar a composição por categorias.

Tabela 5. Total por função/ocupação por município do *workshop* e das oficinas virtuais

Função/Ocupação	Workshop Virtual	I Oficina Virtual	II Oficina Virtual	III Oficina Virtual
Servidor Público	18	6	9	5
Estudante	20	2	2	0
Docente/Pesquisador	3	1	3	1
Sociedade Civil Organizada	5	2	0	0
Total	**46**	**11**	**14**	**6**

Fonte: Elaboração dos autores com base nos resultados do *workshop* e das oficinas virtuais realizados em 2021, 2022.

A partir das Tabelas 4 e 5, portanto, observa-se que, na modalidade oficinas virtuais, foi possível levar o conhecimento técnico para nove municípios metropolitanos: Natal, Parnamirim, Bom Jesus, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Ceará mirim, Ielmo Marinho, Vera Cruz e Macaíba. Os participantes foram os técnicos envolvidos diretamente na elaboração dos PPAs, sendo, em sua maioria, os próprios secretários de planejamento ou administração.

Nesse sentido, por meio de múltiplas estratégias, os municípios receberam a orientação de que podem e devem dialogar durante a elaboração dos PPAs, identificando seus principais entraves e construindo ações que possam estar presentes em cada um dos planos plurianuais, sendo esse o primeiro passo para a execução de políticas compartilhadas. Um PPA elaborado a partir da participação dos municípios metropolitanos viabilizará a solução dos problemas comuns. O viés participativo, por sua vez, possibilitará a construção de ações priorizadas pela própria sociedade.

Como o diálogo metropolitano requer atenção quando o tema é planejamento e já que os municípios metropolitanos apresentam diversos problemas em comum (como questões urbanas, gestão dos resíduos sólidos, habitação, transporte público, entre outros), ressalta-se, por meio dessa atividade

do Fórum, que o melhor caminho a adotar é o planejamento compartilhado. Além disso, é indiscutível a importância do princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão para o sucesso de um curso de graduação. O tripé que compõe os cursos na área de planejamento urbano e regional requer um olhar sobre o entendimento da extensão nessa área. A UFRN vem buscando utilizar, em suas disciplinas e atividades, metodologias ativas de ensino e aprendizagem, pois não é possível dissociar o ensino da formação da prática.

A integração entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão é fundamental para a atuação dos discentes, que, ao mesmo tempo, aprendem em conjunto com a comunidade local, por meio da troca de saberes, de experiências e da vivência, solidificando, assim, seus conhecimentos acadêmicos, e, ao desenvolver uma prática contextualizada, é capaz de questioná-los, validá-los e/ou retificá-los (TRIPP, 2005).

No que tange à extensão, o desenvolvimento do Projeto de extensão Fóruns de Imersão Local, elaborado e aplicado de forma coletiva pelos docentes e discentes, teve, também, como objetivo desenvolver o protagonismo dos discentes e a intervenção comunitária, considerando a importância do planejamento participativo para o desenvolvimento urbano e metropolitano.

Considerações finais

O presente capítulo apresentou o alcance e os resultados do projeto de extensão "Fóruns de Imersão Local: questão metropolitana e desenvolvimento urbano a partir do Estatuto da Metrópole", desenvolvido pela Rede de Pesquisa Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal na UFRN.

Vale ressaltar que as atividades somente foram possíveis a partir do apoio do Observatório das Metrópoles e da Pró-Reitoria de Extensão da UFRN, que, apesar do contexto de restrição de recursos, financiou o projeto de 2018 até 2021.

Foram realizados, nos anos de 2018 e 2019, um total de quatro fóruns de imersão em municípios da Região Metropolitana de Natal de forma presencial. Entre 2020 e 2021, a reconfiguração no projeto deu espaço para sete fóruns virtuais, três oficinas e um

workshop, contando-se com a presença de gestores públicos, de representantes da sociedade civil, especialistas e atores políticos. Além disso, foi possível publicar um e-book como resultado da interação entre os atores e elaborar uma carta-compromisso para candidatos ao Executivo e Legislativo municipais.

Porém, indo muito além dos dados numéricos, um dos principais resultados do projeto foi reposicionar o debate em torno da gestão metropolitana na agenda governamental no âmbito da RMN. Embora ainda exista um longo caminho a ser percorrido para a consolidação do arranjo institucional na RMN (ALMEIDA *et al.*, 2015), a criação de um canal de diálogo entre os atores públicos e sociais, com apoio da universidade, trouxe ganhos no sentido de gerar reflexões sobre os desafios, complexidades e vantagens da implementação de ações comuns pelos entes metropolitanos.

Referências

ALMEIDA, L. S. B.; CLEMENTINO, M. L. M.; SILVEIRA, R. M. C.; SILVA, B. C. N.; LEÔNCIO, E. M. C. G.; OLIVEIRA, P. H. C. N. Fóruns de Imersão Local e Gestão Metropolitana: Relato Técnico sobre o arranjo institucional da Região Metropolitana de Natal a partir do Estatuto da Metrópole. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, n. 7, 2020, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: SBAP, 2020. p. 1-11.

ALMEIDA, L. S. B.; NETA BARROS, T. C. A.; CÂMARA, R. L. M.; FERREIRA, G. D. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. *In*: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (orgs.). **Natal**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BORJA, J. **La transformacion urbana de Barcelon**: velocidad e globalidad. Seminário Internacional Sociedade e reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. São Paulo, 1998.

BRASIL. **Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

CLEMENTINO, M. L. M. A (não) implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Natal. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, B. C. (org.). **Brasil Metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018, p. 367-389.

CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. S. B.; MEDEIROS, S. R. F. Q.; SILVEIRA, R. M. C.; SILVA, B. C. N. **As dificuldades de governança na região**

metropolitana de Natal/RN. Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, 2021, p. 30.

CLEMENTINO, M. L. M.; SILVA, B. C. N.; ALMEIDA, L. S. B.; SILVEIRA, R. M. C. Duas décadas da Região Metropolitana de Natal: estudo da governança metropolitana a partir da elaboração dos Planos Plurianuais municipais. *In*: CLEMENTINO, M. L. M. (org.). **Duas décadas da Região Metropolitana de Natal**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019, p. 21-41.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto n. 22.653, de 23 de abril de 2012**. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) e dá outras providências. Rio Grande do Norte, Natal: Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças:, 2012.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (org.). **Brasil Metropolitano em Foco**: Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. 1. ed. Brasília: Ipea, 2018. v. 4, p.511.

SILVA, B. C. N. **Estatuto da Metrópole**: como anda na RM Natal. 2017. 93 fls. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) – Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

SILVA, B. C. N. **Governança metropolitana face à implementação do estatuto da metrópole: um estudo da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES**. 2021. 240 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

SILVA, B. C. N.; MELO, C. M. O.; CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. S. B.; SILVEIRA, R. M. C. Perspectiva de uma metrópole em formação: cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Natal/RN. **Interfaces Científicas - Direito**, Aracaju, v. 6, n. 3, p. 71-86, 2018.

SILVA, B. C. N.; NETA BARROS, T. C. A.; SILVEIRA, R. M. C.; ALMEIDA, L. S. B.; CLEMENTINO, M. L. M.; CÂMARA, R. L. M. A (não) governança na Região Metropolitana de Natal. *In*: CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. S. B. (org.). **Governança de Regiões Metropolitanas: contribuições à luz do Estatuto da Metrópole**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021, p. 168-211.

TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educ. Pesqui.** [online], v. 31, n. 3, p. 443-466, 2005.

Capítulo 13

Projeto Motyrum Urbano: experiência extensionista pela efetivação do direito à moradia em tempos de pandemia

Daniel Souza Lins
Arthur Morais Rodrigues Cavalcanti Alves
Júlia Cláudia de Araújo Cadó
Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha

Introdução

O presente capítulo tem como objetivo refletir sobre a relação entre universidade e sociedade, a partir da experiência de extensão universitária representada pelo Projeto Motyrum de Educação Popular em Direitos Humanos – Núcleo Urbano, ou "Motyrum Urbano", considerando, principalmente, o contexto da Pandemia de Covid-19. Esta é uma ação integrante de um conjunto de projetos de extensão que atuam em regime de colaboração que, por sua vez, tiveram origem comum baseada no Projeto Lições de Cidadania, criado em 2005, no âmbito do Departamento de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). O Projeto Motyrum Urbano passou a ser coordenado também pelo Departamento de Arquitetura da UFRN, em 2015, aprofundando a perspectiva do Direito Urbanístico e suas concepções sobre o Direito à Cidade. A atuação do Motyrum Urbano sempre se fundou na inserção dos seus membros em comunidades em situação de vulnerabilidade social e violação de direitos, instaurando elos e relações de confiança como meio de estabelecer uma situação relacional dialógica, assim como é desenvolvido com os moradores da Comunidade do Jacó, onde o projeto está inserido desde 2016.

Dentro do universo do Direito, o Direito à Cidade se constitui objeto de um amplo debate no campo do desenvolvimento urbano e social em níveis mundial e nacional, tendo importante desdobramento no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), que, de forma inovadora, trouxe ao Direito Brasileiro o direito a cidades sustentáveis, compreendido como "o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações". As concepções desenvolvidas pelo movimento social no campo da reforma urbana considera o Direito à Cidade como uma ética urbana fundamentada na justiça social e na cidadania. Nessa perspectiva, o projeto Motyrum Urbano desenvolve ações de educação popular, objetivando o desenvolvimento de um processo dialógico, articulando ensino, pesquisa e extensão.

Marcos Teóricos Metodológicos do Motyrum Urbano

Considerando a questão urbana e habitacional brasileira, o projeto Motyrum Urbano considera estruturantes os princípios da função social da cidade, função socioambiental da propriedade e da gestão democrática. Nesse sentido, destacam-se estudos desenvolvidos por autores como Edésio Fernandes (2010), Ermínia Maricato (2000), Raquel Rolnik (1997), entre outros autores no campo do Direito Urbanístico.

No âmbito da educação popular, o projeto traz as noções de emancipação e de formação para a cidadania, desenvolvidas por Paulo Freire. Dessa maneira, os procedimentos metodológicos se pautam, principalmente, na escuta da comunidade e na construção de um trabalho coletivo envolvendo os diversos segmentos sociais, notadamente, universidade, comunidade e gestão pública. Assim, são realizadas oficinas e rodas de conversa sobre problemas correntes na comunidade, com formulação de alternativas para seu enfrentamento.

O projeto Motyrum Urbano inscreve-se como uma atividade de extensão da UFRN, vinculado ao Departamento de

Arquitetura. Essa condição responde às exigências de registro e de realização da atividade extensionista no âmbito institucional.

Na perspectiva de uma gestão horizontal, o projeto Motyrum procura superar os processos hierárquicos que se verificam na institucionalidade. Consonante com o pensamento de Paulo Freire (1985), concebe que todo processo de ensino precisa ser libertador e que a prática extensionista nega isso quando assume uma hierarquia entre quem detém o conhecimento e quem necessita dele. Assim, o Motyrum Urbano pode ser compreendido como um grupo de comunicação, entendendo que o trabalho que desenvolve junto às comunidades, sobretudo a do Jacó, é de diálogo e de construção de um ambiente de aprendizado coletivo.

Freire (1985, p. 46) afirma que "A educação é comunicação, é diálogo, na medida em que não é transferência de saber, mas um encontro de interlocutores que buscam significação dos significados". Portanto, o projeto entende que a base de sua ação precisa ser o encontro entre todos os interlocutores, a fim de que a troca seja exitosa.

Outra referência importante para o Projeto Motyrum Urbano é o histórico Manifesto de Córdoba, veiculado no dia 21 de junho de 1918, a partir do qual destacam-se os principais pontos requeridos pela juventude argentina no início do século XX. Dentre os pontos abordados, o que se fez mais presente foi a crítica ao modelo de universidade vigente na época e como ele influenciava negativamente o ensino, tornando-o elitista, autoritário e desvinculado da realidade.

Essa insatisfação pode ser observada de forma nítida no seguinte trecho do Manifesto: "Nosso regime universitário — mesmo o mais recente — é anacrônico. Está fundado sobre uma espécie de direito divino; o direito divino do professorado universitário. Acredita em si mesmo. Nele nasce e nele morre. Mantém uma distância olímpica [...]" (MANIFESTO DE CÓRDOBA, 1918). Logo, a partir do fragmento, fica evidente que a educação universitária na qual estava inserido o manifesto baseava-se em uma transmissão de conteúdo, excluindo o debate de ideias e a comunicação com a sociedade.

Dessa forma, esse Manifesto e todo o pensamento emancipador que gerou constituem uma importante referência

para o Motyrum Urbano, que reitera a consagração da função social da universidade, com a inserção do grupo na Comunidade do Jacó, atuando como mediador na troca de conhecimentos produzidos na academia e na vida cotidiana.

Outra referência conceitual é a definição de extensão universitária discutida no Encontro Nacional de Pró-Reitores de Extensão Universitária, ocorrido em 1987, que a concebe como um "processo educativo, cultural e científico que articula o Ensino e a Pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre Universidade e Sociedade" (ANDRADE *et al*., 2019, p. 116). Esse é um marco importante para a educação nacional, instituindo novos rumos que impulsionaram — e impulsionam — a extensão no país.

Desse modo, entende-se, atualmente, a extensão como uma ação transversal de atuação do conhecimento que atinge toda sociedade por meio de diferentes atores. Em tal perspectiva, a extensão universitária precisa atuar com o papel político, social e cultural, visando proporcionar a interação da universidade com aqueles que estão fora de seus muros.

Contudo, considerando que as universidades são espaços complexos e de diversidade de pensamentos e ideias, é fundamental que o debate sobre a extensão enfrente as ideias neoliberais que interferem nos valores de responsabilidade social da extensão, trazidos pela Reforma de Córdoba. Logo, a extensão universitária atual enfrenta um processo de expansão e de resistência (RESENDE; LOURDES, 2020), e tal movimento pode ser observado nas atuais discussões sobre a curricularização da extensão.

> A Curricularização da Extensão propiciará uma formação integrada com o Ensino e a Pesquisa reafirmando a Extensão Universitária como uma ferramenta transformadora que materializa o compromisso ético e solidário da Universidade pública brasileira (ANDRADE; MOROSINI; WIEBUSCH, 2019).

Mostrando que, apesar das atividades extensionistas já serem tratadas como componentes curriculares propostos no Plano Nacional da Educação-PNE (Lei 13.005/2014), ainda existe

uma necessidade muito grande de aprofundamento do referido debate para ampliação desse campo de atuação.

Extensão Universitária no período da pandemia

A pandemia de Covid-19 mostrou-se como um enorme desafio às atividades de extensão. Contudo, esse foi, e continua sendo, um período em que as universidades reafirmaram a relevância dos seus trabalhos. Nesse contexto, o problema de saúde pública imposto à sociedade se desenvolveu em outras adversidades, que carecem de soluções para além do campo sanitário.

Diante do desenrolar de tais fatos, emergiu a necessidade de as diferentes áreas do conhecimento empregarem seus projetos no combate às mazelas produzidas pela pandemia. Assim, os projetos de extensão universitária contribuíram desde a produção e a distribuição de ventiladores pulmonares, *faceshields*, álcool 70%, protetores faciais até o desenvolvimento de aplicativos que registrassem aglomerações (DINIZ *et al.*, 2020). Mais adiante, no âmbito social, formularam-se medidas de conscientização das populações indígenas sobre a pandemia, apoio psicológico à população e acompanhamento de atividades físicas de idosos (MOUTINHO, 2021).

Na perspectiva local do Rio Grande do Norte, presenciou-se uma intensa atividade nos projetos extensionistas das universidades, por meio de editais de fomento a ações contra a pandemia, como o "Edital Simplificado de Fluxo Contínuo – Ações Imediatas 2020", da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Além disso, os governos regionais firmaram inúmeras parcerias com as instituições de ensino, visando à busca de melhores soluções para o enfrentamento da crise sanitária. Um exemplo dessa cooperação pode ser visto na atuação conjunta da UERN e da Universidade Federal Rural do Semiárido com a secretaria de saúde de Mossoró (SILVA *et al.*, 2020), e nas atividades proporcionadas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em conjunto com o Governo do Estado, principalmente na figura do Laboratório de Inovação Tecnológica em Saúde (LAIS) (ALMEIDA *et al.*, 2020).

Ademais, cabe destacar, também, o Dossiê Nacional, desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles, em parceria com o Fórum Nacional de Reforma Urbana. O Projeto Motyrum Urbano foi um dos vários colaboradores na elaboração do Dossiê na perspectiva do Monitoramento de violações de Direitos Humanos na Região Metropolitana de Natal, que teve como objetivo apresentar os dados do processo de monitoramento à violação de direitos humanos de grupos e territórios em situação de vulnerabilidade no contexto da pandemia da Covid-19 no Rio Grande do Norte.

Evidencia-se, diante de todos esses fatores, que os projetos de extensão universitária, na presença das condições impostas pela Covid-19, integraram e adaptaram às novas demandas existentes o que já havia sido feito ao longo dos anos, proporcionando soluções à sociedade.

A relação do Projeto com a sociedade

Nutrido pelo arcabouço teórico-pedagógico freiriano da Educação Popular e pelos princípios da função social da cidade, função socioambiental da propriedade e da gestão democrática, o projeto Motyrum Urbano busca realizar atividades na comunidade por meio da inserção, no contexto local, da criação de laços, dos vínculos, da escuta e da compreensão das problemáticas enfrentadas. A partir daí, o projeto dispõe a resolvê-las em conjunto com os moradores, nunca em posição de liderança, mas, sim, em regime de colaboração e aprendizado. Durante esse processo, a prática demanda múltiplos olhares sobre os diferentes contextos e sujeitos. Por esses motivos, o projeto assumiu o carácter da multi/transdisciplinaridade.

No espectro físico, a educação popular desenvolvida na Comunidade do Jacó se reflete na recuperação e na restauração de terrenos, muros e vias de acesso. No âmbito do processo de ensino-aprendizagem, o Projeto Motyrum Urbano proporciona a interdisciplinaridade aos cursos envolvidos (Arquitetura e Urbanismo, Direito, Ecologia, Psicologia, entre outros), bem como a possibilidade de compartilhar conhecimentos que possam

qualificar as áreas do saber acadêmico, por meio de um processo de interação com o saber popular, especialmente da comunidade envolvida. Por fim, o projeto conduz o aprofundamento teórico e a produção de material acadêmico sobre os temas que norteiam as ações.

A realização do Projeto Motyrum Urbano também se coloca no sentido de estimular seus participantes, estudantes, professores, moradores da comunidade e técnicos do setor público a contribuir com ações concretas de implementação de direitos humanos no campo da efetivação do Direito à Cidade, contribuindo para uma formação acadêmica crítica, humanista e comprometida com a efetivação dos direitos humanos.

A Comunidade do Jacó

O universo principal de atuação do Projeto Motyrum Urbano é a Comunidade do Jacó, um assentamento de origem informal localizado no bairro das Rocas, município de Natal/RN, Região Administrativa Leste, situado em uma superfície de encosta urbana definida pelo Novo Código Florestal de 2012 como "APP – Área de Preservação Permanente". Também é classificada como uma AEIS – Área Especial de Interesse Social, do Tipo 1 – "Favela", pelo Plano Diretor do município (não regulamentada). Ocupa uma área de aproximadamente 12.000 m², onde residem cerca de 100 famílias, reunindo aproximadamente 300 pessoas, num quantitativo em torno de 75 residências.

Figura 1. Localização da Comunidade do Jacó

Fonte: Acervo Projeto Motyrum Urbano.

De acordo com os moradores, os primeiros sinais de formação do assentamento datam de 1960, e as primeiras construções, em 1978. No entanto, foi a partir do despejo de material residual da construção civil nos terrenos vazios da comunidade que o crescimento da comunidade teve impulso, uma vez que os moradores usufruíram desse resíduo como matéria-prima para a edificação de suas casas.

A comunidade é cercada por uma encosta e outros cinco empreendimentos urbanos distintos: subestação de energia elétrica da Companhia Energética do Rio Grande do Norte (COSERN), 1993; a Rua Miramar (prolongamento da Avenida Marechal Floriano Peixoto), 1999; o Condomínio Residencial Ribeira II, 2001; o muramento de um terreno baldio no centro da comunidade, 2006; e o Residencial Therraza, 2013.

Os muros dos empreendimentos supracitados delimitam a área do Jacó. Embora sejam elementos bem comuns na paisagem urbana, os muros no Jacó são desproporcionais e invisibilizam não só fisicamente, mas também simbolicamente. Internamente, existe caminho entre as casas da Comunidade, mas não há ligação direta com o exterior, com a rua e com a calçada – é preciso andar uma rua deserta ou subir escadas. Se o acesso de dentro para fora é permeado por barreiras, então o contrário é verdadeiro, o que se observa em função de serem poucas as ações externas que chegam até o local.

O *modus operandi* da construção desses muros desconsiderou a Comunidade do Jacó como parte real da cidade, como sujeitos de direitos dentro da política urbana, como se a presença deles ali sequer fosse informal, mas sim totalmente ilegal – ou pior, inexistente.

Trajetórias do Motyrum Ubano na Comunidade

O projeto iniciou as atividades na comunidade a partir da notícia do desmoronamento de parte da encosta comprometida pelas chuvas, em 2014. Porém, apenas em 2016 houve uma aproximação maior do grupo com a área e com alguns moradores, no que se refere à intensificação dos problemas relativos à situação de insegurança física e jurídica das moradias.

Em 2017, as atividades na Comunidade do Jacó se intensificaram, principalmente pela busca de soluções para os acessos, cujas estruturas se encontravam bastante degradadas, evidenciando riscos de acidentes, em particular para anciãos, crianças e pessoas com deficiência.

A recuperação de uma das três escadarias de conexão da comunidade com o entorno foi a ação que efetivamente possibilitou avançar no envolvimento do lugar nas lutas coletivas. O êxito da execução daquela ação, com destaque para o maior envolvimento da comunidade, constituiu-se em uma forte motivação para a continuidade da atuação do Projeto Motyrum Urbano, em 2018, ano em que a comunidade sinalizou o interesse em recuperar um terreno vazio, resultante da demolição de uma casa pelo poder público municipal, sob a justificativa da evidência de risco.

Para além das atividades de educação popular, o projeto cumpriu também o papel de assessoria técnica conforme fosse demandado pelos desafios da comunidade, desde reformas de espaço coletivo da comunidade até a ameaça de remoção por parte da municipalidade.

O referido projeto é anualmente renovado, desde 2016, com objetivo de manter a continuidade das ações pedagógicas e da segurança jurídica da comunidade, respeitando o regulamento da Resolução nº 53, de 15 de abril de 2008 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFRN e, recentemente, os objetivos gerais do Plano de Desenvolvimento Institucional da UFRN (PDI/UFRN 2020-2029), que estimulam a busca pela formação cidadã fundamentada na ética, no pluralismo, na democracia, na contemporaneidade, no diálogo com a sociedade e na interligação entre ensino, pesquisa e extensão.

Requalificação de espaços público da Comunidade do Jacó

Inserido na comunidade desde 2016, em uma dinâmica marcada por rodas de conversa, o projeto realizou diversas atividades que foram cruciais para a criação e a manutenção de vínculos e de confiança, podendo intervir, em conjunto com a

comunidade, em favor da defesa de direitos e em prol do bem comunitário.

A atividade que marca a inserção e o crescimento dos vínculos de confiança entre o projeto e a comunidade foi iniciada no final do ano de 2016, quando identificou-se que o acesso mais utilizado pelos moradores, uma escadaria construída por eles mesmos, se encontrava degradada e era urgente uma reforma. O piso era irregular, construído com madeira e terra, não havia iluminação e eram muito frequentes quedas e acidentes.

Para a concretização da reforma, encarou-se um longo processo político, jurídico e urbanístico. Cada procedimento foi chancelado e legitimado pela comunidade, por meio de assinaturas, reuniões e participação na execução da obra. Nesse momento, foi essencial a parceria do Motyrum Urbano com outros projetos de extensão da mesma universidade, "Escritório Piloto de Engenharia Civil" (EPEC) e "Atelier de Projetos de Arquitetura e Urbanismo" (APAU), para regulamentação, orçamento e execução da escadaria. Inclusive, foram propostos à comunidade a construção de uma rampa ou a simples reforma da escadaria e, por meio de coleta de assinaturas por uma representante da comunidade, optou-se pela escadaria.

Figura 2. Execução do Projeto da Escada do Jacó

Fonte: Acervo Projeto Motyrum Urbano.

A captação de recursos foi feita por meio de doações em uma plataforma de financiamento coletivo. Tais recursos foram utilizados não somente para o pagamento dos materiais, mas também dos trabalhadores, mesmo eles sendo moradores da comunidade que se beneficiaram com a obra. Com a contratação do serviço, evitou-se cair em armadilhas do contexto da construção comunitária, como a imposição de uma dupla jornada de trabalho.

A obra foi devidamente registrada, porém só foi autorizada mediante recurso. O provimento foi primeiramente negado, sob justificativa de que não estava adequado com os padrões de acessibilidade, requisitando a apresentação de uma alternativa com um elevador no local.

Assim como foi argumentado no recurso interposto em face da negativa de provimento da obra, o fato de o local ser apontado no Plano Diretor de Natal como AEIS resulta em uma aplicação de regras de uso e ocupação do solo específicas, não sendo necessário atender às mesmas normas de acessibilidade de outros empreendimentos urbanos, além de haver em outro ponto da comunidade um acesso plano que pode ser utilizado por cadeirantes. Com isso, foi dado provimento e a obra foi realizada.

Sob outro giro, na Comunidade do Jacó havia um terreno inutilizado após a demolição por parte do poder público, que costumava ser repleto de resíduos sólidos. Durante as reuniões, apresentou-se a demanda para ressignificá-lo, a fim de que ele se tornasse um lugar onde seriam possíveis a convivência e a utilização como lavanderia.

Com o apoio do Motyrum Urbano e do Museu de Memória Afetiva de Cidade de Natal (MMAC), os moradores da comunidade se uniram para requalificar o espaço, construindo, assim, a Praça do Jacó. Na ação de requalificação do espaço, houve plantação de mudas, remoção de resíduos e pintura de paredes, formando um local extremamente agradável, o qual, hoje, os moradores podem usufruir como um espaço público.

Figura 3. Projeto e execução da Praça do Jacó

Fonte: Acervo Projeto Motyrum Urbano.

A requalificação do espaço comunitário fez intensificar o entendimento dos moradores e dos integrantes do Projeto Motyrum sobre a importância da união e do trabalho conjunto, a fim de concretizar os objetivos da comunidade.

Os Muros e o Jacó

No ano de 2018, o Motytum Urvano, em parceria com o MMAC, realizou um trabalho relativo à memória afetiva e ao espaço, o qual resultou em um documentário de 15 minutos, intitulado "Entre muros: vida escondida na Comunidade do Jacó"[1] (MOTYRUM URBANO, 2019). Utilizando-se um mapa do local como objeto gerador de interesse, curiosidade e interlocução, o projeto contou com a participação de quatro das moradoras mais antigas da comunidade.

Algumas perguntas foram previamente planejadas pelos alunos extensionistas, mas, conforme a conversa fluía,

[1] Disponível em: https://youtu.be/YG6vLXS72zk. Acesso em: 23 maio 2022.

foi dando-se espaço para que as mulheres falassem com naturalidade sobre suas impressões a respeito da vida no Jacó. O vídeo gerado nesta ação tem 15 minutose, por sua vez, divide-se em três grandes temas de perguntas: a chegada delas ao Jacó; as construções dos muros; e as questões político-territoriais. A coleta da história oral da comunidade em vídeo mostrou-se não só uma oportunidade de registrar a história do lugar, mas também contribuiu para outras pesquisas sobre o Jacó.

Figura 4. História oral e percepções sobre os muros do Jacó

Fonte: Acervo Projeto Motyrum Urbano.

A narrativa é guiada a partir do modo como a construção e o crescimento da comunidade foram alicerçados pelo fato de, no passado, construtoras e empreiteiras utilizarem áreas vazias na comunidade para despejo de material de construção. Tal despejo foi utilizado para erguer diversas casas da comunidade. Entre os moradores estão filhos, netos e até bisnetos das moradoras, os quais, conforme foram formando suas próprias famílias, foram se fixando e ocupando os terrenos vagos na vizinhança. Isso mostra

como essas pessoas foram importantes para o estabelecimento do que é a comunidade hoje, o que também revela vínculos afetivos importantes para a consolidação do assentamento, do vínculo de pertencimento e, em especial, de sociabilidade comunitária, um aspecto que viabiliza a coesão e as rotinas de convivência.

Há, também, no documentário, o diálogo sobre a relação dos moradores com os muros que os escondem do restante da cidade e com a feitura das obras, tendo em vista que, como extensionistas do projeto, a condição entremuros da comunidade nos intrigava bastante a cada visita. Essa segregação física é simbólica no que concerne à relação política dessas pessoas com o restante do bairro. Ao incluir esse bloco de questões na peça audiovisual, procurou-se não só identificar como elas enxergavam a comunidade no contexto do bairro, mas também vislumbrar o reconhecimento comunitário relativo à condição de interesse social.

A partir de tais relatos, ficou claro que os muros que envolvem a comunidade sempre foram uma questão negativa e central na vida dos moradores do Jacó, estando isto registrado em fala das crianças, adultos e idosos da comunidade. A sensação de emparedamento é mostrada, por meio de fotos antigas, como estava organizado aquele espaço antes dos empreendimentos imobiliários e públicos, os quais literalmente emparedam a comunidade, com seus muros altos e contínuos.

A partir disso, já em um contexto emancipatório e de consciência dos seus direitos, a comunidade se organizou, junto ao projeto Motyrum Urbano e ao MMAC, para criar uma ação que sensibilizasse as pessoas que cotidianamente passam por aqueles muros e não se dão conta da diversidade de vidas que habitam trás deles.

A ação foi responsável por ratificar o pertencimento dos moradores à comunidade e o pertencimento da comunidade ao espaço. O muro (a princípio erguido para invisibilizar) foi ressignificado, agora servindo para chamar a atenção da população geral para as vidas existentes no Jacó, estando isso expresso na frase da faixa exposta no dia da ação: “Somos Comunidade do Jacó e esse é nosso lugar”.

Para além da faixa, a comunidade, que está inserida em um contexto de gentrificação e de exclusão significativa na vizinhança,

pôde não só expor sua existência pela coloração dos muros que a cercam, como também dar voz a muitos dos moradores que ali residem. Com caixas de som postas e depoimentos dados, encheram as ruas com voz de resistência, chamando a atenção não só daqueles que pertencem ao bairro, mas também daqueles que passavam em seus carros. A ação teve como resultado a manifestação de uma comunidade invisibilizada, servindo como *outdoor* para demonstrar suas insatisfações e existência.

A ação ocorreu no dia 13 de abril de 2019, como um evento aberto, em frente à comunidade do Jacó. Parte da rua foi fechada, e as pessoas que passavam podiam ver a arte sendo grafitada no muro e as faixas que se encontravam expostas, além de ouvir as falas dos moradores, amplificadas por uma estrutura de som.

Figura 5. Memória e Arte Urbana — Grafite no muro do Jacó

Fonte: Acervo Projeto Motyrum Urbano.

A valorização das ações comunitárias como essa, visam unir a coletividade em torno de uma causa que fortaleça o espírito comunitário, dê visibilidade a uma causa, mobilize e sensibilize outras pessoas, qualifique espaços urbanos anteriormente degradados e devolva, em algum nível, a autoestima dos

moradores. Essas atividades são realizadas a partir do interesse dos moradores que participam das ações, constituindo-se em formas de complementar as estratégias de trabalho do Motyrum.

A resistência da Comunidade do Jacó

Em dezembro de 2018, foi iniciado um conflito territorial entre o poder público municipal e a Comunidade do Jacó. A ameaça de remoção dos moradores de suas próprias casas começou a ser ventilada a partir do momento em que a Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes (SEHARPE), ou seja, o órgão municipal responsável pela Política Municipal de Habitação, apresentou aos moradores um projeto de reassentamento de cinquenta famílias para um condomínio vinculado ao programa de habitação federal "Minha Casa, Minha Vida", nomeado Village de Prata, localizado em um bairro distante de onde está a Comunidade do Jacó.

Entretanto, nesse contexto, cabe destacar que a comunidade é devidamente reconhecida pelo Plano Diretor de Natal como uma Área Especial de Interesse Social (AEIS). Dessa forma, assim como é descrito no Plano Diretor, a comunidade do Jacó é uma área "destinada à produção, à manutenção e à recuperação de habitações e/ou regularização do solo urbano" (PREFEITURA MUNICIPAL DE NATAL, 2007).

Em meio ao processo de tentativa de remoção dos moradores, o Projeto Motyrum Urbano assumiu um papel de assessoria técnica, jurídica e urbanística em favor dos moradores, sob a perspectiva do Direito à Cidade, mediando e acompanhando o diálogo nas reuniões e organizando encontros na própria comunidade, a fim de esclarecer informações e mostrar os direitos dos moradores, além de revisar documentos.

Assim, os moradores, a partir da articulação com diversos atores como Defensoria Pública, Ministério Público, entre outros, conseguiram permanecer no próprio bairro. A partir de um acordo com a municipalidade, que garante aos moradores um aluguel social, permite-se a continuidade dos vínculos socioambientais e das atividades cotidianas, como o acesso à escola, aos serviços básicos de saúde, ao trabalho e ao lazer.

Com base nas vivências coletivas em outros espaços comunitários organizados, os moradores começaram a refletir que, sem organização, torna-se mais difícil enfrentar os processos de tentativas de remoção por parte da municipalidade. Foi então que tiveram início, em reuniões e rodas de conversa com o grupo Motyrum Urbano, diálogos sobre a possibilidade de formar uma associação de moradores.

Enfatizamos, sempre, que a existência de um associativismo institucionalizado torna o processo de resistência a possíveis investidas para remoção mais complexo. A figura de uma associação, representando a voz de todos os moradores afetados, mostra-se como um instrumento para o diálogo necessário e para as discussões formais com o governo. No entanto, apesar de a comunidade apresentar uma certa organização, o plano para formar uma associação de moradores não foi, ainda, devidamente aperfeiçoado por questões internas da comunidade.

Nada sobre a Comunidade, sem a Comunidade: formação para a revisão do Plano Diretor da cidade de Natal

O Motyrum Urbano realizou uma série de oficinas formativas na comunidade sobre o processo de revisão do Plano Diretor de Natal, um exercício para que os moradores pudessem entender a importância da participação democrática e se enxergassem, em um cenário de linguagem técnica e de decisões, como agentes ativos do processo, sendo a voz do território onde vivem, dentro dos espaços e dos processos participativos de revisão do Plano Diretor de Natal. Todo esforço do grupo foi no sentido de que os sujeitos entendessem a condição de proteção em que eles vivem, já que estão em uma AEIS, categoria de proteção socioespacial que assegura uma série de políticas voltadas para o perfil socioeconômico dos habitantes da localidade, pautadas em tratados e agendas urbanas internacionais e locais.

Ressalta-se que a comunidade enfrentou fortes limitações para participar do processo de revisão do Plano Diretor — devido aos horários dos grupos de trabalhos —, das oficinas e

das audiências públicas, que foram realizadas nos turnos da manhã ou da tarde, quando a grande maioria dos moradores se encontrava nos seus locais de trabalho. Mesmo assim, observou-se um esforço significativo por parte de representantes da comunidade para participar desse processo, que ainda está em andamento. Isso foi importante para que aprofundassem o conhecimento sobre a importância de se constituírem como AEIS e percebessem a maneira como os agentes econômicos têm agido para desconstruir mecanismos de proteção do Direito à Moradia garantido por lei.

Assim como bem assinala Rolnik (1997), as AEIS representam um instrumento que há muito tempo causa aversão e preocupação às elites. Desse modo, o Motyrum Urbano esforçou-se para a inclusão participativa dos moradores da Comunidade do Jacó no processo de revisão do Plano Diretor de Natal.

Figura 6. A Comunidade do Jacó na discussão de revisão do plano Diretor de Natal, 2019

Fonte: Acervo Projeto Motyrum Urbano; Joaquim Neto (2019).

Para a comunidade do Jacó, o processo dialógico, em determinadas atividades da revisão do Plano Diretor de Natal, aconteceu. Essas trocas de saberes vivenciadas pelos moradores da comunidade foram importantes para compreensão das tramas dos diferentes segmentos e interesses espaciais e econômicos da cidade.

Além disso, foi de extrema importância o fato de os moradores da comunidade terem passado pela experiência dos processos participativos (institucionalizados ou não), pois, na maioria das vezes, esses espaços são esvaziados de participação popular. Portanto, entende-se que as trocas de saberes e atividades realizadas com a rede de apoio e em conjunto com a

Comunidade do Jacó são um importante indicador da efetividade das atividades realizadas pelo projeto.

Ações prioritárias com crianças e adolescentes da Comunidade

O Motyrum Urbano também desenvolve ações junto às crianças da comunidade por meio de atividades prático-pedagógicas, como brincadeiras, contação de histórias, cortejos, desenhos, produção de brinquedos e conversas. Nessas ações, são trabalhadas noções como Direito à Cidade, pertencimento, vínculo com o espaço, preservação do meio ambiente, bem como a aproximação com o projeto. Essas atividades são formas de levar aos pequenos as pautas discutidas nas reuniões com os adultos, adaptando as questões de uma maneira que as torne atrativas aos olhares infantis. Uma das ações foi a leitura participativa do livro infantil "Natal, a noiva do sol", de Clotilde Tavares, sobre a história da cidade de Natal. A ação resultou na produção de desenhos sobre o texto.

Figura 7. Ações prioritárias com crianças e adolescentes

Fonte: Acervo Projeto Motyrum Urbano.

As atividades com as crianças são feitas continuamente a cada ida do projeto à comunidade. Além das atuações citadas, também são feitas brincadeiras, desenhos, entre outras, pois entende-se a importância de ir-se aprendendo e formando esses conhecimentos desde cedo.

Insurgências Urbanas

A série de eventos denominada Insurgências Urbanas teve início em 2015, a partir do Motyrum Urbano, e pretende, por meio de mesas redondas e rodas de conversa, trazer à universidade discussões a respeito do Direito à Cidade.

Figura 8. Seminário Insurgências Urbanas

Fonte: Acervo Projeto Motyrum Urbano.

A primeira edição teve como tema o Direito à Cidade e a busca pela sua efetivação a partir de movimentos da sociedade civil. Em 2016, o Insurgências Urbanas II pautou a discussão sobre a Nova Agenda Urbana, Agenda 2030 para o Desenvolvimento Urbano Sustentável na perspectiva do Direito à Cidade. No ano de 2017, a terceira edição do evento buscou debater os desafios da gestão democrática das cidades, evidenciando o tema Corrupção Urbanística e o Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal. Já o V Insurgências Urbanas, feito em 2019, promoveu um debate sobre as trajetórias e resistências para uma educação popular em direitos humanos no atual contexto sociopolítico do país.

As duas últimas edições do evento se deram de forma virtual. Na edição VI, o evento disponibilizou a sua plataforma para o lançamento da campanha Despejo Zero, no estado do

Rio Grande do Norte, inserindo-se como um dos facilitadores da campanha nesse estado.

Figura 9. Seminário VI Insurgências Urbanas realizado durante a pandemia

Fonte: Acervo Projeto Motyrum Urbano

A última edição foi realizada em setembro de 2021. O VII Insurgências Urbanas teve como eixo temático a Luta pelo Direito à Moradia em Natal, definindo-se como atividade preparatória para a Missão Natal 2022, no contexto da Campanha Despejo Zero. No formato roda de conversa virtual, procedeu-se à escuta de representantes dos grupos e de organizações sociais que participaram da Missão da Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana - Plataforma DHESCA, atualizando as pautas de luta e construindo caminhos para Missão Natal 2022.

No ano de 2020, a ameaça de remoção assumiu outros contornos, que mudaram muito a vida da comunidade e a da equipe do projeto de extensão. No contexto da pandemia gerada pelo vírus causador da Covid-19, de forma abrupta, as visitas à Comunidade do Jacó foram suspensas, pois a UFRN limitou as ações presenciais, incluindo as realizadas pelos projetos de extensão, visando evitar a propagação do coronavírus.

A partir desse panorama pandêmico e de forma emergencial, foram procuradas saídas inspiradas nas experiências de Educação a Distância (SILVA; SILVA NETO; SANTOS, 2020), e seguindo essa tendência mundial, o projeto Motyrum Urbano, de forma remota, buscou se conectar com várias entidades Nacionais e Estaduais, almejando fortalecer a rede de apoio local, visando ao direito à moradia.

Com isso, no final de 2020, o Motyrum Urbano se inseriu na campanha Despejo Zero. Após uma grande troca de saberes com diversas entidades defensoras do Direito à Cidade, o Projeto contribuiu para a criação de um Grupo de Trabalho Jurídico e outro de Monitoramento da campanha Despejo Zero no RN. Com a atuação nesses grupos de trabalho, ampliou-se o conhecimento sobre a realidade dos despejos para além da Comunidade do Jacó, além das estratégias de incidência contra a violação do Direito à Moradia, principalmente durante a pandemia.

Atuando no monitoramento, desenvolveu-se procedimentos para o levantamento de dados sobre despejos e remoções no estado do Rio Grande do Norte, junto a defensores públicos, promotores e advogados populares. Esses dados fundamentaram o requerimento ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte com o pedido de suspensão de todos os despejos que estão ocorrendo no estado enquanto durar a pandemia.

No que tange às atividades desenvolvidas junto à Comunidade do Jacó, foram realizadas reuniões e audiências a respeito do processo judicial pelo qual passam os moradores da comunidade. Durante o período pandêmico, ocorreram atrasos nos pagamentos do aluguel social, no qual o Motyrum Urbano assessorou a comunidade em seus diálogos com os órgãos competentes.

No meio remoto, mais do que nunca, fez-se necessário aprimorar a comunicação do projeto Motyrum Urbano com os moradores da Comunidade do Jacó de forma virtual, ou seja, por meio de aplicativos de mensagem instantânea e sites de videochamada. Essa não foi uma tarefa fácil, tendo em vista as limitações tecnológicas dos moradores no que diz respeito aos equipamentos de informática e ao acesso à internet. Essa barreira informacional fez com que a rede de comunicação com os moradores fosse reduzida. Porém, apesar de todas as dificuldades, os moradores continuaram em contato com o projeto, principalmente por meio do aplicativo WhatsApp.

Nesse contexto, por meio da rede de apoio, o Projeto Motyrum colaborou com a distribuição de cestas básicas e materiais de limpeza, cuja organização foi desenvolvida por

entidades parceiras, nas quais o Projeto Motyrum buscou que os moradores da Comunidade do Jacó fossem incluídos.

Figura 10. Distribuição de cestas básicas na Comunidade do Jacó, 2021

Fonte: Acervo Projeto Motyrum Urbano.

Os moradores com os quais mantivemos o contato virtual foram providenciais na distribuição dos materiais, assumindo, posteriormente, um papel de liderança para outras distribuições de cestas básicas, indicando uma efetividade das atividades realizadas anteriormente e durante o período da pandemia da Covid-19.

Considerações finais

As ações desenvolvidas pelo Projeto Motyrum Urbano têm avançado no tempo, considerando o fortalecimento do vínculo de confiança com os moradores da Comunidade do Jacó. Antes de o projeto se inserir na comunidade, a rede de solidariedade entre famílias e vizinhos era a forma predominante de vínculo associativo dos moradores. Observando as ações no tempo, percebe-se que os moradores, cada vez mais, buscam auto-organização, ao compreenderem seu papel de protagonista como sujeito de mudança da sua própria comunidade.

Os moradores, ao se depararem com as questões de conflito fundiário que permeiam a comunidade, e a partir das atividades realizadas pelo Motyrum Urbano, bem como a ampliação da rede

de contatos com outras comunidades, começaram a desenvolver maior autonomia e independência na luta pelos seus direitos, reivindicando a permanência no local e a melhoria da qualidade de vida na comunidade.

Atualmente, ainda que de forma remota, em virtude da pandemia, são realizadas atualizações junto aos moradores da Comunidade do Jacó a respeito da ameaça de despejo, bem como sobre os desdobramentos da revisão do Plano Diretor municipal, em especial, o que diz respeito às AEIS. Assim, aos poucos, os moradores vão ampliando a compreensão sobre termos técnicos e a diversidade de interesse presentes nas discussões sobre a cidade, fazendo-os sentir os desdobramentos da formação jurídica e urbanística popular.

Os primeiros passos foram dados. A suspensão da remoção das famílias da Comunidade do Jacó para o Village de Prata pode ser considerada um êxito. Entretanto, é uma pequena parcela vencida em todo um contexto de conflito urbano-fundiário vivenciado pela comunidade e de intensa pressão imobiliária, sobretudo no contexto de revisão do Plano Diretor de Natal. Com a perspectiva de retorno às atividades presenciais, em algum nível, em face do avanço da vacinação no país e no Rio Grande do Norte, o Projeto Motyrum Urbano espera aprofundar as ações de assessoria jurídica e urbanística popular de forma presencial. Contudo, em qualquer modalidade, é objetivo o fortalecimento da luta por obras de qualificação de segurança, urbanização e regularização fundiária da Comunidade do Jacó, além do enfrentamento às ações de despejos no estado em questão, em diálogo com as lutas nacionais pelo Despejo Zero e pela efetivação do Direito à Moradia adequada.

Referências

ALMEIDA, L. de S. B. *et al*. As universidades públicas brasileiras no contexto da pandemia: iniciativas e parcerias no enfrentamento da Covid-19. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 25, p. 1-20, set. 2020.

ANDRADE, R. M.; MOROSINI, M.; LOPES, D. A extensão universitária na perspectiva da universidade do encontro. **Em Aberto**, v. 32, n. 106, 2019. p. 117-131.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Acesso em: 28 de novembro de 2021.

BRASIL. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional**. Rio Grande do Norte, Natal, 2020-2029.

DINIZ, E. G. M. *et al*. A extensão universitária frente ao isolamento social imposto pela Covid-19. University extension front of the social isolation imposed by COVID-19. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n 9, setembro de 2020, p. 72999-73010.

FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. *In*: **O Estatuto da Cidade**: comentado. CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (org.). São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 120.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MOUTINHO, F. F. B. Extensão universitária: uma luz na escuridão da pandemia de Covid-19. **Revista Intermedius — Revista de Extensão da UNIFIMES**, Mineiros, v. 1, p. 63-72, jun. 2021.

MANIFESTO de Córdoba de 1918. Disponível em: https://ufscaesquerda.com/wp-content/uploads/2020/06/Manifesto-Cordoba-Portugues.pdf. Acesso em: 24 nov. 2021.

MARICATO, E. Planejamento urbano no Brasil: as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In*: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C.. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NATAL. **Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: Câmara Municipal de Natal, 2007. Disponível em: https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/semurb/legislacao/24_Plano_Diretor.pdf. Acesso em: 28 de nov. 2021.

PROCESSO DE REVISÃO PARTICIPATIVA DO PLANO DIRETOR DE NATAL. Disponível em: https://planodiretor.natal.rn.gov.br/paginas/menu/aba3/pagina1.php. Acesso em: 28 de nov. 2021.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

RUBIÃO-RESENDE, A.; LOURDES-EVANGELINA, Z.-O. La 'universidad participativa: ¿una alternativa al Modo 2? **Revista Iberoamericana de Educación Superior**, México, v. 11, n. 31, jun. 2020, p. 105-117.

SILVA, E. H. B. da; SILVA NETO, J. G. da; SANTOS, M. C. dos. Pedagogia da pandemia: reflexões sobre a educação em tempos de isolamento social. **Revista Latino-Americana de Estudos Científicos**, [*S. l.*], v. 4, p. 29-44, jun. 2020.

SILVA, M. R. F.; MASCARENHAS, A. L. L. D.; DUTRA, M. da C. F. da S. G.; SILVA, C. A. F.; DIAS, N. da S. Reflexões sobre as ações extensionistas e de pesquisa no combate à Covid-19 na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. **Brazilian Journal Of Health Review**, [*S. l.*], v. 3, n. 2, 2020, p. 3.622-3.646.

Sobre os autores

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva – Doutor em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Mestre em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Graduado em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Atualmente, é docente do Departamento de Políticas Públicas (UFRN), atuando no Curso de Graduação de Gestão de Políticas Públicas e nos Programas de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais e no curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal e no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN). Possui pesquisa na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em moradia, imobiliário e Região Metropolitana.

Amíria Bezerra Brasil – Doutora em Arquitetura e Urbanismo (USP). Mestra em Desenvolvimento Urbano (UFPE). Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFC). Atualmente, é docente do Departamento de Arquitetura (UFRN), atuando no Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal e no Grupo de Pesquisa Estudos Contemporâneos do Habitat (ECOHabitat/UFRN). Possui pesquisa na área de Planejamento e Projeto do Espaço Urbano, com ênfase em Planejamento e Projeto Urbano e Habitação de Interesse Social.

Analúcia de Azevedo Silva – Doutoranda em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Mestra em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduada em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora no Grupo de Pesquisa Estúdio Conceito (UFRN). Possui pesquisa na área de Dinâmicas Urbanas e Regionais, com ênfase em Abordagens sobre Cidades e Dinâmica Urbana.

Arthur Morais Rodrigues Cavalcanti Alves – Graduando em Direito (UFRN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como extensionista no projeto Motyrum de Educação Popular em Direitos Humanos núcleo Urbano (UFRN). Possui pesquisa e desenvolve extensão na área de Direitos Humanos e Direito à Moradia, com ênfase em conflitos fundiários e socioambientais.

Beatriz Medeiros Fontenele – Doutoranda em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduada em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal. Possui pesquisa na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em habitação social e transformação habitacional.

Brunno Costa do Nascimento Silva – Doutorando em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Mestre em Ciências Sociais (UFRN). Graduado em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal e no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN). Possui pesquisa na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Gestão e Governança Metropolitana. Além disso, possui pesquisa na área de Políticas Públicas e Administração Pública, com ênfase em Governos e Gestão Pública, Governança Colaborativa, relação Estado e sociedade.

Daniel Souza Lins – Graduando em Direito (UFRN). Integra a equipe do Projeto de Extensão do Núcleo Urbano do Projeto Motyrum de Educação Popular em Direitos Humanos (UFRN). Possui pesquisa e desenvolve extensão na perspectiva do Direito à Cidade.

Edilza Paula Queiroz Alves – Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduada em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora no grupo de pesquisa Laboratório Interdisciplinar Sociedades, Ambientes e Territórios. (LISAT/UFRN). Possui pesquisa na área de Sociedade, Meio ambiente, Territórios, com ênfase na vulnerabilidade socioambiental.

Eric Mateus Soares Dias – Doutorando em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduado em Gestão Ambiental (UERN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como pesquisador no grupo de pesquisa Laboratório Interdisciplinar Sociedades, Ambientes e Territórios (LISAT/UFRN). Possui pesquisa na área da Gestão Ambiental, com ênfase em Gestão de Recursos Hídricos e Vulnerabilidade Hidroclimática.

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio – Doutoranda em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduada em Direito (ICF/PI). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal. Possui pesquisa na área de Dinâmicas Urbanas e Planejamento Urbano com ênfase em Política Urbana, Política Tributária Municipal, Tributação Imobiliária e Instrumentos de Recaptura de Mais-Valias Urbanas.

Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti – Graduado em Direito (UnP). Especializado em Gestão Pública (IFRN). Graduando em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como pesquisador no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN). Possui pesquisa sobre o tema do controle judicial de políticas públicas e o diálogo interinstitucional dos órgãos do sistema de Justiça com a Administração Pública.

Gabriel Rodrigues da Silva – Doutorando em Geografia (UFF). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduado em Geografia (UFPI). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal e no Núcleo de Pesquisas sobre Pactos Político-Territoriais e Desenvolvimento (NUPACT/UFF). Possui pesquisa na área de Geografia Urbana, com ênfase em produção do espaço urbano, mercado imobiliário e políticas urbanas.

Huda Andrade Silva de Lima – Doutora em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Mestra em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFRN).

Atualmente, é docente do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (UNI-RN), atuando no Curso de Graduação de Arquitetura e Urbanismo. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal. Possui pesquisa na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em mercado imobiliário (formal e informal), áreas especiais de interesse social e planos de ordenamento territorial.

Jane Roberta de Assis Barbosa – Doutora em Geografia Humana (USP). Mestra em Geografia (UFRN). Graduada em Geografia (UFRN). Atualmente, é docente do Departamento de Geografia (UFRN), atuando no Curso de Graduação de Geografia (bacharelado e licenciatura) e no Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (PPGe). Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora no grupo de pesquisa Estúdio e Conceito (UFRN) e LAPROTER (DGE/UFRN). Possui pesquisa na área de Geografia Humana, com ênfase em estudos urbanos e regionais abordando a relação território, técnica e tecnologia.

Júlia Cláudia de Araújo Cadó – Graduanda em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora no Grupo de Pesquisa História da Cidade, do Território e do Urbanismo (HCURB/UFRN) e integra a equipe do Projeto de Extensão do Núcleo Urbano do Projeto Motyrum de Educação Popular em Direitos Humanos (UFRN). Possui pesquisa e desenvolve extensão na perspectiva do Direito à Cidade e da História Urbana.

Juliana Bacelar de Araújo – Doutora em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP). Mestra em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP). Graduada em Ciências Econômicas (UFPE). Atualmente, é docente do Departamento de Economia (UFRN), atuando no Curso de Graduação em Ciências Econômicas e no Programa de Pós-Graduação em Economia. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal e no Grupo de Pesquisa em Economia Política do Desenvolvimento (GEPD/

UFRN). Possui pesquisa na área de Economia Regional e Urbana e Economia Social e do Trabalho, com ênfase em desenvolvimento regional e urbano, mercado de trabalho e desigualdades.

Karitana Maria de Souza Santos – Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Mestre em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora no Grupo de Pesquisa Estudos Contemporâneos do Habitat (ECOHabitat/UFRN). Possui pesquisa na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Planejamento e Projeto do Espaço Urbano.

Lindijane de Souza Bento Almeida – Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestra em Ciências Sociais (UFRN). Graduada em Ciências Sociais (UFRN). Atualmente, é docente do Departamento de Políticas Públicas (UFRN), atuando no Curso de Graduação de Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal e é líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN). Exerce, ainda, o cargo de Diretora de Relações Institucionais da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) para o biênio 2020-2022. Possui pesquisa na área de Sociologia e Ciência Política, com ênfase em Estado, democracia, participação, gestão pública, políticas públicas e cidadania.

Luiz Alessandro Pinheiro da Câmara de Queiroz – Doutor em Desenvolvimento Urbano (UFPE). Mestre em Desenvolvimento Urbano (UFPE). Graduado em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Atualmente, é docente do Departamento de Engenharia Civil (UFRN), atuando nos Cursos de Graduação de Engenharia Civil e de Engenharia Ambiental e no Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisador no Grupo de Pesquisa Estudos Contemporâneos do Habitat (ECOHabitat/UFRN). Possui pesquisa na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Serviços Urbanos e Regionais.

Marcello Wanderley Uchoa – Mestrando em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduado em Direito (UFRN). Possui pesquisa e desenvolve extensão na área de Direitos Humanos e Direito à Moradia, com ênfase em conflitos fundiários e socioambientais.

Maria do Livramento Miranda Clementino – Doutora em Ciência Econômica (UNICAMP). Mestre em Sociologia (UNICAMP). Graduada em Ciências Sociais (UFRN), Ciências Econômicas (UFRN) e Sociologia e Política (Fundação José Augusto). Atualmente, é professora titular da UFRN, com atuação no Departamento de Políticas Públicas (Curso de Graduação de Gestão de Políticas e Curso de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais). Além disso, desempenha atividades acadêmicas como coordenadora do Núcleo Natal na Rede INCT Observatório das Metrópoles e pesquisadora no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN). Possui pesquisa na área de Economia, com ênfase em Economia Regional e Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: Desenvolvimento Urbano, Região Metropolitana de Natal, Desenvolvimento Regional, Mercado de Trabalho e Região Metropolitana.

Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha – Doutora em Arquitetura e Urbanismo (USP). Mestre em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS). Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Atualmente, é docente do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (UFRN), atuando no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal e Coordena o Grupo de Pesquisa Estudos Contemporâneos do Habitat; o Laboratório Habitat e Cidadania – LAbHabitat e o Núcleo Urbano do Projeto Motyrum de Educação Popular em Direitos Humanos. Desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão com ênfase em planejamento territorial, habitação social, conflitos fundiários e socioambientais.

Raquel Maria da Costa Silveira – Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestra em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduada em Gestão de Políticas Públicas (UFRN) e Direito (UNI-RN). Atualmente, é docente do Departamento de Políticas Públicas (UFRN), atuando no Curso de Graduação de Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal e no grupo de pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN). Possui pesquisa na área de Políticas Públicas, com ênfase no estudo das capacidades estatais, planejamento, controle judicial de políticas públicas.

Rebeca Marota da Silva – Doutoranda em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Mestra em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduada em Ciências Econômicas (UFRN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal. Possui pesquisa na área de Economia Regional e Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Economia Metropolitana, Desenvolvimento Socioeconômico; Políticas Públicas; Dinâmica Econômica e Regional; e Urbanização.

Renata Laíse Alves Coelho Lins Paino Ribeiro – Graduada em Direito (UNI-RN). Especialista em Direito Civil e Processo Civil (UFRN).

Rodolfo Finatti – Doutor em Geografia Humana (USP). Mestre em Geografia Humana (USP). Graduado em Geografia (UNESP). Atualmente, é docente Externo do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN), atuando no Curso de Graduação de Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal. Possui pesquisa na área de Planejamento Territorial da Indústria, Urbanização, Cartografia e Geoprocessamento, com ênfase em aglomerações produtivas e cartografia temática.

Rodrigo Silva – Mestrando em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Graduado em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrópoles –- Núcleo Natal e no Grupo de Pesquisa Estudos Contemporâneo do Habitat (ECOHabitat/UFRN). Possui pesquisas na área de Planejamento Urbano e Regional e Arquitetura e Urbanismo.

Ruth Maria da Costa Ataíde – Doutora em Pensamiento Geográfico y Organización del Territorio (Universidad de Barcelona-UB/ES). Mestra em Ciências Sociais (UFRN). Graduada em Arquitetura Urbanismo (UFRN). Atualmente, é docente do Departamento de Arquitetura da UFRN, atuando no Curso de Graduação de Arquitetura Urbanismo e no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal e no grupo de pesquisa Estudos Contemporâneo do Habitat (ECOHabitat/UFRN). Possui pesquisa na área de Arquitetura e Urbanismo e Planejamento Urbano e regional, com ênfase em planejamento e projeto do espaço urbano, fundamentos e métodos de análise em Planejamento urbano e regional e estudos socioambientais.

Rylanneive Leonardo Pontes Teixeira – Doutorando em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduado em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Atualmente, é docente do Departamento de Políticas Públicas (UFRN), atuando no Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal e no Grupo de Pesquisa Laboratório Interdisciplinar Sociedades, Ambientes e Territórios (LISAT/UFRN). Possui pesquisa nas áreas de Políticas Públicas e Planejamento Urbano, com ênfase nas questões socioambientais contemporâneas, em especial as Dimensões Humanas, Sociais e Políticas das Mudanças Climáticas.

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros — Doutora em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Mestra em Ciências Sociais (UFRN.) Graduada em Geografia (UFRN). Atualmente, é docente do Departamento de Políticas Públicas (UFRN), atuando no Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR). Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrópoles — Núcleo Natal e no Grupo de Pesquisa Estúdio e Conceito (UFRN). Possui pesquisa na área de habitação e dinâmicas urbanas e regionais.

Sarah Andrade de Andrade — Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Mestra em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora no Grupo de Estudos em Reforma Agrária e Habitat (GERAH-LEFEBVRE/ UFRN) e colaboradora do Projeto de Extensão Fórum Direito à Cidade, vinculado ao Observatório das Metrópoles — Núcleo Natal. Possui pesquisa na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em investigações sobre a participação popular na produção do espaço urbano brasileiro.

Tália Regina Lira Fernandes — Graduanda em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como colaboradora no grupo de pesquisa Fórum Direito à Cidade (UFRN).

Zoraide Souza Pessoa — Doutora em Ambiente e Sociedade (UNICAMP). Mestra em Ciências Sociais (UFRN). Graduada em Ciências Sociais (UFRN). Atualmente, é docente do Departamento de Políticas Públicas (UFRN), atuando no Curso de Graduação de Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrópoles — Núcleo Natal e é líder do Grupo de Pesquisa Laboratório Interdisciplinar Sociedades, Ambientes e Territórios (LISAT/UFRN). Possui pesquisa nas áreas de Políticas Públicas e Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em questões socioambientais contemporâneas.

O livro "GESTÃO URBANA, PROJETOS E POLÍTICA TERRITORIAL" expressa a fragilidade da gestão urbana desenvolvida no contexto da Região Metropolitana de Natal, região essa, carente de iniciativas de gestão compartilhada, mas sempre permeadas por conflitos que inviabilizam a concretude das ações públicas de interesse comum. Os artigos, aqui apresentados, expressam preocupação sobre os impasses presentes na realidade urbano-metropolitana de Natal, dado os desafios do desenvolvimento urbano brasileiro quando o país vivencia uma inflexão ultraliberal no seu processo de desenvolvimento.

ISBN 978-85-77857-36-4

Núcleo RMNatal
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

CNPq

LETRACAPITAL