

REFORMA
URBANA E
DIREITO À
C I D A D E

REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

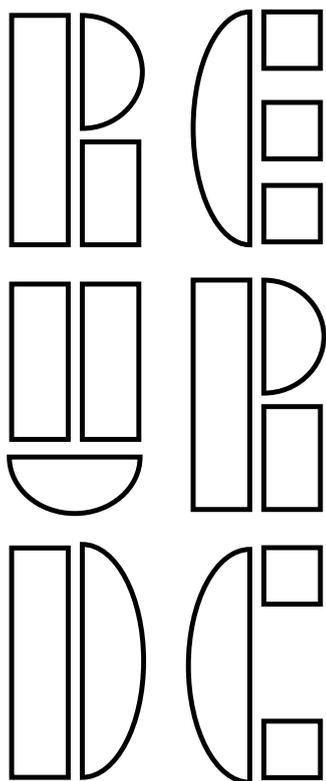
NATAL

Alexsandro Ferreira
Cardoso da Silva e
Maria do Livramento
Miranda Clementino
(Org.)



LETRACAPITAL





REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

NATAL

Alexsandro Ferreira Cardoso
da Silva e Maria do Livramento
Miranda Clementino
(Org.)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

LETRAPITAL



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



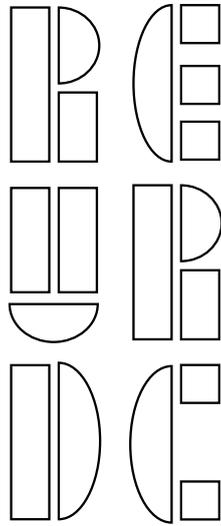
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico



institutos nacionais
de ciência e tecnologia



FORMA URBANA E DIREITO À CIDADANIA



FICHA TÉCNICA COLETÂNEA REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Sergio de Azevedo

Orlando Alves dos Santos Junior

Luciana Correa do Lago

Adauto Lucio Cardoso

Maria do Livramento Miranda Clementino

Jupira Gomes de Mendonça

Luciano Joel Fedozzi

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Marcelo Gomes Ribeiro

Luís Renato Bezerra Pequeno

Juciano Martins Rodrigues

Coordenação Editorial

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Demóstenes de Moraes

Camila D'Ottaviano

Juciano Rodrigues

Jupira Mendonça

Editoração

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Apoio Técnico

Allan Barbosa Moreira

Copyright © Observatório das Metrópoles, 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
ORGANIZAÇÃO Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva e
Maria do Livramento Miranda Clementino
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Alberto Bandeira de Melo
REVISÃO Rita Luppi

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

N224

v. 14

Natal [recurso eletrônico] / organização Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva, Maria do Livramento Miranda Clementino. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

Recurso digital ; 5 MB (Reforma Urbana e Direito à cidade ; 14)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-772-2 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - Natal (RN). 2. Política urbana - Natal (RN). 3. Renovação urbana - Natal (RN). 4. Livros eletrônicos. I. Silva, Alexsandro Ferreira Cardoso da. II. Clementino, Maria do Livramento Miranda. III. Série

22-81080

CDD: 307.3416098132

CDU: 316.334.56:711.4(813.2)

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

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

 55-21-971197857

www.observatoriodasmetrolopes.net

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781
www.letrecapital.com.br

SUMÁRIO

PREFÁCIO - Reformar a cidade, reconstruir a nação	9
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
APRESENTAÇÃO	13
ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO DA SILVA E MARIA DO LIVRAMENTO MIRANDA CLEMENTINO	
CAPÍTULO 1 - Por uma nova governança urbana e metropolitana em Natal: o papel do território e da colaboração	21
ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO DA SILVA, MARIA DO LIVRAMENTO MIRANDA CLEMENTINO E LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA	
CAPÍTULO 2 - Uma flor nasceu na rua: a reforma urbana e sua construção em Natal e entorno metropolitano a partir das ações extensionistas da UFRN	37
RUTH MARIA DA COSTA ATAÍDE, AMÍRIA BEZERRA BRASIL, MARIA DULCE PICAÇO BENTES SOBRINHA, RODRIGO SILVA E EMANUEL RAMOS CAVALCANTI	
CAPÍTULO 3 - As questões socioambientais e climáticas na Região Metropolitana de Natal: desafios e proposições para a reforma urbana	55
ZORAIDE SOUZA PESSOA, RODOLFO FINATTI, IZABELLY CRISTINA MENDES TINÓCO, RYLANNEIVE LEONARDO PONTES TEIXEIRA, ERIC MATEUS SOARES DIAS, YONARA CLAUDIA DOS SANTOS, ANA CÉLIA BAÍA ARAÚJO, GABRIEL LUCAS LEODEGÁRIO SILVA E EDILZA PAULA QUEIROZ ALVES	

CAPÍTULO 4 - Repertório de protestos na Região Metropolitana de Natal/RN entre 2013 e 2019	75
LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA, RAQUEL MARIA DA COSTA SILVEIRA, ANA VITÓRIA ARAÚJO FERNANDES E PEDRO HENRIQUE CORREIA DO NASCIMENTO DE OLIVEIRA	
CAPÍTULO 5 - O lugar da participação no processo de revisão do plano diretor de natal (2019-2021)	97
ANNA CLARA FERREIRA DE ARAÚJO E LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA	
CAPÍTULO 6 - O novo plano diretor de Natal: dois passos para trás e o que mais?	113
RUTH MARIA DA COSTA ATAÍDE, ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO DA SILVA, AMÍRIA BEZERRA BRASIL, ÉRICA MILENA CARVALHO GUIMARÃES LEÔNIO, SARAH DE ANDRADE E ANDRADE, SAULO MATHEUS DE OLIVEIRA LIMA CAVALCANTE E RODRIGO SILVA	
CAPÍTULO 7 - Capacidade estatal e planejamento urbano nos municípios da Região Metropolitana de Natal: um olhar sobre a burocracia profissional e os instrumentos de gestão	129
TEREZINHA CABRAL DE ALBUQUERQUE NETA BARROS, RAQUEL MARIA DA COSTA SILVEIRA, LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA, JAYLAN MARLON FERREIRA DE MACEDO, ANA VITÓRIA ARAÚJO FERNANDES E LARISSA KEVINLYN MARTINS MARINHO	
CAPÍTULO 8 - Capacidades estatais e governos locais: o que ocorre na formulação de planos estratégicos?	145
RAQUEL MARIA DA COSTA SILVEIRA, LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA, TEREZINHA CABRAL DE ALBUQUERQUE NETA BARROS, BRUNNO COSTA DO NASCIMENTO SILVA, LARISSA KEVINLYN MARTINS MARINHO E MARCOS ADLER DE ALMEIDA NASCIMENTO	
CAPÍTULO 9 - Política fiscal nos municípios da Região Metropolitana de Natal: expansão <i>versus</i> austeridade?	159
RICHARDSON LEONARDI MOURA DA CÂMARA, MARIA DO LIVRAMENTO MIRANDA CLEMENTINO E CADMIEL MERGULHÃO ONOFRE DE MELO	

CAPÍTULO 10 - Disparidade econômica na RMNatal: como reagem a concentração produtiva e o mercado de trabalho nos ciclos econômicos recentes?.....	177
JULIANA BACELAR DE ARAÚJO, RODOLFO FINATTI, MARIA DO LIVRAMENTO MIRANDA CLEMENTINO, REBECA MAROTA DA SILVA E RICHARDSON LEONARDI MOURA DA CÂMARA	
CAPÍTULO 11 - A tributação imobiliária e suas “ausências” na política urbana da RMNatal funcional	193
ÉERICA MILENA CARVALHO GUIMARÃES LEÔNIO, ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO DA SILVA E GABRIEL RODRIGUES DA SILVA	
REFERÊNCIAS	209
LISTA DE AUTORES.....	225
LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS	235

PREFÁCIO

**Reformar a cidade,
reconstruir a nação**

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO

A coletânea *Reforma Urbana e Direito à Cidade*, à qual este livro integra, realiza uma das principais missões do INCT Observatório das Metrôpoles: produzir conhecimentos e informações para colocá-los a serviço dos atores sociais e governamentais envolvidos com as políticas públicas. Especificamente, buscamos neste projeto mobilizar os resultados acumulados durante a realização do nosso programa de pesquisa. Através dessas publicações, propomos a reflexão sistemática e propositiva sobre os desafios, impasses e caminhos para a retomada e o avanço do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas metrópoles brasileiras considerando a atual conjuntura histórica. São 16 livros tratando das metrópoles nas quais o Observatório está organizado como Núcleos Regionais, além de outro que propõe um olhar nacional.

No horizonte das nossas preocupações estão os desdobramentos da histórica disputa presente na sociedade brasileira entre dois projetos de cidade. De um lado, o que está alicerçado na concepção ultraliberal e seu receituário de austeridade, privatização e aprofundamento da dominação rentista-financeira – que a partir de 2016 incorporou a estratégia de destruição do que resta de instituições que materializaram os compromissos redistributivos criados a partir da Constituição de 1988 – e de apropriação dos ativos públicos. De outro lado, o projeto reformista-democratizante de cidade, constituído ao longo da década de 1980 e afirmado com as vitórias do campo progressista na Constituinte de 1988, com o ciclo de inovações institucionais dos anos 1990 e os experimentos de governos reformistas dos anos 2000, nos planos nacional e local.

Para além da nossa inserção nesse debate, a presente coletânea pretende contribuir também na reflexão sobre a inclusão da questão urbana nos debates sobre a retomada do projeto de desenvolvimento, redistributivo e inclusivo, sem o qual se aprofundará o processo em curso de desconstrução do país como Na-

ção com capacidade de homogeneizar a sociedade e controlar a nossa historicidade diante das forças externas e internas que vêm nos transformando em conjunto de plataformas de extração de rendas de vários tipos. Inclusive, as cidades. Nesse sentido, as reflexões são inspiradas por duas posições estratégicas. A primeira fundada na busca da retomada do crescimento econômico pelo aumento da nossa competitividade global usando a diminuição do chamado “custo Brasil”, tendo como referências os padrões mais exacerbados de superexploração do trabalho e da natureza. A segunda posição busca propor respostas de curto prazo às urgências geradas pela crise na forma da fome, pobreza, desemprego e desalento – que nos ameaçam com a instauração de generalizado e ameaçador estado de anomia –, mas busca simultaneamente dar respostas aos desafios da reconstrução nacional e da inevitável transformação do padrão extrativista-rentista de acumulação. Como tema subjacente a esta coletânea, defendemos a importância da inclusão da questão urbana entre o conjunto de Missões Econômicas – na trilha da Marianna Mazzucato – a serem realizadas pelo novo projeto de desenvolvimento nacional. Não apenas como respostas aos desafios emergenciais no curto e médio prazo, com realização de um ciclo de investimentos urbanos e seus efeitos imediatos no emprego, na renda e no bem-estar, mas também para enfrentar as contradições urbanas decorrentes do atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, condição essencial para a reconstrução e a transformação do país, conforme tem mostrado as evidências acumuladas por nosso programa de pesquisa. Com efeito, na cidade estão centralizadas e condensadas as contradições decorrentes de uma economia fundada nos negócios privados comandados por uma burguesia financeira-compradora em oposição à economia fundada e organizada para suprir as necessidades da sociedade, portanto como instrumento de reprodução da vida biológica e social. Sem tal mudança radi-

cal da concepção sobre os fins da economia, o Urbano brasileiro continuará sendo a expressão do país como AntiNação, como antecipou Francisco de Oliveira em seu famoso texto de 1978¹. Portanto, reformar o capitalismo é um desiderato da reforma das nossas cidades, mas ao mesmo tempo reformar as nossas cidades é um caminho estratégico para reformar a natureza antinacional, antissocial e antidemocrática que caracteriza o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro.

Bento Gonçalves, 22/08/2022

¹ OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e a urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *In*: MOISÉS, José Álvaro. (org.). *Condições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

APRESENTAÇÃO

ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO DA SILVA
MARIA DO LIVRAMENTO MIRANDA CLEMENTINO

apresentação

O Observatório das Metrôpoles – Núcleo RMNatal – há 20 anos realiza estudos e pesquisas, além de qualificar o debate sobre a Região Metropolitana de Natal em suas dimensões social, territorial e política. Esse tempo é quase o mesmo da existência da própria RM Natal, que completou, em 2022, 25 anos de existência. De uma “metrópole em formação” a uma “metrópole consolidada”, o Observatório das Metrôpoles produziu dezenas de livros, artigos e participou de discussões públicas com o objetivo de colocar o tema metropolitano na agenda do desenvolvimento do Rio Grande do Norte.

Entre 1997 e 2022, a RM Natal ampliou sua base territorial de 6 para 15 municípios, abarcando 1,6 milhão de habitantes e concentrando grande parte do valor econômico do Rio Grande do Norte ao mesmo tempo que, de modo indissociável, detém os maiores problemas urbanos, ambientais e sociais. A sua gestão continua sendo um grande desafio, isto é, a efetividade de uma governança metropolitana que atenda aos projetos de interesse comum dos municípios integrantes. Nisso, nossa produção bibliográfica foi muito mais intensa e profícua do que a própria gestão institucional.

Neste novo trabalho não desistimos e continuamos apostando que um dos papéis sociais da universidade e dos grupos de pesquisa é continuar insistindo para que a governança, os projetos e as ações sociais atendam a este recorte territorial, presente na Constituição de 1988 (art. 25), no Estatuto da Metrôpole (Lei Federal 13.089/15), na Constituição do Estado do Rio Grande do Norte (art. 18) e em legislação própria (Lei Estadual Complementar nº 152/97). Portanto, não foi por falta de “agenda” que o tema metropolitano não ganhou maiores esforços de implementação efetiva, sendo que até Plano Estratégico a RM Natal já possuiu (em 2006), inclusive com participação ativa do Observatório das Metrôpoles.

Então, o que nos leva a, novamente, revisitar a RM Natal? Neste livro organizamos um conjunto de 11 capítulos, cada qual abordando um tema da nossa metrópole. Apresentamos aqui, ao leitor, as razões e as ênfases deste livro que, ao mesmo tempo, constitui balanço mais recente dos nossos esforços interpretativos e um convite propósito a imaginarmos novas soluções aos desafios metropolitanos.

A proposta original desta tarefa surgiu na provocação feita pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) – Observatório das Metrôpoles –, que elaborou um novo projeto intitulado *Reforma Urbana e Direito à Cidade: desafios para o desenvolvimento nacional* articulando, para tanto, os 17 núcleos integrantes. Este livro está, portanto, pensando como uma parte dialogada com as demais regiões metropolitanas nacionais. A leitura-chave dessa iniciativa repousa no diagnóstico de que vivemos tempos difíceis, cujas bases progressistas estão sob pressão e as manifestações participativas ao serem propositalmente limitadas elevam a potencialidade do conflito e entram em crise. Com isso, emerge rediscutir e refletir sobre as desigualdades, a moradia, o planejamento territorial, as questões ambientais, o desenvolvimento econômico, a governança, enfim, reposicionar a agenda pela Reforma Urbana em novos olhares e novas proposições.

É, desse modo, não apenas uma atualização do quadro metropolitano, mas um chamamento a imaginarmos saídas às crises que se avolumam. Começamos refletindo sobre a necessária governança metropolitana, buscando na colaboração e nos projetos territoriais alguma saída para o seu impasse. Os autores, no **Capítulo 1**, estão atentos ao tema da governança, tendo no território e nas políticas territoriais o elemento articulador de um novo modelo de governança baseado na colaboração e na trajetória (desde 2006) de esforços normativos, projetuais e

apresentação

participativos. Provocam um debate sobre o papel dos projetos territoriais (moradia, saneamento básico, estradas etc.) como incentivos e interesses a uma gestão efetiva, contando com os municípios integrados e interessados nessa colaboração.

No **Capítulo 2** o olhar se volta ao movimento local da Reforma Urbana a partir do trabalho extensionista que professores, alunos, moradores, técnicos, realizaram nas ações propostas pelo Fórum Direito à Cidade e pelo grupo Motyrum. Os autores partem de um longo período de discussões sobre a cidade de Natal – desde os anos 1980 –, seja debatendo seu planejamento urbano ou projetos de moradia, meio ambiente e mobilidade urbana. Discutem as ações em diversos momentos; no contexto de redemocratização no Brasil, passando por momentos de maiores conquistas e retrocessos; refletindo sobre os projetos de extensão e o papel fundamental deles na abertura de canais participativos e qualificadores do debate; e nos atuais conflitos pelos quais passa a cidade de Natal, recuperando um pouco de esperança ao apontar possíveis saídas à situação atual.

As questões socioambientais e as mudanças climáticas estão presentes no **Capítulo 3** cujos autores discutem os dados existentes para a RM Natal considerando os desafios postos às cidades, no sentido da capacidade adaptativa e dos cenários previstos. A pressão que a urbanização exerce sobre os ambientes naturais na RM Natal é preocupante, em especial no manejo dos recursos hídricos e na antropização crescente da zona costeira. São apontados, no capítulo, algumas diretrizes prioritárias que, quando associadas, podem constituir uma agenda e uma gestão mais efetiva na temática ambiental.

A temática participativa e democrática, por seu turno, nunca esteve tão em discussão quanto agora. No **Capítulo 4** veremos um período (2013 a 2019) cujas preocupações estiveram em desenvolvimento, a partir dos protestos de 2013. Os autores

observam o retrospecto de ativismos sociais, manifestações de rua, que ocorreram na RM Natal, utilizando para isso as reportagens publicadas na época. Assim, foi possível diagnosticar quem eram os atores, a quem eles demandavam e como ocuparam o espaço público, identificando as diferenças de pautas e como foram manifestas no território da RM Natal.

No **Capítulo 5** continuamos sob o tema da participação, mas agora com foco no Conselho da Cidade do Natal e sua importância na revisão do Plano Diretor da Cidade de Natal. Questiona-se no trabalho se, de fato, a gestão democrática foi base e diretriz para o processo de revisão da lei, e como a sociedade civil participou desse processo. É importante lembrar que boa parte dessa revisão do Plano Diretor ocorreu durante a pandemia Covid-19, quando as restrições tornaram difíceis os encontros presenciais.

A revisão do Plano Diretor de Natal ainda é discutida no **Capítulo 6**, no qual os autores fazem um balanço das principais alterações propostas e o reforço das pautas pró-mercado que foram debatidas intensamente. Um retrocesso em termos de instrumentos urbanísticos, ambientais, sociais e de participação, com artigos inseridos na nova lei que desconstroem o sentido da Reforma Urbana para um modelo neoliberal de planejamento, enfim, “dois passos para trás”. Quanto ao futuro, os autores sugerem recuperar a capacidade de pensar e implementar projetos urbanos, não apenas como forma de lei, mas sim de estratégias à população na forma de alternativas.

A capacidade das prefeituras de empreender um planejamento mais profissional, atualizado em face dos desafios contemporâneos, é vista no **Capítulo 7**, que discute a burocracia e os instrumentos de gestão urbana presentes nas prefeituras metropolitanas. Carreiras estáveis, recrutamento com base técnica, autonomia decisória, entre outros, dizem muito sobre as capacidades estatais voltadas à gestão de políticas urbanas. Os

apresentação

autores buscam levantar, com base na Pesquisa de Informações Básicas Municipais/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUNIC/IBGE), uma série de informações sobre a potencialidade do corpo burocrático dos municípios da RM Natal, contribuindo na discussão da própria governança local.

No **Capítulo 8** as capacidades estatais ainda são observadas, mas agora sob o prisma do planejamento estratégico. Os autores objetivam compreender a influência dessas capacidades no planejamento governamental dos municípios da RM Natal, com ênfase na análise dos Planos Plurianuais (PPA). Consideram, também, as relações de interdependência federativa e os elementos de participação social envolvidas.

A análise das capacidades estatais fica ainda mais evidente quando observamos no **Capítulo 9** a situação fiscal dos municípios metropolitanos a partir das variáveis de autonomia fiscal, capacidade investimento e gasto público, considerando as contas públicas e a participação dos setores econômicos. A baixa capacidade de investimento, alta dependência de transferências governamentais e a desigualdade em termos de aplicação dos recursos entre os municípios metropolitanos têm diminuído a autonomia local em discutir e implementar ações efetivas às políticas urbanas. Em uma retomada da agenda pela Reforma Urbana, a condição de financiamento das cidades será um dos pontos mais importantes a ser desdobrado.

No **Capítulo 10** os autores discutem os efeitos das reformas e ajustes, entre 2014 e 2020, no mercado de trabalho metropolitano e na própria dinâmica econômica dos municípios. Os dados informam que a crise econômica (a partir de 2015) trouxe impactos que se mantiveram e foram reforçados pela pandemia Covid-19, sobretudo pelo aumento das taxas de subutilização da força de trabalho e da desocupação. Saídas possíveis passam pelo esforço de reinserir o tema do desenvolvimento metropolitano na

geração de novas oportunidades por meio do estímulo a formas alternativas de produção com maior uso da força de trabalho.

Quando discutimos a base econômica metropolitana é importante, também, atentar para as dinâmicas do segmento imobiliário, posto que esse setor responde por boa parte do empuxo da construção civil no estado do Rio Grande do Norte. O trabalho apresentado no **Capítulo 11** analisa a tributação imobiliária urbana tendo em vista a captura de mais-valias urbanas e os mecanismos legais que estão disponíveis na RM Natal, em especial nos municípios mais integrados ao polo Natal. Vemos dados de IPTU e ITBI para cinco municípios em comparação com as despesas com desenvolvimento urbano.

Neste livro, portanto, encontramos um conjunto de reflexões sobre a RM Natal que nos permitirá avaliar a condução de algumas políticas territoriais, econômicas e urbanas, da participação social e política, em seus desafios e possibilidades. Com foco na reconstrução de uma agenda de desenvolvimento metropolitano e da reafirmação do movimento pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, intentamos conectar as particularidades da nossa metrópole ao debate nacional.

Boa leitura.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 1

Por uma nova governança urbana e metropolitana em Natal:

o papel do território e da colaboração

ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO DA SILVA
MARIA DO LIVRAMENTO MIRANDA CLEMENTINO
LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA

capítulo 1 | Por uma nova governança urbana e metropolitana em Natal:
o papel do território e da colaboração

Introdução

Passados 25 anos da criação da Região Metropolitana de Natal (RMN), cabe-nos perguntar: “Afinal, ainda insistimos?” Dizemos “nós” enquanto representantes de um grupo de pesquisadores, acadêmicos e cidadãos interessados em um modelo de governança democrática e territorial que enfrente a problemática das cidades integradas e do seu desenvolvimento socioespacial e, quando possível, alcance vitórias.

A RMN é um espaço de vida urbana e rural marcado pela desigualdade de oportunidades, diferenciais de renda e infraestrutura e baixa articulação governativa (CLEMENTINO, 2019). Região consolidada, é identificada como um aglomerado urbano e sua institucionalização ocorreu em Lei Estadual desde 1997, embora os esforços em estabelecer uma governança interfederativa, de modo efetivo, tenham falhado.

Por todo esse período, o núcleo local do Observatório das Metrôpoles manteve a objetividade no tratamento da “questão metropolitana” apostando em três níveis de atenção, quais sejam: a) os problemas de interesse comum dos municípios da RMN, que constituem a base mais dramática e, ao mesmo tempo, mais negligenciada de atuação das instâncias administrativas; b) para tanto, fizeram-se necessários estudos, pesquisas, levantamentos das principais políticas públicas territoriais, não apenas apontando suas falhas, mas sobretudo indicando possibilidades; c) por fim, pensando formas de governança e de gestão desse espaço, inclusive em mais de uma ocasião (Cf. CLEMENTINO *et al.*, 2006; CLEMENTINO; PESSOA, 2009; CLEMENTINO; FERREIRA, 2014; CLEMENTINO, 2019; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2022).

A atuação da pesquisa nesse tema, portanto, não se desvencilhou de responder uma outra questão: “O que fazer?”, que esteve sempre presente em cada capítulo e artigo publicado

sobre a RMN. A insistência não se dá em responder novamente, mas sim colocar novos elementos que ajustem o modelo de governança e permita construir alternativas mais viáveis à consecução da governança como preconizada pelo Estatuto da Metrôpole (Lei Federal nº 13.089/2015) modificado pela Lei 13.683/2018, que alterou o prazo para os estados aprovarem o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), até então previsto para 2021.

Insistimos aqui em contribuir ao tema da governança metropolitana brasileira, também alvo de enormes esforços intelectuais em propostas, diagnósticos, avaliações, críticas e contribuições ao pensar e posicionar as metrópoles como base ao desenvolvimento nacional. Ao trazer a RMN, e os aspectos da sua governança, pretendemos colaborar com os colegas pesquisadores na forma de um diálogo permanente, inclusive de modo comparativo. Entretanto este texto assume, como um diferencial dos demais, uma posição mais crítica e propositiva, pois precisamos – neste momento de crise política, econômica e representativa – pensar avaliações que estimulem soluções com maior chance de efetividade.

Para tanto, consideramos aqui dois pontos de amarração principais, sendo o modelo de governança metropolitana do Plano Estratégico de Desenvolvimento da RMN, elaborado em 2006 sob encomenda do governo do RN; e a última proposta de Clementino *et al.* (2021) para um desenho institucional de governança da RMN. Ao tomar esses dois textos como partida, pretendemos acrescentar, no presente capítulo, uma instância a mais nesses arranjos, qual seja, a preocupação territorial em constituir um mecanismo de apoio à gestão por meio dos projetos de desenvolvimento. Qual seja, àqueles que estruturam o território.

Tal contribuição busca se associar aos esforços do próprio Observatório das Metrópoles em pensar alternativas e

capítulo 1 | Por uma nova governança urbana e metropolitana em Natal:
o papel do território e da colaboração

perspectivas críticas ao atual momento brasileiro, na insistência pela forma democrática, participativa e que gere resultados efetivos à população mais vulnerável. Nesse sentido, procuramos recuperar os aspectos principais do Plano Metropolitano (2006) em duas dimensões, isto é, os projetos e o modelo de gestão, mostrando que ao não serem pensados enquanto instâncias da governança colaborativa (proposta teórica), suas chances de realização diminuam.

Recuperamos a contribuição de Clementino *et al.* (2021) e inserimos o elemento territorial que, estando ainda ausente da proposta, atua complementando a base institucional. A discussão está focada na provocação de que enquanto a governança metropolitana não for pensada considerando a realidade territorial – o que Milton Santos (1998) pensa como “território usado” – nós continuaremos, de tempos em tempos, a perguntar: “O que fazer?”.

Lembremos uma reflexão de Vladimir Safatle (2017) que, talvez, a pergunta não seja mais sobre o que fazer, mas sim “como fazer”; sua provocação dá-se no sentido de estimular a pensarmos outros modos e alternativas que não passem pelos mesmos caminhos. Este texto irá tentar algo nessa direção.

Como chegamos até aqui

A trajetória institucional da Região Metropolitana de Natal (RMN) começa em 1994 com a Lei Complementar Estadual nº 119/94 ao estabelecer os princípios gerais de criação das áreas metropolitanas no Rio Grande do Norte, definindo-as como “agrupamento de municípios limítrofes, que apresenta expressiva densidade demográfica e intensas relações de natureza econômica”, entre outras características. A criação da RMN só ocorreu em 1997 por meio da Lei Complementar nº 152/97 –

com seis municípios: Ceará-Mirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Natal, Macaíba e Parnamirim.

Desde então, a RMN foi acrescida de mais nove municípios (São José do Mipibú, Nísia Floresta, Monte Alegre, Vera Cruz, Maxaranguape, Ielmo Marinho, Arês, Goianinha e Bom Jesus), contando atualmente com 46% da população do Rio Grande do Norte ou 1,6 milhão de pessoas (IBGE, 2021). Embora a RMN tenha crescido (em número de municípios) nos últimos 25 anos, sua condução institucional e sua participação no desenvolvimento do território apresentou poucos momentos de expressividade. A condução política do tema metropolitano, da parte de vários governos, insistiu em manter a coordenação da RMN em seus aspectos formais, pouco evoluindo a maior efetividade nas políticas do território.

Consta dessa trajetória a criação de espaços de participação metropolitana como o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM) (em 2001) e o Parlamento Comum (2001-2002), em uma tentativa do então vereador, por Natal, George Câmara, em constituir em rede as Câmaras de Vereadores dos municípios metropolitanos para dinamizar o debate regional (CLEMENTINO, 2003). Após algumas reuniões, encontros, seminários, debates, a condução efetiva da RMN no âmbito governamental seguiu de modo lento, incorporando novos municípios sem, contudo, discutir o destino dos municípios originais. Apenas em 2006 é autorizado e executado o Plano Estratégico para a RMN (CLEMENTINO *et al.*, 2006) no governo estadual de Wilma de Faria (2003-2010).

Esperava-se, com esse plano, que a RMN entrasse no foco dos investimentos estaduais e locais, constituindo uma agenda de projetos, um novo desenho de gestão e a articulação de áreas diferenciadas (litoral, Grande Natal e demais municípios) integrados pelo Rio Potengi. Porém, nos 15 anos seguintes, os

capítulo 1 | Por uma nova governança urbana e metropolitana em Natal:
o papel do território e da colaboração

governos sucessivos não atualizaram o plano e não articularam os projetos em um desenho regional.

Considerando a capacidade institucional e a governança metropolitana, Lindijane Almeida *et al.* asseveram que “os instrumentos criados por lei têm funcionado de forma inconsistente, além do desinteresse por parte do governo do estado em transformar a gestão da região metropolitana em um recurso de planejamento regional (...)” (ALMEIDA *et al.*, 2019, p. 58).

Com o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/15), em 2015, nova esperança e esforços foram direcionados ao tema da governança metropolitana de Natal, pela exigência de adequação normativa (por parte do governo estadual e locais) e na possibilidade de lançamento de um novo plano, agora como Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI, artigo 10). Em agosto de 2015, o então Governador Robson Faria deu posse ao novo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, mas não houve, até agora, a elaboração do PDUI ou maior participação do CDM nas decisões estaduais sobre projetos territoriais integrados, apesar de o governo Fátima Bezerra ter anunciado, no início da sua gestão, em 2019, que essa seria uma prioridade, dado que a RMN foi criada a partir de uma proposta da então Deputada Fátima Bezerra.

Qual era o plano e quais eram os projetos?

Em 25 anos de existência, a Região Metropolitana de Natal não conseguiu se tornar uma região que inspira a articulação, a mobilização e a integração dos municípios metropolitanos, em que pese alguns esforços empreendidos nesse tempo. Será que os “problemas de interesse comum” deixaram de ser relevantes, ou foram superados? É importante destacar que a razão fundante da RMN em 1997 era, justamente, enfrentar os diversos obstáculos

ao desenvolvimento regional, em especial os problemas de interesses mais imediatos.

No plano de 2006, encomendado pelo governo do RN, por exemplo, vê-se a lista desses como sendo: a) transporte coletivo intermunicipal (não articulado); b) na existência de lixões por toda a região; c) grandes projetos que se anunciavam (como o aeroporto em São Gonçalo do Amarante e a duplicação da BR-101); d) impacto ambiental nas margens do Rio Potengi; e) segurança pública em crise; f) mobilidade urbana e o congestionamento das vias (CLEMENTINO *et al.*, 2006, p. 54). O diagnóstico construído para o plano estabelecia uma somatória de obstáculos físico-territoriais com impacto direto na grande Natal, em especial à articulação entre o polo Natal e os municípios de alta integração. Para superar tais obstáculos, eram necessários investimentos concentrados em novos projetos urbanos e regionais, contando para isso com cenários socioeconômicos mais favoráveis.

A Parte 3 do Plano Metropolitano de 2006 propunha a definição desses cenários desenhados para o intervalo de 2010 a 2020, nos contextos mundial, nacional e estadual. Nas questões econômicas mundiais, o Plano de 2006 apostava nas relações multilaterais, com perda de hegemonia estadunidense, em prol de maior protagonismo chinês, menor volatilidade dos preços do petróleo, aposta em instâncias como ALCA e MERCOSUL. Esse cenário impulsionaria os países em desenvolvimento a buscarem se articular de modo mais efetivo no comércio internacional, propondo alternativas energéticas (economia “verde”), turismo (maior facilidade de circulação entre os países), com preços de *commodities* mais competitivos.

No plano nacional, os cenários construídos apostavam em maior inserção do Brasil no comércio mundial, melhoria nos marcos regulatórios estimulando maior investimento privado, reforço da pauta municipalista (questão local) e crescimento de

capítulo 1 | Por uma nova governança urbana e metropolitana em Natal:
o papel do território e da colaboração

outras formas de arranjos intermunicipais. Interessante apontar que nos cenários do Plano de 2006, a economia nacional iria crescer (até 2020) a taxas médias de 4,5% a.a. a 5,5% a.a.

Por fim, no nível estadual, o Rio Grande do Norte apontava com bons sinais em 2006; crescimento sustentado pelo aumento das exportações e extração mineral (petróleo), dinamismo dos municípios litorâneos pelo turismo, retomada de investimentos por parte da Petrobras, consolidação do RN como um grande polo de pesca marítima e crescimento da construção civil. O Plano de 2006 ainda trouxe um quadro síntese dos investimentos previstos, à época, para o estado do RN, perfazendo R\$ 8,3 bilhões como investimentos estratégicos (CLEMENTINO *et al.*, 2006, v. 3, p. 66) em aumento da extração de petróleo, construção do gasoduto Açú-Seridó, Ferrovia Natal-Mossoró, parques eólicos no litoral, investimentos industriais, entre outros.

Como vimos, eram cenários baseados em certo otimismo em relação aos projetos estruturantes, em especial aqueles da RMNatal como o novo aeroporto internacional (finalizado em 2014, mas sem *hub* de cargas), o novo terminal pesqueiro (construído, mas que não entrou em operação), marina de Natal (não construída), Ponte Newton Navarro (construída e em operação), dinamização do Distrito Industrial de Macaíba, entre outros. É importante notar que não era possível para o plano imaginar a enorme crise global de 2008, a recessão econômica nacional a partir de 2014, a deposição da presidente Dilma Rousseff, uma pandemia global e uma guerra regional de efeitos mundiais – tudo isso encerrando as previsões otimistas.

Os volumes 6 e 7 do Plano de 2006 trouxeram os projetos e ações necessárias ao desenvolvimento estratégico da RMN. Consideravam o território possuindo quatro áreas prioritárias, sendo elas: a) áreas de grande valor ambiental (com destaque à integração pelo Rio Potengi); b) áreas rurais; c) áreas urbanizadas;

d) áreas propícias de urbanização. Para dinamizar tais áreas, uma série de projetos físicos e territoriais permitiriam conectar as sub-regiões metropolitanas e articular os grandes projetos de desenvolvimento previstos pelos cenários.

A ideia de “portais metropolitanos” visava integrar o polo Natal com os municípios mais interiorizados, desafogando os principais eixos de penetração viária e criando novos sentidos da mobilidade intrarregional, assim como a utilização do trem metropolitano como modal de alta capacidade. Isso permitiria ampliar a acessibilidade ao território, indicando a utilização mais adequada das sedes municipais e das áreas de urbanização intensiva, por meio de uma nova rede de acessos viários e melhoria das estradas e vias existentes.

Outra previsão em projeto era a formação e o controle do estoque fundiário, elemento fundamental para a implementação de uma política habitacional metropolitana e instalação dos demais projetos de mobilidade intrarregional. O fomento à aquisição de terras públicas estimularia a constituição de um *banco de terras* para fornecer base fundiária a projetos e diminuir o conteúdo especulativo nas áreas de expansão urbana.

Outras ideias como a criação de polos tecnológicos metropolitanos, a estruturação de um parque ecológico às margens do Rio Potengi, entre outros, eram iniciativas ou que estavam sendo esboçadas ou ainda contavam com uma conjuntura mundial e nacional favoráveis, sendo que parte das iniciativas ou não foram implantadas (o banco de terras por exemplo) ou parcialmente implantadas (como os polos tecnológicos).

Mas boa parte dos problemas locais, então identificados, não apenas se mantiveram, mas outros surgiram e se agravaram. O aeroporto de São Gonçalo do Amarante (finalizado para a Copa do Mundo FIFA, 2014) não conseguiu atender às metas iniciais de se transformar em um *hub* de cargas para o Nordeste,

capítulo 1 | Por uma nova governança urbana e metropolitana em Natal:
o papel do território e da colaboração

enfrentando agora uma grave crise; a duplicação da BR-101 não foi acompanhada de novos projetos de mobilidade urbana regionais ou da articulação por meio de um plano de mobilidade regional que, de fato, resultasse na desconcentração dos principais eixos viários; sugerido em 2006, o Fundo Metropolitano (destinado para financiar projetos) não foi criado, dificultando a governança regional, entre outros aspectos (Cf. CLEMENTINO, 2019; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2022).

Por fim, o modelo de gestão do Plano de 2006 apostava em um sistema composto de um conselho metropolitano, uma secretaria executiva, um fundo metropolitano e câmaras técnicas, de assessoramento. O papel do conselho, por exemplo, variava entre aplicar normas, celebrar consórcios e aprovar planos setoriais. O que nos importa assinalar é a pouca sinalização, nesse modelo, da importância dos projetos territoriais como organizadores do debate metropolitano, não sendo instrumentos de planejamento. Subentendia-se, desse modo, que os projetos eram produtos das funções de interesse comum (transporte, moradia, saneamento básico etc.) após o debate sobre as prioridades de investimento por parte do conselho.

Enfim, o estatuto da metrópole. E daí?

Um rápido diagnóstico das razões dessa trajetória da RMN permite esclarecer os condicionantes históricos e aqueles que, de modo conjuntural, impedem a efetivação de uma governança plena. Partimos, para tanto, do artigo 8º do Estatuto das Metrôpoles que define a estrutura básica de governança interfederativa como sendo composta de: a) instância executiva; b) instância colegiada; c) instância técnica-consultiva, e; d) recursos financeiros e controle social. De modo geral, temos a ênfase na tríade Executivo-Consultivo-Financiamento de uma

governança metropolitana. No caso da RMN, vemos atividades mais consistentes (quando existem) no âmbito do Conselho Metropolitano e parlamento comum e na formulação de algumas atividades técnicas e consultivas. Entretanto na esfera executiva e no financiamento de projetos integrados, há um histórico de desalento, sem a presença ou atuação de prefeitos ou de recursos direcionados à pauta da região.

Tal análise é enfrentada por Clementino *et al.* (2021) quando propõem um novo desenho de governança institucional para RMN, insistindo na importância de atender ao Estatuto das Metrôpoles ao criar espaço para as prefeituras (Executivo), atrair a sociedade civil ao conselho (ampliando sua participação), redefinir a instância executiva (técnica e financeira), e criar formas de financiamento. Por fim, sugere que dois critérios sejam adequados à representação no conselho, sendo eles: 1) nível de integração metropolitana e 2) peso populacional (CLEMENTINO *et al.*, 2021).

Estabelecendo uma rápida comparação entre RMs brasileiras, os autores propõem duas etapas ao sistema de gestão, sendo uma de transição do modelo atual ao cenário realístico; e outra (“ideal”), com mudanças mais estruturais na administração pública. A base empírica da proposta foi a realização de Fóruns de Imersão Local, com a participação de gestores públicos e membros da sociedade civil, em um formato de oficinas e grupos focais.

No modelo de transição proposto, o conselho é desdobrado em subcoordenadorias técnicas, uma de “funções técnico-consultivas” e outra de “execução financeira”, criando assessorias mais eficazes do que as existentes. De modo representativo, admite-se a inserção de membros da sociedade civil alterando sua composição. Por fim, um “sistema ideal” de gestão cria uma agência de desenvolvimento metropolitano, como autarquia estadual “possibilitando um maior estímulo aos municípios metropolitanos em participar de estratégias” sem, contudo,

capítulo 1 | Por uma nova governança urbana e metropolitana em Natal:
o papel do território e da colaboração

vinculação direta ao governo estadual. Essa seria uma forma de contornar a influência da disputa política de base local.

As funções dessa agência metropolitana podem ser, em grande parte, aquelas do conselho proposto no Plano de 2006, isto é, promover o PDUI, realizar estudos técnicos, articular as instituições públicas e privadas, apoiar a gestão e o fundo metropolitano (CLEMENTINO *et al.*, 2019). Ao que nos interessa, neste capítulo, as propostas devem deixar de ser consideradas subprodutos do planejamento, posto que a agência de desenvolvimento necessitaria gerenciar, monitorar e elaborar projetos territoriais na escala metropolitana.

Nesse sentido, avançando um pouco mais na proposta de Clementino *et al.* (2021), acrescentamos uma instância ao componente institucional, isto é, o território como articulador de projetos de desenvolvimento e um modelo de gestão, isto é, a relação colaborativa.

Em linhas gerais, o que estamos propondo é um novo elemento para uma nova pactuação territorial, ou seja, estamos chamando a atenção para a relevância de pensarmos os projetos enquanto instrumentos de articulação territorial e possibilitar um avanço no processo de consolidação de uma governança metropolitana iniciada a partir do modelo ideal apresentado em Clementino *et al.* (2021). Um modelo colaborativo de governança metropolitana requer, portanto, entender os Projetos, Planos e Programa com um novo enfoque, qual seja, de instrumento articulador dos atores sociais e políticos envolvidos para o sucesso de um novo arranjo de governança metropolitana.

Reposicionamos, assim, as ações dos agentes políticos envolvidos no debate metropolitano, deslocando-os como componentes do sistema escalar de desenvolvimento (atuando segundo seus interesses e incentivos) sobre o território usado, isto é, aquele espaço comum onde o desenvolvimento não irá ocorrer

por inércia, mas que precisa de projetos direcionados – daí o papel da agência como suporte do executivo ao conselho (Figura 1).

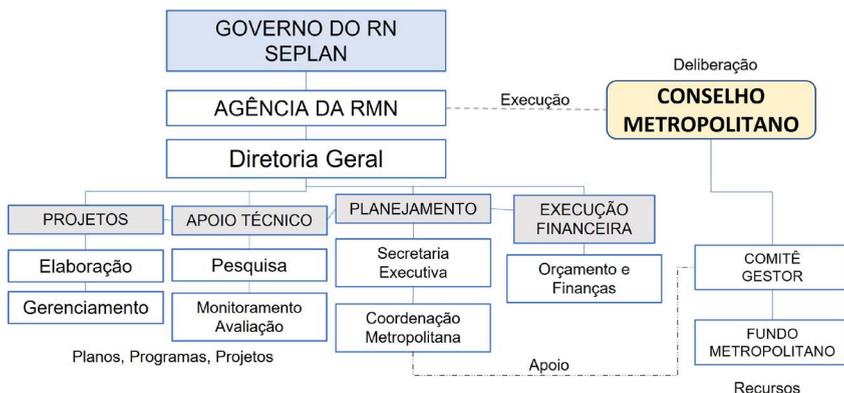


Figura 1 - Desenho institucional para um novo modelo de governança metropolitana

Nota: adaptado de Clementino *et al.* (2021) pelos autores.

Os projetos aqui são considerados elementos técnico-políticos que, embora sejam implantados no local, perpassam pelos fios condutores da política, da governança e alcançam o território, sob a coordenação do governo estadual, que tem a responsabilidade de conduzir a coordenação técnica e política da RMN. Caberá à Agência de Desenvolvimento Metropolitano do RN articular os projetos e investimentos (regionais e locais) já previstos, em um Marco Lógico atualizado (no caso, a partir do PDUI), inserindo-os no ciclo de políticas públicas territoriais (por exemplo, observando as pautas setoriais e canalizando aqueles que possuem alcance metropolitano).

O apoio e assessoria técnica da agência deverão cuidar dos *bancos de dados* metropolitanos, atualizando as informações e monitorando os programas implantados, em associação também aos municípios, com critérios de alcance, efeitos e escala. O planejamento e a execução financeira devem lidar com os fluxos decisórios da agência, dos governos (locais e estadual) e do conselho metropolitano para viabilizar as ações concretas.

capítulo 1 | Por uma nova governança urbana e metropolitana em Natal:
o papel do território e da colaboração

A governança colaborativa é o modelo de gestão que acompanha a agência por apresentar elementos condizentes com o atual estágio da RMN, isto é, presença de componentes formais, mas ainda não efetivados. Não há, desse modo, espaços claramente em disputas, podendo ser construídas as: a) condições iniciais de colaboração (com base nos incentivos e interesses); b) inserir um novo desenho institucional (que não gere conflitos com o existente), contando com o atual; c) ausência de uma liderança metropolitana clara (o que poderia, caso já existisse, demarcar o desenho do relacionamento entre os atores); d) definir o processo colaborativo em si, reanimando o conselho e o parlamento comum sob novas fundações (Cf. CÂMARA; CLEMENTINO, 2013).

Essa proposta de “reinicializar” a governança metropolitana de Natal está condizente com a ideia de gestão, tendo como base, lastro, a discussão sobre quais projetos físico-territoriais têm a capacidade de acionar o desenvolvimento regional, as políticas públicas setoriais e inspirem uma “engenharia territorial” mais efetiva (ARAGÃO; YAMSHITA, 2010; 2017). Isso poderá acionar os atores políticos a disputar espaço no conselho, acessar o fundo e definir novos projetos, contando – de início – com a organização dos investimentos previstos.

Considerações finais

Este capítulo apresenta a ausência de uma governança metropolitana na RMN e chama a atenção para o fato de que o atual formato de gestão da RMN requer um novo modelo de governança (territorial e colaborativa) que acompanhe as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto das Metrôpoles e acione os incentivos e interesses existentes na organização sociopolítica e sociotécnica efetivamente instalados.

O Núcleo RMNatal do Observatório das Metrôpoles, a partir dos estudos realizados, e considerando a trajetória aberta pelo Plano de 2006, propõe um desenho institucional e um sistema de gestão com capacidade técnica e financeira para implementar pela primeira vez no território potiguar uma governança metropolitana, pautada na democracia, na justiça social e na implementação de projetos estruturantes que sejam capazes de articular os atores sociais e políticos fundamentais para promover políticas públicas que promovam soluções aos problemas comuns existentes no território.

Necessitamos algo a mais. O aspecto normativo (leis e decretos) precisa de um reforço que observe as especificidades da escala metropolitana nas suas diversas manifestações espaciais (do setor urbano ao desenho regional), construindo um quadro de referências escalares, sociais e participativas. As coordenações técnica e política devem estar ancoradas nos princípios da Reforma Urbana, atualizadas ao modelo colaborativo.

Desse modo, o primeiro passo é reconhecer os desafios que a gestão estadual deve enfrentar no processo de criação dessas novas estruturas burocráticas (instituições) e no estabelecimento de um Fundo Metropolitano (investimento), no entanto, não podemos deixar de ressaltar que, para que seja possível implementar de fato e de direito uma governança metropolitana na RMN, o governo do estado precisará ter vontade política para inovar a partir da criação das devidas condições institucionais e técnicas capazes de superar os entraves políticos que cercam a gestão metropolitana e criar janelas de oportunidades a partir de projetos estruturantes, uma governança colaborativa capaz de consolidar no território uma identidade metropolitana. Desse modo, quem sabe teremos um futuro mais promissor à RMNatal nos próximos anos.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 2

Uma flor nasceu na rua:

a reforma urbana e sua construção em
Natal e entorno metropolitano a partir
das ações extensionistas da UFRN

RUTH MARIA DA COSTA ATAÍDE

AMÍRIA BEZERRA BRASIL

MARIA DULCE PICANÇO BENTES SOBRINHA

RODRIGO SILVA

EMANUEL RAMOS CAVALCANTI

capítulo 2 | Uma flor nasceu na rua:
*a reforma urbana e sua construção em Natal e entorno metropolitano
a partir das ações extensionistas da UFRN*

Introdução

As iniciativas para a construção da agenda da Reforma Urbana no Brasil, emergidas na década de 1980 no contexto do processo de redemocratização do país e da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, incidiram em Natal, capital do Rio Grande do Norte, com desdobramentos no seu entorno metropolitano. Os debates em Natal ganharam visibilidade nos embates das ideias entre dois movimentos: 1) as narrativas sobre o modelo de desenvolvimento urbano dos segmentos econômicos, que realçavam a exploração da vocação turística da faixa litorânea, tendo como âncora as belezas naturais que conformam a sua paisagem; 2) a reação da cidadania expressa na contranarrativa de grupos e organizações sociais que defendiam a proteção dessa paisagem e dos territórios populares ali constituídos. Tais embates de narrativas, que se mantêm até hoje, envolveram a academia, que, desde então, tem também direcionado e consolidado a sua ação extensionista nessa agenda.

Nesse contexto, o capítulo destaca as ações desse segmento pautadas na consolidação da agenda da Reforma Urbana em Natal e seu entorno metropolitano, a partir da atuação extensionista da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) junto aos movimentos sociais. Para tanto, toma-se como ponto de partida as primeiras ações dos grupos de pesquisa nas décadas de 1980 e 1990, assim como, e de maneira mais enfática, o conjunto dos projetos que foram articulados pelo Observatório das Metrôpoles Núcleo Natal (OM Núcleo Natal), a partir de 2003, e pelo Laboratório de Habitação Habitat e Cidadania (LabHabitat), criado em 2009¹. A partir de então, verificou-se maior articulação

¹ O LabHabitat, instituído no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFRN, ampliou a articulação entre as ações de ensino, pesquisa e extensão, contribuindo com a afirmação dos princípios de interdisciplinaridade e indissociabilidade entre as três dimensões.

capítulo 2 | Uma flor nasceu na rua:
*a reforma urbana e sua construção em Natal e entorno metropolitano
a partir das ações extensionistas da UFRN*

entre os projetos de extensão, que de forma complementar, abrangem diversas pautas dos movimentos sociais, a exemplo dos conflitos na esfera da política urbana e as necessidades de formulação de projetos arquitetônicos e urbanísticos, no campo e na cidade. Para discussão no período recente, delimita-se neste capítulo as ações desenvolvidas pelos projetos de extensão Fórum Direito à Cidade e o Motyrum de Educação Popular em Direitos Humanos – Núcleo Urbano.

Nessa perspectiva, desenvolve-se uma reflexão sobre o que tem representado o movimento pela Reforma Urbana em Natal, realçando agendas e estratégias às lutas futuras, estruturada em três partes: na primeira, são evidenciadas as ações desenvolvidas desde o processo de redemocratização do país até o atual contexto de desarticulação da política urbana e ambiental do país, vistas em três momentos. Na segunda, desenvolvem-se reflexões sobre ações efetuadas pelos projetos de extensão mencionados, evidenciando limites e avanços quanto à efetivação da agenda da Reforma Urbana. Na terceira parte, são realçados conflitos e dificuldades sobre a incidência dos princípios da Reforma Urbana no território em foco, apontando estratégias para a sua superação. Na terceira parte, destacam-se entraves à realização dos princípios da Reforma Urbana no território em foco, tanto no âmbito da gestão pública, quanto dos grupos e organizações, apontando-se estratégias para a sua superação.

Fincando raízes no solo: o processo de (des)construção do ideário de reforma urbana no Brasil e em Natal

No contexto político das últimas quatro décadas, de afirmação e consolidação da redemocratização do país, o esforço de articulação e fortalecimento das forças políticas populares e institucionais progressistas propiciou a visibilidade e o

capítulo 2 | Uma flor nasceu na rua:
*a reforma urbana e sua construção em Natal e entorno metropolitano
a partir das ações extensionistas da UFRN*

reconhecimento dos princípios da reforma urbana e do direito à cidade, ainda que a sua efetivação tenha ocorrido (e ainda ocorra) de forma lenta e parcial. Para Santos Júnior (2022) ocorreu um encontro de estratégias institucionais e sociopolíticas², que se aperfeiçoaram e se afirmaram durante três décadas e que têm sido duramente afetadas no período recente, principalmente a partir de 2016 com os eventos que culminaram no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e seus desdobramentos.

Entre as estratégias institucionais adotadas nesse período cabe destacar os esforços dos estados e municípios para adequarem os respectivos arcabouços jurídicos à CF, incorporando, entre outros, os preceitos relativos aos direitos ambientais e sociais, especialmente, os aplicados à nova Política Urbana, expressos nos artigos 182 e 183, posteriormente regulamentados pelo Estatuto das Cidades (EC) estabelecido pela Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001). Entre as estratégias sociopolíticas destaca-se o fortalecimento do Movimento Nacional pela Reforma (MNRU), responsável pelas conquistas no processo constituinte e pela criação posterior do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU)³, que protagonizou muitas das ações a partir da década de 1990, entre elas a luta pela aprovação do EC e a criação do Ministério das Cidades (MCidades), coordenador da política urbana nacional, e concretização da gestão democrática das

² Palestra “Direito à Cidade e Reforma Urbana: trajetórias e perspectivas” proferida em Natal/RN, dia 15.06.2022, na abertura do curso de formação “Direito à Cidade, os objetivos do Desenvolvimento sustentável e as Políticas públicas em tempos de COVID-19” organizado pelo Fórum Direito à Cidade (DARQ/IPP/UFRN).

³ Segundo Santos Junior (2022), o FNRU atuou como articulador dos movimentos sociais, muitos surgidos e fortalecidos naquela conjuntura, entre eles: o Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD), o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM).

capítulo 2 | Uma flor nasceu na rua:
*a reforma urbana e sua construção em Natal e entorno metropolitano
a partir das ações extensionistas da UFRN*

idades, por meio dos diálogos institucionais com a cidadania⁴.

Nesse contexto, as ações extensionistas da UFRN se desenvolveram incorporando a agenda da Reforma Urbana e, observando as suas especificidades, são aqui agrupadas em três momentos: o primeiro, a partir das lutas pela redemocratização do Brasil e em Natal indo até o ano de 2003, quando houve o processo de rearticulação dos movimentos sociais; o segundo, que corresponde ao período de 2003 a 2016, quando as relações entre a academia, os movimentos sociais e a gestão pública se fortaleceram; e, por último, tendo como marco temporal 2016, que marca o aprofundamento da crise política no país e quando se desencadeia a desarticulação da política urbana e ambiental, nas diferentes esferas de governo, mas, também, quando as relações entre universidade e sociedade se redefinem, verificando-se maior demanda à academia para atuação junto aos movimentos e grupos sociais diversos.

Das lutas pela redemocratização do Brasil à criação do MCIDADES (1979-2003)

Os esforços de efetivação da agenda da Reforma Urbana em Natal e Região Metropolitana repercutiu nas ações extensionistas da UFRN, em face da participação de docentes e discentes nas discussões sobre os projetos urbanos, em articulação com os movimentos sociais. No período que se inicia em finais de 1970 e se estende até 2003, Natal foi palco de lutas em torno da proteção ambiental e na defesa de territórios populares, tendo o projeto Parque das Dunas-Via Costeira como uma importante referência.

⁴ Entre as estratégias de gestão destaca-se a criação de uma estrutura de participação social, sob a coordenação do extinto Conselho Nacional da Cidade, que foi reproduzida em todas as esferas de governo do país, com destaque para a realização das conferências das cidades e a ampliação dos conselhos setoriais em todas as dimensões da política urbana.

capítulo 2 | Uma flor nasceu na rua:
*a reforma urbana e sua construção em Natal e entorno metropolitano
a partir das ações extensionistas da UFRN*

Desde então, a interação entre universidade e sociedade se aprofundou e as ações extensionistas ganharam visibilidade e incidência em diversos movimentos e lutas.

Nas décadas de 1980 e 1990, destacam-se, especialmente: (a) participação direta no movimento contra a construção do projeto Parque das Dunas-Via Costeira e dos espigões na Rua Pinto Martins, na defesa da proteção da paisagem envolvendo a orla marítima central com forte incidência nas estratégias de controle de ocupação do solo introduzidas no Plano Diretor de 1984, com destaque para a inserção das Zonas Especiais de Interesse Turístico (ZETs)⁵; b) garantia de discussão pública sobre o projeto de urbanização da Praia de Ponta Negra, em 1987⁶; (c) a assessoria técnica a grupos e organizações sociais em luta pelo acesso à terra no campo e na cidade⁷; (d) a campanha pela inserção da Emenda Popular pela Reforma Urbana na CF e nas reformas constitucionais em nível estadual e municipal (1989-1990) e dos Instrumentos Urbanísticos no Plano Diretor de Natal (PDN) de 1994⁸ e no fortalecimento da agenda socioambiental na Eco-92 e no EC⁹; (e) a incidência

⁵ Movimento protagonizado por arquitetos, ambientalistas e a comunidade de Mãe Luíza. A regulamentação das ZETs incorporou o controle de gabarito como parâmetro de proteção da paisagem.

⁶ Em 1995, um concurso público mobilizou o segmento acadêmico, cuja participação resultou na classificação de duas equipes entre as três finalistas, que conquistaram os dois primeiros lugares, mediante consulta popular.

⁷ O segmento acadêmico assessorou, no campo e na cidade, respectivamente, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e os territórios demarcados como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Natal, nestas com incidência nas respectivas regulamentações.

⁸ O processo de revisão/elaboração do plano teve início em 1990, na esteira da aprovação da nova Lei Orgânica do Município e mobilizou diversos movimentos sociais e profissionais, com o protagonismo do Instituto dos Arquitetos do Brasil/RN (IAB/RN) e dos segmentos acadêmicos que promoveram seminários e debates no âmbito do Fórum do Plano Diretor, criado para tal fim.

⁹ O protagonismo dessas ações resultou na inserção do grupo da UFRN como representante do RN no FNRU na Articulação Nordeste de Reforma Urbana.

capítulo 2 | Uma flor nasceu na rua:
*a reforma urbana e sua construção em Natal e entorno metropolitano
a partir das ações extensionistas da UFRN*

do ideário da Reforma Urbana no Projeto Orla e nos projetos urbanísticos para regularização fundiária das terras da União¹⁰.

Em todas essas ações a defesa da proteção socioambiental e do patrimônio arquitetônico e cultural, da efetivação da função social da propriedade e da democratização da gestão pública foram pautas norteadoras de ações extensionistas desenvolvidas pelos departamentos de Arquitetura e Urbanismo e Ciências Sociais da UFRN. Algumas delas, principalmente as incidentes nos Planos Diretores de 1984 e 1994, anteciparam pautas incorporadas mais tarde à agenda da Reforma Urbana e ao Estatuto das Cidades, respectivamente.

Da criação do mCidades até o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (2003-2016)

Nesse momento destacam-se estratégias de formulação de políticas públicas participativas, com expressivo envolvimento dos diversos segmentos sociais, inclusive o acadêmico, mas também combinadas com os conflitos e as contradições associadas à agenda da Reforma Urbana.

A criação do MCidades repercutiu nas ações extensionistas da UFRN, fortalecendo as relações internas entre grupos e projetos acadêmicos¹¹ e entre universidade, sociedade e

¹⁰ Projeto articulado a partir do Grupo de Trabalho formado pelo Banco do Nordeste, Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do RN (IDEMA), prefeituras municipais e representações de grupos e organizações sociais envolvidas.

¹¹ Destaca-se a articulação entre o Departamento de Arquitetura e Urbanismo e o OM Núcleo Natal, criado em 2003, potencializando os debates sobre a política urbana em âmbitos metropolitanos, numa perspectiva participativa e de efetivação de direitos. Naquele momento o OM Núcleo Natal ampliava sua equipe e estrutura, tendo em vista a aprovação do projeto “O Mapa Social da Região Metropolitana de Natal” com recursos do Pronex-CNPq-FAPERN.

capítulo 2 | Uma flor nasceu na rua:
*a reforma urbana e sua construção em Natal e entorno metropolitano
a partir das ações extensionistas da UFRN*

gestão pública, em todas as esferas de governo. Tal articulação se afirmou desde o processo de formulação da política urbana, com participação na Comissão Executiva Preparatória da I Conferência Municipal de Natal (2003) e representação da UFRN nas Conferências das Cidades nacional e estadual, com maior incidência nos municípios da RM Natal entre 2003-2013.

Nesse processo a UFRN se constituiu em uma das principais referências metodológicas junto à gestão pública e as consultorias privadas, notadamente quanto à formulação de instrumentos de gestão da política urbana sob bases participativas, sendo destacadas as ações relacionadas com: 1) a elaboração de planos, programas e projetos¹²; 2) a atuação junto aos conselhos setoriais, inclusive os Conselhos da Cidade (Concidades), instituídos a partir dos processos de elaboração dos Planos Diretores Participativos (PDPs) pós-EC¹³.

Em 2009, a participação extensionista da UFRN foi fortalecida em sua articulação com a pesquisa, em face da criação do grupo de pesquisa EcoHabitat e do LabHabitat (2009), com atuações junto ao Movimento “Natal Cidade Sustentável”¹⁴. Nesse percurso alguns movimentos demandaram maior articulação, notadamente no campo da assessoria técnica, tais como: a) as mobilizações em torno da revisão do PDN (2004-2007) e as correspondentes parcerias com o Ministério Público do RN nos embates implicados nos processos de regulamentação das Zonas

¹² Ações viabilizadas na forma de assessoria técnica aos municípios por meio de editais públicos.

¹³ Inserção nos conselhos da cidade de Natal e Parnamirim e no Conselho Estadual da Cidade.

¹⁴ Movimento constituído por grande parte dos grupos e organizações sociais que participaram do Fórum Estadual de Reforma Urbana, no primeiro momento, mobilizado em torno da revisão do PDN (2004-2007). Nesse mesmo período as articulações com o FNRU foram mobilizadas pelo Coletivo Leila Diniz, que seguiu na articulação com a pauta de gênero e cidade.

capítulo 2 | Uma flor nasceu na rua:
*a reforma urbana e sua construção em Natal e entorno metropolitano
a partir das ações extensionistas da UFRN*

de Proteção Ambiental; b) o Conflito Fundiário envolvendo o Porto de Natal e a Comunidade do Maruim, com recursos do PAC; c) as ações de resistência aos impactos das obras da Copa 2014 no que tange à violação do direito à moradia, com as ameaças de despejos¹⁵.

A crise política: do contexto do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff à pandemia Covid-19

Se as últimas décadas do século XX e a primeira do presente século presenciaram a visibilização e o reconhecimento das pautas da redemocratização, especialmente através do aperfeiçoamento das estratégias institucionais e sociopolíticas (SANTOS JÚNIOR, 2022), nos últimos anos, notadamente a partir do *impeachment* da presidente Dilma (2016), temos assistido ao desvio/interrupção dessa agenda no sentido da afirmação de outra, de matriz ultraliberal. Nesse contexto, ressalta-se a adoção de ações institucionais, incluindo a aprovação de um conjunto de regramentos que afetam o cumprimento da função social da cidade e da propriedade e a proteção do meio ambiente¹⁶ que, além de interromperem a difícil trajetória das lutas e conquistas pela efetivação da agenda da Reforma Urbana, romperam com os pactos firmados ao longo das décadas anteriores, resultando na descaracterização

¹⁵ As articulações em torno dessa resistência resultaram da formação do Comitê Popular da Copa que teve uma grande vitória na defesa dos direitos: o município de Natal foi o único que não realizou despejos no contexto daquele projeto.

¹⁶ Entre esses regramentos destacam-se: (a) a aprovação da Lei nº 13.465/2017, que estabelece novas bases para a regularização fundiária rural e urbana no país, comprometendo o modelo de regularização fundiária plena, baseada na função social da propriedade; (b) a aprovação da Lei nº 14.026 de 2020, que instituiu o marco legal do saneamento e institucionalizou o monopólio privado no abastecimento de água e esgotamento sanitário com o objetivo de facilitar e ampliar a participação privada no setor.

capítulo 2 | Uma flor nasceu na rua:
a reforma urbana e sua construção em Natal e entorno metropolitano
a partir das ações extensionistas da UFRN

e desdemocratização da política urbana brasileira, conforme destacam Alfonsin *et al.* (2020).

Além disso, os retrocessos também afetam as estratégias sociopolíticas, resultando no aumento das tensões sociais nos constrangimentos e até na cooptação da participação social e na criminalização dos movimentos sociais, com notável intensificação dos conflitos fundiários e no aumento dos despejos, tendo o poder público municipal como principal agente despejador¹⁷.

No âmbito dos projetos de extensão Fórum Direito à Cidade e Motyrum de Educação Popular em Direitos Humanos (Núcleo Urbano), as ações realizadas nesse período refletem o enfrentamento dos retrocessos no âmbito da RM Natal, principalmente em Natal, que tem pautado suas ações, respectivamente, nas lutas travadas no campo institucional, a exemplo dos processos de elaboração/revisão do PDN e do monitoramento dos conselhos setoriais de política urbana, e na assessoria técnica continuada nos territórios, notadamente no campo do direito urbanístico em articulação com o Sistema de Defesa, na perspectiva do empoderamento das comunidades e no fortalecimento das suas lutas. Desse contexto emerge a questão: como a extensão da UFRN, a partir desses projetos responde às demandas da sociedade no presente?

¹⁷ No contexto do que se denominou “boiadas urbanísticas” esse redirecionamento repercutiu na RM Natal e no litoral do RN, onde se verificou a ampliação da atuação do capital financeiro, nacional e internacional, em aliança com o estado em pelo menos dois movimentos: (a) na captura de terras, com efeitos sobre despejos e expropriação de terras de comunidades tradicionais e territórios de moradia popular; (b) nos processos de revisão dos Planos Diretores.

capítulo 2 | Uma flor nasceu na rua:
*a reforma urbana e sua construção em Natal e entorno metropolitano
a partir das ações extensionistas da UFRN*

Florescendo as novas flores: a agenda da reforma urbana nas ações do Fórum Direito à Cidade e do Motyrum Urbano

Tratando da atuação extensionista do Fórum Direito à Cidade e do Motyrum de Educação Popular em Direitos Humanos, articulados ao Labhabitat e ao OM Núcleo Natal, destacamos algumas das suas ações.

O Projeto de Extensão Fórum Direito à Cidade¹⁸ surgiu em 2018, enquanto ação extensionista pautada no enfrentamento do desmonte das conquistas sociais e dos direitos urbanos, intensificados na última década como já destacado, no intuito de construir um espaço de discussão e formulação de estratégias em diálogo com as articulações nacionais em torno do enfrentamento da violação de direitos. Esse projeto tem pautado como objetivos o estabelecimento de canais de diálogo e articulação entre a universidade, a gestão pública e os movimentos sociais, associadas a ações formativas relacionadas à gestão democrática da cidade, ao monitoramento da política urbana e ambiental, nas dimensões do planejamento e gestão do território e na difusão de propostas para aperfeiçoamento da estrutura legislativa e de gestão de Natal e sua região metropolitana (ATAÍDE *et al.*, 2019).

Enfatizando essas ações na luta pela construção de cidades mais justas, o fórum tem atuado principalmente nas seguintes pautas: no processo formativo dirigido, principalmente, às populações vulneráveis¹⁹ e na inserção institucional com ações

¹⁸ Construído interdisciplinarmente entre os Departamentos de Arquitetura e Urbanismo e Políticas Públicas da UFRN, o fórum articula docentes, discentes e técnicos administrativos da UFRN, nos níveis de formação de mestrado e doutorado (PPGAU e PPEUR), assim como egressos dos respectivos cursos e outros correlatos, agregando-os aos movimentos sociais.

¹⁹ Essa formação tem se materializado na realização de oficinas, seminários te-

capítulo 2 | Uma flor nasceu na rua:
*a reforma urbana e sua construção em Natal e entorno metropolitano
a partir das ações extensionistas da UFRN*

de monitoramento e participação nos espaços de controle social à implementação das políticas urbanas e ambientais, por meio das quais são priorizadas as demandas decorrentes do recente processo de revisão do Plano Diretor, ocorrido entre os anos de 2017 e 2022²⁰.

O Projeto Motyrum de Educação Popular em Direitos Humanos (Núcleo Urbano) tem pautado suas ações na reflexão, elaboração e implementação de ações voltadas para a efetivação do Direito à Cidade, considerando as especificidades de comunidades vulneráveis, articuladas à cidade e à região; além do marco regulatório e compromissos para a efetivação do direito à moradia, notadamente a Plataforma Global pelo Direito à Cidade, a Nova Agenda Urbana (NAU) e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável²¹. Nomeado “Projeto Motyrum”, prioriza a inserção dos seus membros em comunidades em situação de vulnerabilidade social, estabelecendo elos entre academia e comunidade, a partir de um processo dialógico e pautado na troca de saberes. Dentre as principais ações e resultados do Projeto Motyrum Urbano, destacam-se: (i) formação continuada;

máticos e participação em eventos, *lives* e audiências públicas sobre os territórios socioambientalmente vulneráveis e com a produção de materiais como cartilhas, vídeos, *folders* e documentários.

²⁰ O fórum teve atuação destacada nesse processo, com participação ativa nos debates públicos e na defesa das graves violações às medidas de proteção das Áreas Especiais até então pactuadas. Nesse período, o processo atravessou quatro momentos: 1) a largada formal em 2017; 2) a sua retomada em 2019, com discussão pública no modo presencial; 3) a continuação da etapa da leitura da cidade, no modo remoto em 2020 e 2021, finalizando a fase de discussão no Executivo; 4) a discussão no Legislativo (audiências públicas e pleno), concluída em 2022.

²¹ O projeto resultou de uma iniciativa de caráter interdisciplinar pautado na “reflexão-ação-reflexão” em 2005, desenvolvida por estudantes do curso de Direito da UFRN, a partir do projeto “Lições de Cidadania”. Na UFRN está articulado a outros núcleos temáticos: Penitenciário, Infanto-juvenil e Escritório Jurídico Popular, que atuam em colaboração.

capítulo 2 | Uma flor nasceu na rua:
*a reforma urbana e sua construção em Natal e entorno metropolitano
a partir das ações extensionistas da UFRN*

dos despejos; (iii) memória (historiografia para afirmação dos territórios populares como patrimônio territorial); (iv) difusão de conhecimento, com destaque para a realização do Seminário “Insurgências Urbanas”, realizado anualmente, desde 2015. Nesse ano também foram desencadeadas as ações do Motyrum Urbano que hoje se configuram como principais: as situações de risco e despejo e a defesa dos territórios delimitados como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), em ambos com ação destacada na comunidade do Jacó²², e junto à comunidade tradicional pesqueira, por meio de parceria com a Rede Manguemar. Uma das estratégias de enfrentamento aos despejos tem sido a busca pela ampliação da rede de proteção social, por meio do acesso ao sistema de defesa, em especial o Ministério Público e a Defensoria Pública do RN, além do Motyrum Escritório Popular. Desde 2020, o projeto tem atuado como facilitador local da Campanha Despejo Zero, condição que o credenciou para coordenar a Missão-Denúncia Despejo Zero Natal 2022, em conjunto com diversos movimentos e organizações sociais do RN, com apoio do Fórum Nacional de Reforma Urbana e Campanha Despejo Zero²³.

Importante destacar que os dois projetos, embora realizem algumas ações específicas, estão em diálogo permanente, notadamente na luta contra a violação de direitos e na defesa

²² A ação no Jacó foi motivada pela necessidade de monitoramento do desmoronamento de parte da encosta, em 2014. Desde então, a comunidade pautou o problema de insegurança física e jurídica das moradias. O projeto também tem atuado na discussão de propostas para a infraestrutura viária e a recuperação ambiental de terreno vazio, resultante de demolição de uma casa e alvo de remoção pela Prefeitura de Natal. A partir de 2019, a assessoria técnica jurídica e urbanística para a garantia de direitos aos moradores tornou-se eixo prioritário de atuação.

²³ Essa atividade extensionista encontra suporte nos vínculos com a pesquisa “Panorama dos Conflitos Fundiários no RN no contexto da Covid-19: Contribuição ao Sistema de Defesa do Direito à Moradia Adequada”, em parceria com o Departamento de Políticas Públicas e o Observatório das Metrôpoles e parceria com a Defensoria Pública do RN e Assessorias Populares.

capítulo 2 | Uma flor nasceu na rua:
*a reforma urbana e sua construção em Natal e entorno metropolitano
a partir das ações extensionistas da UFRN*

das conquistas sociais e ambientais no âmbito do regramento urbanístico do Município de Natal e seu entorno metropolitano. Em parceria com o OM Núcleo Natal, o Fórum Direito à Cidade e o Motyrum Urbano, sob a coordenação do primeiro, realizaram ações de monitoramento da Covid-19, que resultaram em duas edições (2020 e 2021) do dossiê sobre violação de direitos humanos de grupos e territórios em situação de vulnerabilidade no contexto da pandemia da Covid-19 no Rio Grande do Norte (CLEMENTINO *et al.*, 2020; ATAÍDE *et al.*, 2021). Também atuaram irmanados no processo de revisão do Plano Diretor de Natal. Em razão disso, os dois projetos têm compartilhado os mesmos desafios no enfrentamento dos retrocessos que têm afetado os eixos constitutivos da agenda da reforma urbana em Natal. O aumento das ameaças de despejo e as alterações nos Planos Diretores, cujo processo participativo foi conduzido de forma autoritária, excludente, pouco representativa dos movimentos populares e dominado pelos setores produtivos imobiliários e turísticos, expressam a supressão de direitos urbano-ambientais e à moradia conquistados e fragilizam o cumprimento da função social da cidade e a democratização da gestão urbana.

E os frutos? Perspectivas de retomada da agenda da reforma urbana a partir das ações extensionistas na RMNATAL

As ações e metodologias dos projetos de extensão Fórum Direito à Cidade e Motyrum Urbano evidenciam o acumulado de experiências desses últimos 45 anos e possibilitam a reflexão sobre aprendizados, em contextos específicos, com recorrência de contradições e conflitos. Nessa perspectiva, com pautas complementares e com significativo potencial de incidência da agenda da Reforma Urbana em Natal nas dimensões institucional

capítulo 2 | Uma flor nasceu na rua:
*a reforma urbana e sua construção em Natal e entorno metropolitano
a partir das ações extensionistas da UFRN*

e sociopolítica, tais ações comparecem aqui como fundamentos para possíveis contribuições à Reforma Urbana no contexto da RM Natal.

O processo recente de revisão do Plano Diretor de Natal, concluído no início de 2022, e a pandemia da Covid-19, que cerceou o convívio social por quase dois anos, servem de parâmetro para o entendimento dos retrocessos que temos experienciado na luta pela consolidação dos direitos constitucionais, notadamente os da agenda da Reforma Urbana.

Com relação à pandemia da Covid-19, as ações de monitoramento da violação de direitos desenvolvidas no âmbito dos supracitados projetos de extensão, em parceria com o OM e o FNUR, demonstraram que, apesar da recomendação do “fique em casa”, muitos trabalhadores e muitas famílias sequer possuíam moradia ou, quando a tinham, não havia condições para adotarem as medidas sanitárias recomendadas. Além disso, muitas famílias ainda eram ameaçadas ou submetidas a despejos.

Esses retrocessos, que não aconteceram somente em Natal, mas em todo o Brasil, exigem algumas reflexões propositivas com vistas à retomada da luta pelos direitos, com incidência política e por meio do trabalho extensionista, de modo a criar condições para a reorganização e o empoderamento dos movimentos populares, principalmente, na arena das disputas territoriais e nas lutas pela terra, pela moradia e pelo equilíbrio entre o urbano e ambiental.

Inicialmente, de modo a restabelecer os fundamentos da democracia direta e da participação social impõem-se como necessárias, pelo menos duas vertentes: 1) o reestabelecimento das relações entre a institucionalidade e a luta social, com o reposicionamento da estrutura organizacional de gestão democrática das cidades nas diversas esferas de governos, desde o nacional até o local; 2) a adoção de estratégias para fortalecer,

capítulo 2 | Uma flor nasceu na rua:
*a reforma urbana e sua construção em Natal e entorno metropolitano
a partir das ações extensionistas da UFRN*

estimular e validar as iniciativas com vistas à construção de um desenho de participação direta fundado, por exemplo, em conferências e audiências populares. Na primeira, apesar das críticas ao desenho da estrutura de participação do então Ministério das Cidades, coordenada pelo Conselho Nacional das Cidades, reforça-se a necessidade de restabelecer e aprofundar estruturas e dinâmica de funcionamento desse espaço de participação social, articulado entre as três esferas públicas. Em Natal, mesmo tendo sido assegurado e ampliado o número de conselhos setoriais no recém-aprovado Plano Diretor, urge ajustes para a efetiva participação e ampliação dos movimentos populares nesses espaços.

Na segunda vertente, destaca-se a importância das conferências populares pelo Direito à Cidade e audiências públicas como estratégia de fortalecimento dos territórios como sujeitos, entendida como imponderável para o redirecionamento do desenho de participação social. A participação de docentes envolvidos com o OM, em todos os conselhos de política urbana, assim como nas experiências recentes de iniciativa popular, como a Conferência Popular pelo Direito à Cidade²⁴, atestam a necessidade e a importância de se recuperar o caráter democrático dos conselhos.

Visando fortalecer a incidência política, a experiência dos projetos extensionistas vistos anteriormente evidenciam a necessidade da atuação em rede, tendo em vista o fortalecimento das ações desenvolvidas pela academia, movimentos populares,

²⁴ Evento realizado entre os dias 3 e 5 de junho de 2022 em São Paulo, sob a coordenação da articulação BrCidades, com o objetivo de reunir as pautas dos diversos movimentos sociais vinculados às lutas urbanas e a produção das cidades para construção de uma agenda de reinserção desse tema no projeto nacional de desenvolvimento do país. Os projetos de extensão Fórum Direito à Cidade e Motyrum Urbano participaram da conferência com inserção dos seus membros nos debates e na construção da Plataforma de Lutas pelo Direito à Cidade.

capítulo 2 | Uma flor nasceu na rua:
*a reforma urbana e sua construção em Natal e entorno metropolitano
a partir das ações extensionistas da UFRN*

grupos, lideranças e organizações sociais. Também a partir desses projetos de extensão, a formação e a troca de saberes com os movimentos sociais são caminhos necessários para disseminar a consciência dos direitos fundamentais e, a partir de uma construção coletiva, lutar por eles.

As experiências extensionistas vistas anteriormente demonstram a importância de se fortalecer a assessoria técnica, tanto nos grupos e organizações sociais quanto no campo das políticas públicas e dos processos formativos e metodológicos, na perspectiva da troca de saberes, do empoderamento dos sujeitos em suas lutas por direitos e afirmação dos territórios populares.

Considerando a trajetória das experiências de extensão universitária, principalmente aquelas realizadas pelo OM, conclui-se que as perspectivas de avanço da agenda da Reforma Urbana passam pelo fortalecimento das lutas sociais por direitos, pelo aprofundamento da assistência técnica aos movimentos, grupos e organizações sociais, pelo restabelecimento das políticas públicas, principalmente da política habitacional e pela radicalização da democracia.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 3

As questões socioambientais e climáticas na Região Metropolitana de Natal:

desafios e proposições para a reforma urbana

ZORAIDE SOUZA PESSOA

RODOLFO FINATTI

IZABELLY CRISTINA MENDES TINÔCO

RYLANNEIVE LEONARDO PONTES TEIXEIRA

ERIC MATEUS SOARES DIAS

YONARA CLAUDIA DOS SANTOS

ANA CÉLIA BAÍA ARAÚJO

GABRIEL LUCAS LEODEGÁRIO SILVA

EDILZA PAULA QUEIROZ ALVES

capítulo 3 | As questões socioambientais e climáticas na Região Metropolitana de Natal:
desafios e proposições para a reforma urbana

Introdução

Os problemas socioambientais e climáticos são resultados do modelo de desenvolvimento capitalista, tão predatório para o planeta, que se alastraram em proporção global e local. Os territórios urbanos, devido as suas complexidades que se ampliam em regiões metropolitanas, formadas por um conjunto de municípios assimétricos, impulsionam esse problema, devido às históricas questões de desigualdades sociais, decorrentes de processos de urbanização e ocupação dos territórios alheios a um planejamento e gestão urbanas que considerem o direito à cidade e necessidades de um meio ambiente equilibrado.

Nessa direção, os padrões atuais de desenvolvimento urbano tornam os territórios e suas populações extremamente vulneráveis, acentuando os efeitos das mudanças climáticas e multiplicando os desafios para que gestores públicos, sociedade e poder econômico possam convergir e colaborar para promover uma urgente reforma urbana que incorpore os problemas socioambientais e climáticos como prioridade.

Ademais, o planejamento urbano que não incorpora as questões socioambientais aumenta os desafios dessa reforma urbana, no sentido de incorporação de estratégias efetivas de mitigação e adaptação, para que esses territórios se tornem menos suscetíveis a ameaças externas, como as mudanças climáticas globais, e possam ser mais resilientes e sustentáveis.

Diante desse contexto, o presente capítulo objetiva apresentar como está a Região Metropolitana de Natal/RN (RMN) a partir de uma abordagem descritiva dos aspectos socioambientais e climáticos, para refletir sobre os desafios à reforma urbana, ao direito à cidade e ao meio ambiente equilibrado.

A metodologia de pesquisa exploratória e descritiva tem como recorte temporal de 1990 a 2020 (sempre que os dados

capítulo 3 | As questões socioambientais e climáticas
na Região Metropolitana de Natal:
desafios e proposições para a reforma urbana

secundários permitirem) e baseou-se em fontes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do MapBiomas Brasil, do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), e do *Atlas do Desenvolvimento Humano Brasil*. Esses dados foram processados através de ferramentas de geoprocessamento, pelo uso de análises estatísticas descritivas e de *clusters* que auxiliaram na discussão dos resultados.

A estrutura do capítulo está organizada inicialmente com a apresentação da caracterização socioambiental e climática da RMN, seguida da análise e discussão dessa caracterização pelo viés de abordar os desafios e indicar proposições a fim de efetivar um projeto de reforma urbana e do direito à cidade adequado à realidade socioambiental e climática dos seus territórios.

Como está a questão socioambiental e climática na RMN?

A questão socioambiental é um dos grandes desafios das sociedades contemporâneas, e que tem nas emergências climáticas sua explicitação mais preocupante. Nesse contexto, é importante pensar como os territórios urbanos têm contribuído para complexar essa questão, especialmente por concentrarem múltiplas dinâmicas, que também explicitam maiores níveis de diferenciações e refletem diretamente em maior exposição às vulnerabilidades, ameaças e riscos socioambientais e climáticos. Em consequência disso, as situações de desastres se tornam ainda mais dramáticas diante de uma urbanização crescente e planetária (BRENNER, 2018), e extremamente desiguais em termos de dinâmicas, modelos e infraestruturas urbanas e níveis de desenvolvimento, não possibilitando cidades para as pessoas (GEHL, 2013) e nem para todas as formas de vida, visando à integração entre cidade e ambiente.

capítulo 3 | As questões socioambientais e climáticas na Região Metropolitana de Natal:
desafios e proposições para a reforma urbana

Entre os territórios urbanos, as regiões metropolitanas se configuram como espaços de maior amplitude dessas questões, pois apresentam grandes assimetrias sociais, processos profundos de degradação ambiental com a perda de ecossistemas naturais, resultando em situações de acesso deficitário à infraestrutura urbana no nível intrametropolitano, em termos de bem-estar urbano, não compondo modelos de cidades sustentáveis, como sugere Araújo (2020).

Nesse sentido, é importante salientar que a RMN, criada em 1997, pela Lei Complementar Estadual nº 152, é a principal aglomeração urbana do Rio Grande do Norte (RN), cuja metropolização não é consolidada (CLEMENTINO; PESSOA, 2009), mas apresenta crescimento acelerado, desordenado e sem planejamento metropolitano (Figura 1).

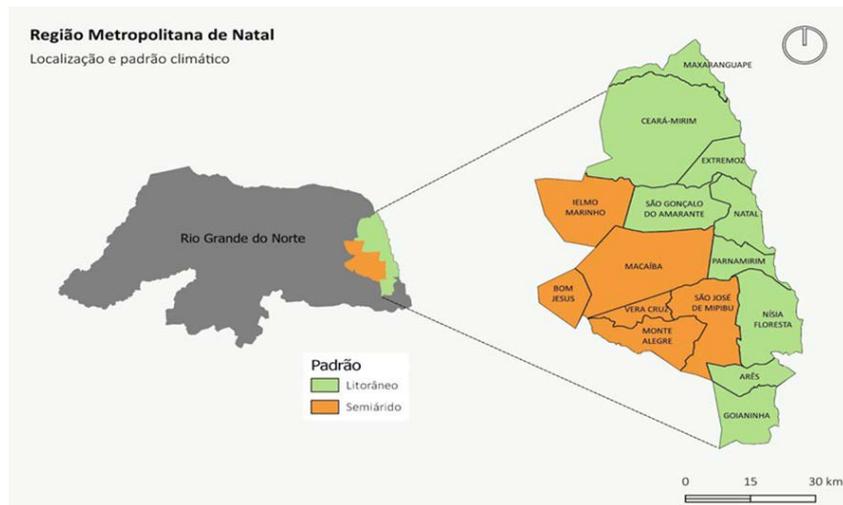


Figura 1 - Região Metropolitana de Natal, localização e padrão climático.

Fonte: Base cartográfica do IBGE (2020) e dados da SUDENE (2017), adaptados pelos autores.

No que tange ao crescimento populacional da RMN, considerando o recorte temporal dessa análise, é observado que segue

capítulo 3 | As questões socioambientais e climáticas na Região Metropolitana de Natal: desafios e proposições para a reforma urbana

as tendências nacionais e internacionais de maior crescimento no entorno metropolitano, formado por Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, e de declínio em Natal, no núcleo da RMN. Já os demais municípios mantiveram ritmos de crescimento populacional distintos, tendo alguns que decaíram suas taxas de crescimento populacional, sobretudo, na década de 2010-2021 (Figura 2.1).

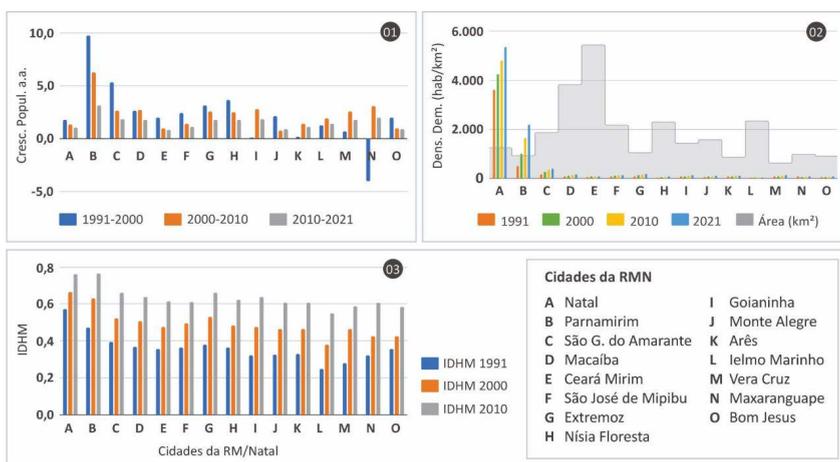


Figura 2 - (1) Taxa de Crescimento Populacional ao ano da Região Metropolitana de Natal, RN de 1991-2021; (2) Densidade Demográfica (habitantes/quilômetro quadrado) da Região Metropolitana de Natal, RN de 1991-2021; (3) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Fonte: Base SIDRA-IBGE: Censos Demográficos 1991, 2000, 2010 e Contagem Populacional 2021. Elaborado pelos autores (2022).

O território da RMN abrange mais de 40% da atual população do RN, estimada em 1.647.414 habitantes distribuídos em 15 municípios (IBGE, 2022), cujas dinâmicas populacionais, urbanas, metropolitanas, ambientais e climáticas são bem distintas, mas com semelhanças em relação aos problemas socioambientais que apresentam. Sua densidade demográfica é um aspecto importante de sensibilização e pressão do meio ambiente na RMN, que caracteriza um território de desenvolvimento humano bem assimétrico. Já que a maioria dos seus municípios

capítulo 3 | As questões socioambientais e climáticas na Região Metropolitana de Natal:
desafios e proposições para a reforma urbana

apresenta médio IDHM, com exceção de Natal e Parnamirim, que apresentam alto IDHM (Figura 2.3).

A expansão urbana da RMN segue vertiginosamente em crescimento nas últimas décadas e comprimindo sua estrutura natural, sobretudo, no núcleo metropolitano e entorno, sendo mais dispersa ao longo dos demais municípios metropolitanos.

É possível perceber retração da vegetação natural na RMN, em detrimento das dinâmicas de uso e ocupação que vêm sendo expansivas entre 1990 e 2020. Sua área urbana em 1990 era bastante concentrada, apontando um contínuo Natal-Parnamirim, evidenciando o processo de transbordamento e conurbação que se mostra mais perceptível a partir das décadas seguintes no eixo sul. Nos demais municípios, as áreas urbanas cresceram de forma mais acentuada a partir de 2010, na direção do eixo norte da RMN, ou seja, entre Natal, São Gonçalo do Amarante e Extremoz, e com maior dispersão em direção a Macaíba ao longo da segunda década do século XXI (Figura 3).

É perceptível que a atividade agrícola se destaca como uma forma de uso e ocupação na RMN, bastante supressora da cobertura vegetal ao longo do recorte observado. É válido ressaltar que a maioria dos municípios metropolitanos ainda tem base organizacional rural predominante (PESSOA, 2015), especialmente nos municípios mais afastados do polo metropolitano. Porém, tem-se a exceção de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, que têm uma estrutura social cuja base organizacional urbana é definidora.

Observa-se ainda, que os sistemas naturais estão sendo suprimidos ao longo das últimas quatro décadas, com a diminuição de vegetação natural e a supressão de outros sistemas naturais, como adensamento das faixas de praias e dunas. Porém, na última década, os dados de 2020 sugerem uma certa recomposição da vegetação na RMN (Figura 3).

capítulo 3 | As questões socioambientais e climáticas na Região Metropolitana de Natal: desafios e proposições para a reforma urbana

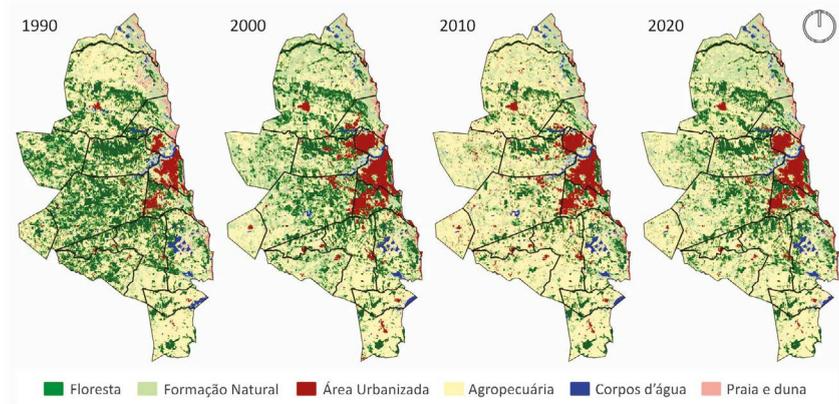


Figura 3 - Região Metropolitana de Natal, uso e cobertura do solo (1990-2020).

Fonte: Dados do MapBiomias para as décadas de 1990, 2000, 2010 e 2020. Adaptado pelos autores em 2022.

Do ponto de vista da caracterização biofísica e climática da RMN, são apresentadas condições biofísicas singulares, por refletirem os atributos geomorfológicos que a caracterizam, os quais estão subdivididos em três unidades principais que definem seu território, como apontam Barreto *et al.* (2004), a saber: 1) tabuleiro costeiro (platôs sedimentares, vales, falésias); 2) depressão sertaneja (vales estreitos, vertentes dissecadas); 3) planície litorânea (planícies fluviomarinhas, praias, dunas ativas e inativas).

Os atributos indicados contribuem para que as características físico-naturais da RMN se constituam como áreas sensíveis, instáveis e frágeis, mas extremamente dinâmicas pelos processos ocupacionais que alteram constantemente essas características. Nesse sentido, é visível a falta de um planejamento sistêmico do uso e ocupação do solo urbano, com expressivo adensamento populacional, e de ocupações em áreas de fragilidade ambiental que, somadas à ausência do estado em diversos aspectos na efetivação de infraestrutura urbana adequadas, condicionam a

capítulo 3 | As questões socioambientais e climáticas na Região Metropolitana de Natal: *desafios e proposições para a reforma urbana*

situações de vulnerabilidade socioambiental e suscetibilidade a riscos (ALVES *et al.*, 2022).

E mesmo que o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) estabeleça a obrigatoriedade dos municípios metropolitanos de disporem de Plano Diretor, cuja função é orientar as regras e diretrizes para regulação do uso e ocupação do solo, e de garantir o bem-estar coletivo e o equilíbrio ambiental, alguns municípios da RMN não o dispõem, como é o caso de Bom Jesus, Vera Cruz, Goianinha e Ielmo Marinho. Sendo importante ressaltar que a existência dos Planos Diretores municipais, em geral, não implica em abordar de forma sólida a questão socioambiental e a problemática climática aos seus princípios e/ou objetivos. E, quando integram, como é o caso do atual Plano Diretor de Natal, ainda se dá de forma pouco explícita (TEIXEIRA *et al.*, 2021a), não sendo algo isolado, mas se repete em escala nacional em outras cidades (ESPÍNDOLA; RIBEIRO, 2020).

Em relação aos recursos hídricos na RMN, estima-se que as reservas de água, principalmente de águas subterrâneas, são capazes de abastecer a população total da RMN para uso doméstico, agrícola, pecuário, industrial, entre outros (FRAZÃO *et al.*, 2021; MADRONERO, 2022). Contudo, a falta de manejo adequado e a intensa pressão sobre os ecossistemas costeiros são uma ameaça à sustentabilidade dos recursos hídricos na RMN, sobretudo, em relação a qualidade da água, em que se constata uma predominância de cargas elevadas e extremas de poluentes ao longo da zona costeira da região (MADRONERO, 2022), em consequência da falta de saneamento ambiental.

Chama a atenção o caso do aquífero Dunas/Barreiras, que possui uma superfície de 2.724 quilômetros quadrados e representa a mais importante fonte de suprimento hídrico subterrâneo na RMN, que é amplamente utilizado e cujos poços que abastecem a população apresentam valores de nitrato acima

capítulo 3 | As questões socioambientais e climáticas
na Região Metropolitana de Natal:
desafios e proposições para a reforma urbana

do limite máximo de potabilidade vigente (10 mg/L N-NO-3) pelas legislações nacionais e internacionais de saúde. Sendo as populações e bairros mais afetados aqueles que apresentam baixos índices de saneamento e nos quais efluentes domésticos são descartados em fossas negras (VASCONCELOS, 2018; BEZERRA, 2021).

Outro caso problemático são os níveis da água na Lagoa do Bonfim, localizada no município de Nísia Floresta, que atingiram o volume mais baixo da história em 2021, segundo o Instituto de Gestão de Águas do Rio Grande do Norte (IGARN). A lagoa abastece, por meio do sistema adutor Monsenhor Expedito há mais de 20 anos, 30 municípios e 280 comunidades rurais, principalmente do Agreste do estado (IGARN, 2022). Na RMN, somente os municípios de Ielmo Marinho, Bom Jesus e Monte Alegre recebem águas do sistema adutor. Os baixos índices pluviométricos e a demanda intensa comprometem a recarga dos aquíferos na RMN (BEZERRA, 2021).

Um aspecto relevante para a garantia da conservação ambiental e desenvolvimento sustentável é a criação de áreas de Unidades de Conservação (UC) cuja função é proteger ecossistemas importantes e sensíveis. Na RMN, algumas UCs foram instituídas: i) Parque Estadual das Dunas – Natal (1977); ii) Floresta Nacional de Nísia Floresta – Nísia Floresta (2001); iii) Área de Proteção Ambiental Bonfim/Guaraíra – Arês, Goianinha, Nísia Floresta, São José de Mipibu (1999); iv) Área de Preservação Ambiental (APA) Recife de Corais – Maxaranguape, Rio do Fogo e Touros (2001); v) APA Genipabu – Extremoz e Natal (1995) (IDEMA, 2022).

É inegável a importância dessas áreas para a preservação ambiental, entretanto, faz-se necessário aumentar as UCs na RMN, por parte dos municípios do RN. Como forma também de contribuir com a conservação de ecossistemas importantes, Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, por exemplo,

capítulo 3 | As questões socioambientais e climáticas na Região Metropolitana de Natal:
desafios e proposições para a reforma urbana

estabeleceram no âmbito do macrozoneamento dos Planos Diretores, as Zonas de Proteção Ambiental, para efeito do controle do uso e ocupação do solo sobre áreas sensíveis do ponto de vista biofísico, como a proteção de ecossistemas de rios, lagoas, mangues, dunas e vegetação fixadora de dunas, que prestam diferentes serviços ambientais, entre elas, a retroalimentação dos mananciais hídricos que abastecem a população da RMN.

Contudo, essas áreas sofrem acelerado processo de urbanização não planejada, deficientes de infraestrutura e serviços públicos, como saneamento, o que acarreta processos de degradação ambiental (LIMA, 2018; DE BRITO, 2018), como também desencadeiam conflitos de interesses para que essas áreas tenham outros potenciais usos. E não se configuram como UCs e nem todas são regulamentadas.

Em relação às características climáticas, a faixa litorânea é marcada pelo clima tropical com estação seca no verão (tipo “As” na classificação de Köppen), com temperatura média anual de 26,8°C e precipitação média de 1.380 milímetro/ano, concentrada na estação chuvosa no outono-inverno entre os meses de fevereiro a agosto e intensa estação seca entre setembro e janeiro (ALVARES *et al.* 2013; FRAZÃO *et al.*, 2021).

No entanto, alguns municípios (Ielmo Marinho, Macaíba, Bom Jesus, Monte Alegre, Vera Cruz, São José do Mipibu) estão inseridos em território com características do clima semiárido (Figura 1), que segundo a classificação de Köppen, possui tipo climático “Aw” clima tropical, com inverno seco e apresentando os meses de janeiro a março como os mais chuvosos no semiárido brasileiro, principalmente no setor norte da região onde a precipitação média mensal é superior a 100 milímetros (mm), onde está localizada a RMN (TINOCO, *et al.* 2018).

A interação entre os fenômenos climáticos naturais e as múltiplas vulnerabilidades no território da RMN convergem e

representam riscos de ocorrência de desastres. Historicamente, os municípios da RMN enfrentam diferentes situações de desastres, como pode ser observado na Plataforma do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD, 2022). Arês, Ceará-Mirim, Bom Jesus, Goianinha, Monte Alegre, Nísia Floresta, Vera Cruz, são municípios que enfrentam com recorrência desastres pelos fenômenos das secas e estiagens.

Já os municípios de Extremoz, Natal, Parnamirim e São Gonçalo, declaram repetidamente a emergência pela ocorrência de inundações, alagamentos e chuvas intensas. Ielmo Marinho, Macaíba e São José Mipibu são municípios que enfrentam situações de secas, mas também de inundações e chuvas intensas. Natal, a capital do estado, enfrenta também essas situações, além de processos de erosão e deslizamentos, como o caso marcante do desastre ocorrido em junho de 2014 no bairro Mãe Luíza.

Recentemente, chuvas com volumes pluviométricos elevados, ocorridos em julho deste ano, trouxeram preocupações em toda a RMN. Dados da estação meteorológica convencional do INMET (2022) em Natal indicaram que as chuvas ocorridas no mês de julho atingiram a marca dos 601,2 mm, um volume pluviométrico de 137% acima da média climatológica para o município, que é de 254,0 mm para o mês de julho, com base na normal climatológica de 1991-2020 (Figura 4.1).

Esse excesso de chuvas provocou transtornos como alagamentos, inundações, entre outros, o que levou 16 municípios do estado a decretarem calamidade pública e/ou situação de emergência em decorrência desses eventos, sendo oito deles da RMN (Ceará Mirim, Extremoz, Ielmo Marinho, Macaíba, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante) (RIO GRANDE DO NORTE, 2022).

É importante salientar que as precipitações podem ser afetadas tanto por mudanças climáticas globais, como

capítulo 3 | As questões socioambientais e climáticas na Região Metropolitana de Natal: *desafios e proposições para a reforma urbana*

pela ocorrência de eventos extremos ou de outros eventos climáticos que podem provocar alterações no tempo ou clima em determinada região ou território, como o *La Niña* (IPCC, 2007; PBMC, 2013). No caso da RMN, o seu período chuvoso é influenciado pela posição e intensidade do sistema meteorológico Zona de Convergência Intertropical (ZCIT), que define se haverá ou não déficit de chuva (MARENGO, 2009).

Nesse aspecto, considerando os dados das estações convencionais meteorológicas de Natal e Cruzeta, que servem de parâmetro para os dois climas predominantes no território da RMN, observa-se que as médias de precipitação entre os períodos demarcados apresentam variações de diminuição em todos os meses. Nos períodos chuvosos de março a julho vêm decaindo nas duas estações, sobretudo entre março e maio. A precipitação aumenta entre junho e julho em todos os períodos das normais climatológicas referendadas (Figura 4.1), com exceção na estação de Cruzeta, que nesse período já indica diminuição das precipitações devido à influência do clima semiárido, cujas médias apresentam queda no volume pluviométrico a partir de maio, e se mantém até dezembro (Figura 4.2).

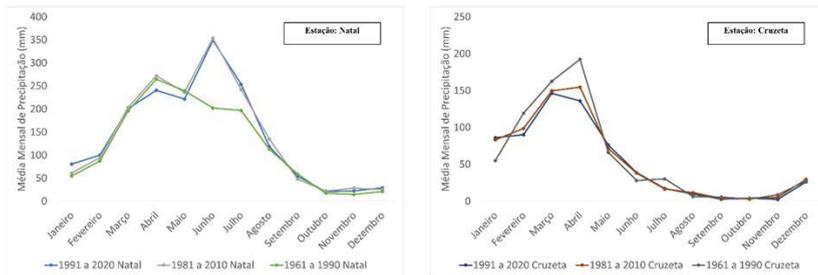


Figura 4 - Média da Precipitação Mensal (mm) da Normal Climatológica: 4.1) Estação: Natal (82598); 4.2) Estação: Cruzeta (82693).

Fonte: Normais Climatológicas/INMET (1961 a 1990, 1981 a 2010 e 1991 a 2020).

capítulo 3 | As questões socioambientais e climáticas na Região Metropolitana de Natal: desafios e proposições para a reforma urbana

Essa variabilidade das precipitações pode indicar comprometimento dos reservatórios, com perda de volume e somada às perdas de evapotranspiração, desperdício, entre outros fatores, poderá ocasionar cenários de escassez hídrica na RMN, como também poderá comprometer o abastecimento de águas nos seus municípios.

Outro aspecto importante para a caracterização socioambiental é entender a condição da vulnerabilidade dos municípios da RMN. Nesse sentido, apresenta-se o índice de vulnerabilidade socioambiental na RMN, composto por variáveis ambientais e sociais relativos aos domicílios com abastecimento de água, domicílios com água encanada e com banheiro, lixo coletado e acesso à energia, que melhoraram no período, mas o esgotamento sanitário inadequado e os vulneráveis à pobreza aumentaram ao longo de 1991 a 2010 na RMN (Tabela 1).

Variável	1991			2000			2010		
	Méd.	Mín.	Máx.	Méd.	Mín.	Máx.	Méd.	Mín.	Máx.
Abastecimento de água (%)	38,57	2,13	85,73	59,12	12,55	93,65	86,61	51,9	98,91
Água encanada com Banheiro (%)	36,9	1,97	83,37	53,76	4,23	91,2	83,53	34,68	98,52
Lixo coletado (%)	63,18	7,47	96,19	88,58	45,77	99,76	95,07	79,85	99,16
Energia (%)	84,54	60,13	98,25	95,981	85,15	99,7	99,281	97,81	99,89
Esgotamento Sanitário Inadequado (%)	25,45	3,97	87,8	29,54	3,13	65,93	10,69	0,73	42,52
Vulneráveis a Pobreza (%)	84,85	54,38	95,13	75,4	46,84	89,57	56,68	29,01	75,08

Tabela 1 - Estatística descritiva do índice de vulnerabilidade socioambiental, 1991, 2000 e 2010.

Fonte: Atlas Brasil.

O território metropolitano apresenta grupos homogêneos entre si e heterogêneos dentre eles (grupos) na RMN, com base na aplicação da Análise de Agrupamento ou *cluster*, considerando os índices socioambientais e suas variáveis que resultaram na formação de quatro agrupamentos. Em 1991 a configuração dos

capítulo 3 | As questões socioambientais e climáticas na Região Metropolitana de Natal:
desafios e proposições para a reforma urbana

grupos foi: i) grupo A: Arês, Bom Jesus, Ceará-Mirim, Goianinha, Macaíba, Nísia Floresta, São Gonçalo do Amarante, São José de Mipibu e Vera Cruz; ii) grupo B: Parnamirim e Natal; iii) grupo C: Extremoz, Maxaranguape e Monte Alegre; e iv) grupo D: Ielmo Marinho. Para 2000, observou-se diferenciação na composição dos grupos em relação a 1991. Assim: i) grupo A compõe-se por: Arês, Bom Jesus, Ceará-Mirim, Goianinha, Macaíba, Maxaranguape, Monte Alegre, Nísia Floresta, São Gonçalo do Amarante, São José de Mipibu e Vera Cruz; ii) grupo B agrupa: Parnamirim e Natal; iii) já o grupo C: Extremoz; iv) no grupo D: Ielmo Marinho. Em 2010 a configuração sofre modificações significativas, com: i) o grupo A agregando Arês, Bom Jesus, Ceará-Mirim, Goianinha, Macaíba, Monte Alegre, Nísia Floresta, São José de Mipibu e Vera Cruz; ii) o grupo B não se altera: Parnamirim e Natal; iii) o grupo C passa a agregar Extremoz, Maxaranguape e São Gonçalo do Amarante; iv) o grupo D não se altera, com Ielmo Marinho (Figura 5).

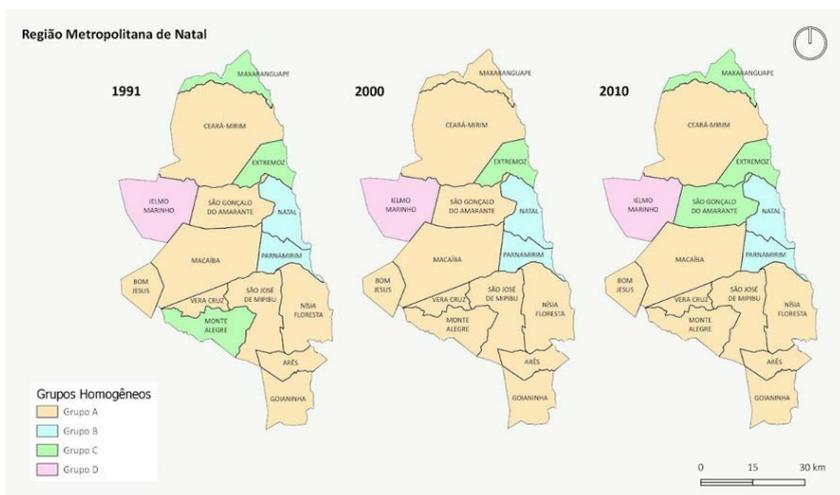


Figura 5 - Distribuição espacial dos grupos homogêneos em relação aos indicadores socioambientais (1991; 2000; 2010).

Fonte: elaborado pelos autores (2022).

capítulo 3 | As questões socioambientais e climáticas
na Região Metropolitana de Natal:
desafios e proposições para a reforma urbana

Assim, observa-se que houve melhorias nas condições socioambientais para o ano de 2010 quando comparado aos anos de 1991 e 2000 (Tabela 2), mas que se mantiveram com um padrão de vulnerabilidade socioambiental média como predominante. Reforça-se que para essa análise foram considerados os grupos gerados pela análise de agrupamento 1991.

Variáveis	Ano 1991			
	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D
Abastecimento de água (%)	39,45	75,20	23,65	2,13
Água encanada com Banheiro (%)	37,24	73,40	23,17	1,97
Lixo coletado (%)	73,24	81,81	39,10	7,47
Energia (%)	87,36	96,13	76,52	60,13
Esgotamento Sanitário Inadequado (%)	25,48	4,01	18,84	87,80
Vulneráveis a Pobreza (%)	87,88	60,45	88,59	95,13
	Ano 2000			
	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D
Abastecimento de água (%)	57,85	92,02	56,49	12,55
Água encanada com Banheiro (%)	51,79	89,59	52,28	4,23
Lixo coletado (%)	90,56	95,98	76,50	92,15
Energia (%)	96,15	99,54	96,71	85,15
Esgotamento Sanitário Inadequado (%)	30,88	3,95	30,47	65,93
Vulneráveis a Pobreza (%)	78,39	48,67	79,55	89,57
	Ano 2010			
	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D
Abastecimento de água (%)	85,23	98,79	94,21	51,90
Água encanada com Banheiro (%)	84,17	98,03	88,24	34,68
Lixo coletado (%)	96,30	98,82	88,77	95,47
Energia (%)	99,31	99,87	99,28	97,81
Esgotamento Sanitário Inadequado (%)	10,30	0,86	7,84	42,52
Vulneráveis a Pobreza (%)	59,63	29,09	60,09	75,08

Tabela 2 - Média das variáveis por grupos (clusters), 1991, 2000 e 2010.

Fonte: Atlas Brasil.

*Legenda: Para essa análise foram considerados os grupos de 1991; assim a análise realizada para os anos de 2000 e 2010 é de acordo com os clusters gerados em 1991.

Ao considerar as heterogeneidades entre os grupos, geradas pela agregação e estabelecida classificação de acordo com as características socioambientais dos quatro grupos (A, B, C e D), definiram-se os níveis de vulnerabilidade socioambiental (VSA),

capítulo 3 | As questões socioambientais e climáticas na Região Metropolitana de Natal: *desafios e proposições para a reforma urbana*

considerando tipologia escalar de nomeação em: Baixa, Média, Alta e Muita Alta para os municípios da RMN. Desse modo, o **grupo A** agrega os municípios de condições socioambientais medianas (VSA Média); já o **grupo B** contempla os municípios com as melhores condições socioambientais (VSA Baixa); o **grupo C** possui características socioambientais de condições precárias (VSA Alta); e o **grupo D** detém as piores condições socioambientais (VSA Muito Alta), como se apresenta a Figura 6.

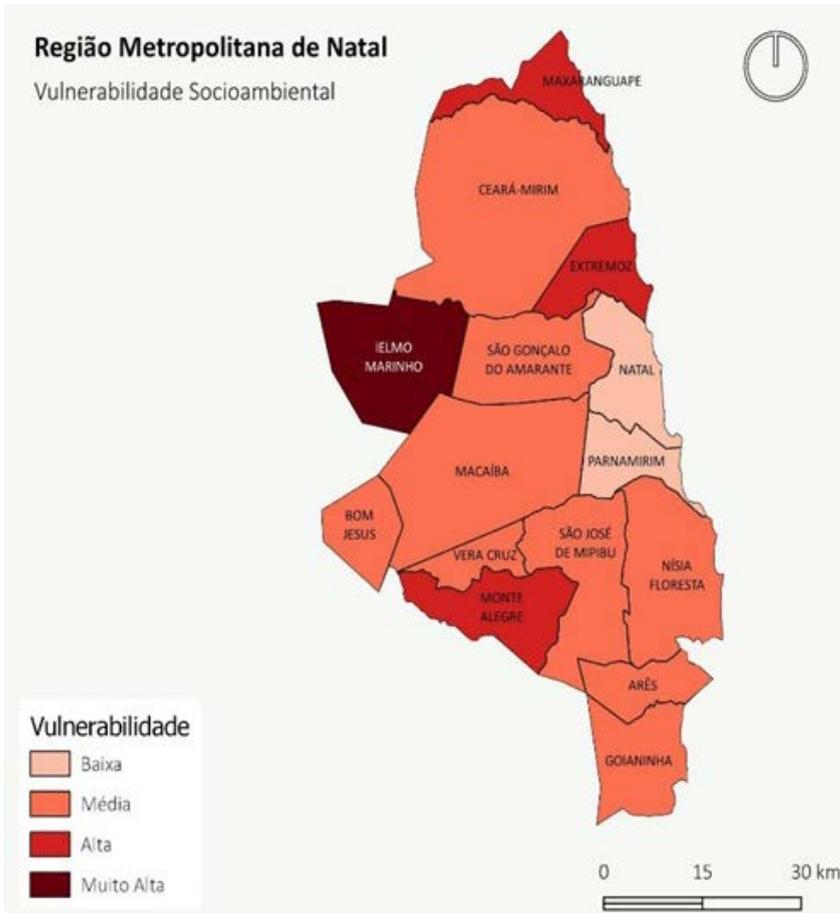


Figura 6 - Distribuição espacial da Vulnerabilidade Socioambiental da RMN.

Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Pensando os desafios e proposições

A RMN apresenta muitos desafios ante os problemas socioambientais e climáticos, que são reflexos de alguns fatores, tais quais: 1) não inserção dessas problemáticas no debate da reforma urbana geral e local, para que possam ser balizadoras do ordenamento territorial metropolitano e urbano dos municípios; 2) uma inércia nas gestões estaduais e municipais intrínseca a essas temáticas, não compondo uma visão estratégica pelos governos, e com tênues processos de governança no que tange à incorporação da problemática socioambiental e climática; e por fim, 3) ausência de agenda metropolitana ambiental e climática, que quando se apresenta é tangencial. Isso talvez pela própria ausência de uma identidade metropolitana consolidada (PESSOA, 2015) e que seja norteadora de seus mecanismos de gestão.

Diante desses desafios apontados à RMN, faz-se estritamente necessário que se inclua nas pautas governamentais, o debate inerente à expansão do direito à cidade de forma integrada a um projeto de reforma urbana que inclua também as temáticas socioambientais e climáticas como estratégicas, já que os efeitos das mudanças climáticas são sentidos em nível local, nas cidades, o que requer uma atuação efetiva tanto do campo de mitigação (mudanças nas estruturas de habitação, com inclusão da cidade para as pessoas, menos artificiais e de maior conectividade coletiva e de baixo carbono) quanto da adaptação climática (gestão adaptativa, eliminação de vulnerabilidades socioambientais) na perspectiva de Engle (2011).

A partir do quadro situacional apresentado na primeira parte deste capítulo, percebe-se que é estritamente necessário um diálogo entre as prefeituras municipais, o governo estadual e os órgãos ambientais para a realização de ações que possibilitem sanar/minimizar os problemas socioambientais existentes no

capítulo 3 | As questões socioambientais e climáticas na Região Metropolitana de Natal: *desafios e proposições para a reforma urbana*

território, no sentido de promover um bem maior a todos e evitar problemas futuros mais graves.

Primeiro, faz-se necessário desenvolver uma gestão equilibrada nas questões socioambientais e climáticas respaldadas com diretrizes legais e políticas urbanas acessíveis para a gestão e à organização do território municipal (HONDA *et al.*, 2015). Ademais, apontam-se algumas principais estratégias para efetivação da agenda socioambiental e climática no projeto de reforma urbana: 1) políticas integradas e colaborativas para toda a RMN, com melhorias no saneamento ambiental; 2) proteção e recuperação de áreas e ecossistemas importantes para prestação de serviços ambientais; 3) apoio e fomento às pesquisas e tecnologias na área ambiental, com ênfase no monitoramento socioambiental; 4) é emergente que todos os municípios tenham seus Planos Diretores atualizados e aprovados com inclusão das questões socioambientais e climáticas como estratégicas; 5) desenvolver o Plano Diretor Integrado da RMN; 6) por fim, se faz necessário a incorporação dos riscos das mudanças climáticas no planejamento urbano e regional da RMN, com políticas e planos nesse sentido.

Considerações finais

As questões socioambientais e climáticas integradas à agenda de desenvolvimento territorial nos níveis intrametropolitano e de integração metropolitana estão longe de estarem no centro do debate e das ações no âmbito da RMN. A caracterização situacional realizada nas partes iniciais deste capítulo, mostra que a RMN não anda bem nessas questões, se mostrando vulnerável sob múltiplas dimensões, o que poderá traduzir-se em maior suscetibilidade aos riscos socioambientais e climáticos mediante cenários de maior frequência e intensidade de eventos extremos, com consequentes maiores desastres.

capítulo 3 | As questões socioambientais e climáticas
na Região Metropolitana de Natal:
desafios e proposições para a reforma urbana

É perceptível um movimento de expansão urbana que, nas últimas décadas apresenta continuidade no contexto metropolitano, ainda que concentrado, mas em expansão. A concentração não é um indicativo positivo, pois significa maior perda de qualidade dos sistemas naturais e maior exposição dos sistemas sociais. E com a ausência de um crescimento urbano orientado e ordenado, ampliam-se também os processos de desigualdade, que são moldados para a permanência do não direito à cidade, impedindo formas de acesso justas e diversificadas para todas as formas de vida humana e não humana, mantendo o padrão excludente, seletivo e opressivo que caracteriza hoje os territórios metropolitanos no Brasil, sendo a RMN, mais do mesmo.

Enfim, ao pensar as dinâmicas urbanas e metropolitanas e os impactos ambientais e climáticos é preciso compreender basicamente como usar o território – como, para que e quem e como ordená-lo – para fins que tenham alternativas de usos possíveis e aceitáveis, preservando o meio ambiente, considerando os possíveis desastres e eventos climáticos, a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico nas metrópoles para a construção de uma adaptação climática de maior capacidade resiliente na RMN.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
DC C I D A D E

CAPÍTULO 4

Repertório de protestos na Região Metropolitana de Natal/RN entre 2013 e 2019

LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA
RAQUEL MARIA DA COSTA SILVEIRA
ANA VITÓRIA ARAÚJO FERNANDES
PEDRO HENRIQUE CORREIA DO NASCIMENTO DE OLIVEIRA

Introdução

O presente artigo objetivou estudar os protestos na RMN como expressão de suas desigualdades. O estudo foi elaborado a partir das seguintes questões orientadoras: quais os enfoques e características dos eventos de protesto na RMN? Como tais eventos expressam as desigualdades inscritas nesse recorte?

Desde a redemocratização, os atores sociais no Brasil têm adotado as mais variadas estratégias de participação política nos processos de tomada de decisão. A partir de 1988, os movimentos sociais foram legitimados pela Constituição Federal como atores sociais que devem estar inseridos na formulação de políticas públicas, dando início à era da participação política institucionalizada.

Os canais institucionais de participação se propagaram em escala local nos anos de 1990, principalmente devido às proposições de partidos de esquerda que assumiam as prefeituras municipais, e tiveram uma expansão genérica em escala nacional a partir da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), nos anos 2000 (AVRITZER, 2016). Nesse contexto, os conselhos gestores, as conferências temáticas e o Orçamento Participativo (OP), adotado em determinada medida pelas capitais estaduais e municípios até média escala, qualificaram-se como as principais Instâncias Participativas (IPs) no Brasil.

Mas, para além da participação dos atores sociais nas IPs, muitos ativistas passaram a ocupar cargos relevantes na burocracia estatal, sobretudo a partir da chegada do PT no Executivo federal, formando redes entre a sociedade e o Estado, que consolidavam, historicamente, a permeabilidade do Estado brasileiro (ABERS; VON BULLOW, 2010).

Esse contexto colocou em evidência as principais rotinas utilizadas pelos atores sociais desde a redemocratização para levar a cabo suas demandas ao Estado – IPs, *lobby*, ativismo burocrático e protestos (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Porém, os protestos ou ações disruptivas como único tipo de rotina não institucionalizada ou com pouca relação com a institucionalidade merecem consideração, principalmente pelo aumento da sua intensidade nos anos de 2010 (TATAGIBA; GALVÃO, 2019) e pela adoção por grupos que vão do espectro político da esquerda à direita.

Nesse sentido, a pesquisa sobre protestos tem crescido devido à adoção da metodologia de análise de eventos de protestos (AEP), que é um método que permite aos pesquisadores que dela se utilizam mapear de forma sistemática no recorte espaço-tempo a ocorrência de protestos, possibilitando a compreensão das dinâmicas mais amplas das ações coletivas. No caso da presente análise, a adoção buscou focar no Nordeste, mais especificamente na Região Metropolitana de Natal (RMN), como será detalhado na metodologia.

Assim, como continuação de pesquisa já realizada para a capital potiguar, adotamos, como objeto de pesquisa para este capítulo, os protestos realizados na RMN visto que esse tipo de ação disruptiva concentra grande parte dos protestos catalogados no banco, como já demonstrado em Oliveira *et al.* (2021), necessitando de uma compreensão detalhada. Além disso, parte-se do pressuposto de que a compreensão dos protestos nesse recorte poderá explicitar mais uma face das desigualdades que marcam a RMN.

Em sua estrutura, o texto está organizado para além desta Introdução e das Considerações finais, em mais duas seções. A primeira apresenta o marco teórico a ser adotado pelo trabalho embasado na tríade movimentos sociais, repertório e protestos e

a metodologia adotada para a construção do capítulo, ancorada na Análise de Eventos de Protestos (AEP). Já a segunda seção analisa os resultados encontrados, cruzando as informações do banco de dados com os marcos teóricos mobilizados.

Movimentos sociais, repertórios e protestos

No Brasil, várias gerações de estudos sobre movimentos sociais deram suas contribuições de acordo com o transcorrer dos contextos sociais. Entre elas está a teoria do conflito político, que se encontra em pleno desenvolvimento e aperfeiçoamento desde os anos de 2010 devido à retomada da categoria movimentos sociais aos estudos da participação política brasileira (SILVA, 2011), o que justifica também a adoção dessa abordagem como lente analítica deste trabalho.

Desse modo, movimentos sociais seguindo a abordagem do conflito político são entendidos como uma política contenciosa com limites fluidos entre grupos detentores do poder e grupos que não o detém (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001). Para interpretar o arco político e histórico-cultural, Tilly formula, então, o conceito de Repertórios de ação coletiva, que seriam, assim, “um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e postas em ação por meio de um processo relativamente deliberado de escolha” (TILLY, 1995, p. 26 *apud* ALONSO, 2009, p. 58). Numa versão mais recente e simplificada, o conceito de repertórios diz respeito a um conjunto de rotinas utilizáveis num determinado contexto histórico e atual por movimentos sociais (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001).

Os protestos ou ações disruptivas começam a ganhar evidência nos anos de 2010. Nesse sentido, no período de forte permeabilidade dos movimentos sociais com o sistema político, nos governos do PT, por meio do conceito de repertórios de

interação, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) argumentam que os protestos eram usados para abrir ou restabelecer negociações e como parte do ciclo de negociação em conjunto com as demais rotinas. O fato é que o número de protestos nos anos de 2010, no Brasil, aumenta consideravelmente fazendo com que surja a necessidade de compreender, para além de uma rotina do repertório de interação proposto por Abers, Serafim e Tatagiba (2014), o próprio repertório de protestos.

Aqui, esta análise estará aplicada ao caso da RMN. O propósito de aplicação na RMN vai no sentido de diagnosticar quem são os atores, suas demandas, quem eles demandam e como ocupam as ruas, portanto, compreender a dinâmica do ativismo da RMN, identificando as diferenças de pautas e como se inscrevem no território.

Para além de uma pesquisa bibliográfica que embasa o marco teórico adotado nesta investigação, ressaltamos a metodologia de Análise de Eventos de Protestos (AEP), base deste trabalho²⁵. A metodologia de AEP possibilita a quantificação de várias características dos protestos, tais como: frequência, localização, demandas, tamanho, atores demandantes e demandados, a reação do ator demandado etc. Para operacionalizar a sistematização desses dados é formado um catálogo de eventos cujas principais fontes têm sido notícias em jornais e registros policiais (HUTTER, 2014). Portanto, a construção desse banco de dados, segundo a literatura (NEIDHARDT; RUCHT, 1999; KOOPAMSN; RUCHT, 2002), envolve a definição de, pelo menos, quatro eixos de

²⁵ A AEP é um método que permite aos pesquisadores que dela se utilizam mapear de forma sistemática no recorte espaço-tempo à ocorrência de protestos, possibilitando a compreensão das dinâmicas mais amplas das ações coletivas. Desenvolvida no seio da abordagem do Confronto Político (MCADAM; TARRROW; TILLY, 2001), a metodologia de AEP teve início nos anos de 1960, sendo desenvolvida em quatro gerações de estudos que aperfeiçoaram teórica e empiricamente o método (HUTTER, 2014).

parâmetros metodológicos, descritos a seguir: i) a unidade de análise; ii) as técnicas de amostragem; iii) as fontes de dados; iv) as categorias utilizadas para classificação das variáveis. Nesse sentido, no que tange à unidade de análise²⁶, o primeiro critério de escolha foi o recorte espaço-temporal da capital do Estado do Rio Grande do Norte no período de 2013 a 2019. A escolha por um recorte espacial estadual está justificada com base nos apontamentos da experiência de Tatagiba e Galvão (2019) que desenvolveram um banco em nível nacional tendo como fonte o jornal *Folha de São Paulo*, mas que, ao final, devido a sua linha editorial, catalogou mais eventos de protestos na região Sudeste e Sul, cobrindo muito pouco as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte. Com isso, as autoras formularam a crítica da necessidade de fontes jornalísticas regionalizadas. Logo, pela falta de um jornal digital que cubra todo o Nordeste com longo acervo temporal de publicação, adotamos por conveniência o Estado do Rio Grande do Norte, com o foco em sua capital, Natal.

Quanto ao recorte temporal, a análise partiu do ano de 2013, levando em consideração o fato de que esse ano marcou a retomada dos grandes ciclos de protestos com novas estratégias performáticas no Brasil (TATAGIBA, 2014). A pesquisa finaliza em 2020, ano que nos permite identificar características mais recentes das manifestações ocorridas, totalizando oito anos. Outra questão diz respeito aos tipos de protestos que foram incluídos na amostra que vão desde ações mais disruptivas (como piquetes e passeatas) até ações mais institucionalizadas (como reuniões com autoridades e entrega de cartas).

No que se refere à amostragem, a coleta de reportagens que subsidia o banco de dados partiu de uma busca por expressão

²⁶ Os dados que subsidiam este artigo foram sistematizados no âmbito do projeto de pesquisa "Levantamento e montagem de banco de dados sobre protestos e greves no Rio Grande do Norte (2013-2020)".

e/ou busca por palavras em títulos utilizando quatro palavras-chaves, sendo elas: i) protestos; ii) greves; iii) movimentos sociais; iv) sindicatos. A fonte dessas reportagens tomou como base os dois principais veículos de comunicação impresso e digital, respectivamente, mais acessados no Rio Grande do Norte: o jornal *Tribuna do Norte* e o *G1/RN*. A respeito da linha editorial das duas fontes, é possível observar que ambos pertencem a um mesmo membro do grupo político liderado pela família Alves, que disputa o cenário político potiguar desde os anos de 1960 e que ganha maior expressão a partir da redemocratização.

Como aponta Earl *et al.* (2004 *apud* SILVA *et al.*, 2015), o uso de jornais para estudo das ações coletivas deve levar em consideração o viés de seleção e o viés de descrição que são marcados pela notificação apenas de eventos com determinadas características e omissão e enquadramento fabricados das informações sobre os eventos, respectivamente. No caso dos veículos de comunicação usados nessa pesquisa – jornal *Tribuna do Norte* e o *G1/RN* –, as informações coletadas sobre os eventos de protestos devem levar em consideração que ambas as fontes fazem parte da mídia corporativa brasileira cujo posicionamento político é contra grupos que ameacem o *status quo* e ainda está ligada a um grupo político local.

Por fim, cabe destacar que as reportagens foram analisadas considerando as seguintes categorias analíticas: i) ano, período de realização dos eventos; ii) os atores identificados; iii) o tipo de atuação do(s) movimento(s); iv) a agenda/demandas do(s) evento(s); v) o(s) ator(es) demandado(s); vi) a ocorrência de confronto com a polícia; vii) a ocorrência de prisões de manifestantes; viii) os termos utilizados pela mídia em referência aos manifestantes.

Protestos em um contexto metropolitano

A partir de fontes jornalísticas locais, foram catalogados 426 eventos de protestos em todo Rio Grande do Norte do ano de 2013 a 2019 e, desses eventos, 364 ocorreram em pelo menos um município da RMN, podendo ter ocorrido concomitantemente em outros municípios do estado.

Diante do recorte temporal estabelecido no estudo, notou-se maior concentração de eventos nos anos de 2013 e 2014, conforme exposto no gráfico a seguir:

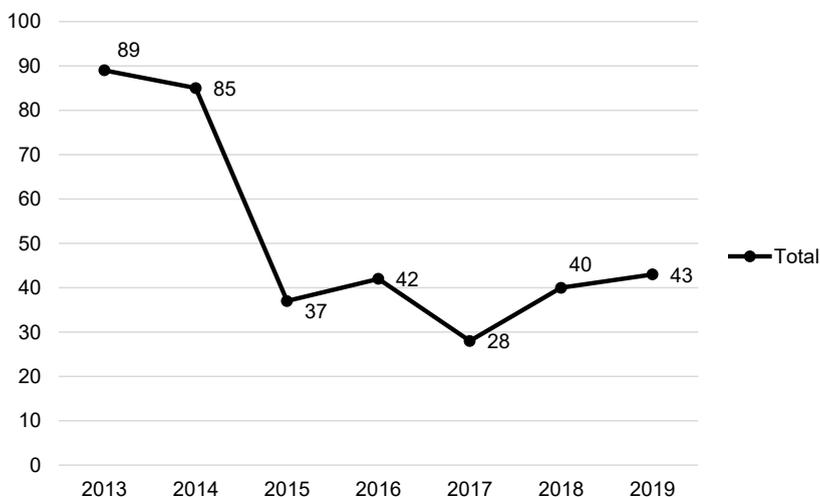


Gráfico 1 - Quantidade de eventos por ano (2013 a 2019).

Fonte: elaboração própria, 2022.

A concentração de 174 (40%) protestos nos anos de 2013 e 2014 está relacionada com dois eventos ocorridos em nível nacional: o Ciclo de Protestos de Junho (TATAGIBA, 2014), em 2013, e a preparação das cidades para receber os jogos da Copa de 2014. Desse modo, o referido período foi marcado pelo maior número de demandas difusas, apresentando eventos

que punham em debate as condições de vida rural, a condição de vida urbana, as políticas sociais, as pautas relacionadas aos governos e o sistema político.

Desse modo, o ano de 2013 marca um momento em que o Brasil registrou inúmeros eventos que caracterizaram o Ciclo de Protestos de Junho, concentrados, sobretudo, na capital. Em Natal, nesse contexto, a partir do ano de 2011, destaca-se o protagonismo do Movimento Passe-Livre (MPL), que organizou eventos de protestos contra a proposta de aumento da passagem de ônibus sob o *slogan* #RevoltaDoBusão (AMORIM, 2019). Aos poucos, a partir das passeatas e ocupações realizadas, o movimento ganhou corpo e serviu de esteira para a ampliação em escala nacional do repertório de atuação do MPL, conforme destaca o movimento: “A nossa cidade esteve na liderança da luta pela redução da tarifa dos transportes coletivos urbanos do país. A vitória das manifestações (...) estimulou a luta nas cidades de diversas regiões do Brasil.” (MACIEL, 2017).

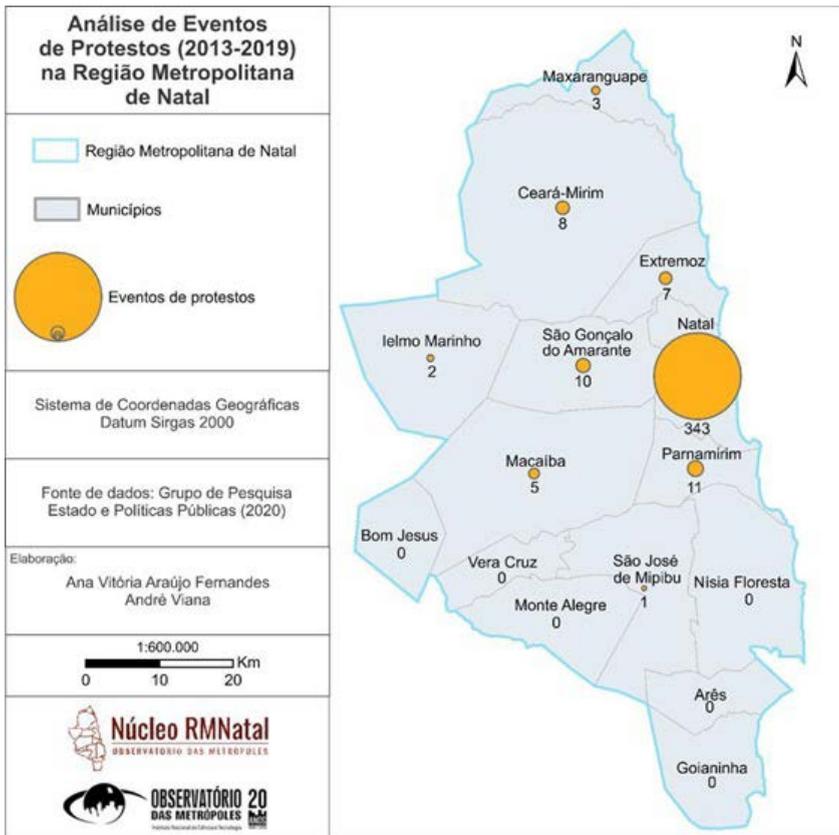
Na capital potiguar, Natal, a efervescência de tais demandas urbanas delongou-se até o ano seguinte, 2014, tendo em vista a realização da Copa do Mundo, que teve Natal como uma de suas sedes. Tal fato provocou novas demandas em virtude dos projetos que previam despejos na cidade-polo. Conforme demonstrado por Almeida *et al.* (2017), inicialmente, o planejamento das obras de mobilidade que antecederam a preparação da cidade para receber os jogos “se deu a partir de um modelo *top down*, ou seja, de cima para baixo, excluindo a sociedade do processo de formulação dos projetos” (ALMEIDA *et al.*, 2017, p. 15).

Constatado o modelo de planejamento adotado pelo poder público, grupos sociais organizados iniciaram uma série de estratégias, buscando pressionar o poder público a remodelar as obras previstas, adotando soluções que trouxessem

menor impacto social. Nesse sentido, destacam Almeida *et al.* (2017, p. 15) que “a partir das notícias que chegavam da mídia local, os moradores que se viam diretamente atingidos pelo projeto passaram a fortalecer um movimento em busca de garantir os seus direitos por meio de uma alteração no projeto original”.

A partir de todas as mobilizações realizadas pela sociedade, e aproveitando-se de um contexto político favorável que eram as eleições municipais, Natal passou a se configurar como única cidade sede da Copa do Mundo de 2014 que não passou por nenhuma desapropriação para viabilizar as obras de mobilidade urbana, de maneira que o projeto inicial foi revisto e o processo de planejamento da nova proposta teve a população potencialmente afetada como agentes interlocutores ativos. O fato é que, conforme destacaram os dados, o número de eventos teve uma queda nos anos subsequentes, até mesmo em função da saída de projetos urbanos conflituosos da agenda municipal de Natal. Mesmo assim, os eventos ocorridos podem ser considerados significativos para o fortalecimento da rotina de protestos como parte do repertório de atuação da sociedade na RMN (Gráfico 1), acompanhando uma tendência nacional (TATAGIBA; GALVÃO, 2019).

capítulo 4 | Repertório de protestos na Região Metropolitana de Natal/RN entre 2013 e 2019



Mapa 1 - Eventos de protestos na RMN (2013 a 2019).

Fonte: elaboração própria, 2022.

Além de identificar o período de realização dos eventos, torna-se necessário identificar onde ocorreram os protestos e como eles se distribuíram no território metropolitano. A partir do Mapa 1 é possível identificar a realização de protestos em 9 dos 15 municípios com a predominância das ocorrências em Natal/RN. A partir da análise dos 364 protestos foi possível identificar que tais eventos ocorreram nos seguintes municípios da RMN: Natal, Ceará-Mirim, Macaíba, Extremoz, Ielmo Marinho, Maxaranguape, São Gonçalo do Amarante, Parnamirim e São José do Mipibu.

Indo além da distribuição dos eventos no território, foi possível identificar quais pautas predominaram em cada município. Considerando o destaque de Natal no quantitativo de protestos, esse município será analisado separadamente. É importante, inicialmente, detalhar cada categoria de pauta considerada. Para investigar as pautas dos eventos, optamos por dividir os protestos em grandes áreas, aglutinando demandas que possuem relação temática. São elas: i) condições de vida urbana; ii) condições de vida rural; iii) demandas relacionadas ao mundo do trabalho; iv) demandas relacionadas à segurança pública; v) demandas relacionadas às políticas sociais; vi) demandas relacionadas ao governo e ao sistema político; vii) demandas relacionadas à política econômica; viii) pautas múltiplas; ix) demandas pontuais. O detalhamento de cada categoria está presente no quadro a seguir:

Categoria	Pauta dos protestos
Condições de vida rural	Disputa por terra, reforma agrária - em alusão ao momento histórico de massacre do movimento social -, melhorias no assentamento - de infraestrutura rural -, assistência agrícola, abastecimento de água e mobilidade urbana.
Condições de vida urbana	A favor da integração do transporte público metropolitano, melhoria de infraestrutura urbana, melhoria na mobilidade urbana, melhoria nas condições de moradia, contra o aumento da tarifa de ônibus, contra os megaeventos, contra corrupção, a favor de audiências públicas e melhores condições de plantio.
Governo e sistema político	A favor da reforma da Previdência, da regulação estatal, contra corrupção, a favor do governo do PT, contra o governo do PT, contra o governo Temer, contra políticos, em defesa da democracia, em defesa da Petrobras, realização de eleições suplementares para a Presidência da República, protesto dos caminhoneiros, protesto feminista, a favor da intervenção militar, a favor do pacote anticrime e contra ações do Legislativo federal.

capítulo 4 | Repertório de protestos na Região Metropolitana de Natal/RN entre 2013 e 2019

Política econômica	Contra o aumento do valor dos combustíveis, contra a política de privatizações, contra reajustes nos impostos e contra empreendimentos.
Políticas sociais	Melhorias na educação, saúde, a favor da segurança alimentar, contra o Programa Mais Médicos, contra o fechamento de equipamentos de saúde, contra o corte de gastos da saúde e da educação, contra o corte de gastos na universidade, contra ajustes em aposentadorias e pensões, a favor da democracia, contra a escola sem partido e contra a reforma da Previdência.
Demandas relacionadas à segurança pública	A favor da cultura de paz, melhorias de salário e condições de trabalho, contra a morte de cidadãos por policiais, resolução no caso de desaparecimento de cidadãos, melhorias no sistema carcerário ou socioeducativo e melhoria na segurança pública.
Demandas relacionadas ao mundo do trabalho	Melhoria de salário e condições de trabalho, contra decisões judiciais no setor privado, a favor do trabalho informal, contra a reforma da Previdência, convocação/realização de concurso público, insatisfação com ações do sindicato, melhorias de segurança pública, protesto dos caminhoneiros, solicitação de exoneração de diretor de órgão público, a favor da classe trabalhadora, a favor da reforma trabalhista, contra reforma trabalhista, contra a política de privatização, contra o corte de gastos do governo federal, direitos trabalhistas e a favor de audiências públicas.
Demandas pontuais	Defesa da legalização do aborto, contra decisões judiciais no setor privado, a favor de repasse de recursos financeiros, contra o impedimento de acesso a espaços de convívio, contra a lei do abuso de autoridade, contra neonazistas e a favor da preservação do meio ambiente.
Pautas múltiplas	Melhorias na mobilidade urbana, condições de moradia, saúde, educação, protestos feministas, Fora Temer, a favor da reforma política, a favor de pagamento de dívida pública, contra a reforma da Previdência, disputa por terra, demonstração de descontentamento com a decisão do poder público, contra a reforma trabalhista, contra o corte de gastos do governo federal, contra a política de privatização, Fora Rosalba, a favor da reforma urbana, contra o corte de gastos na saúde e na educação.

Quadro 1 - Pautas dos eventos de protestos

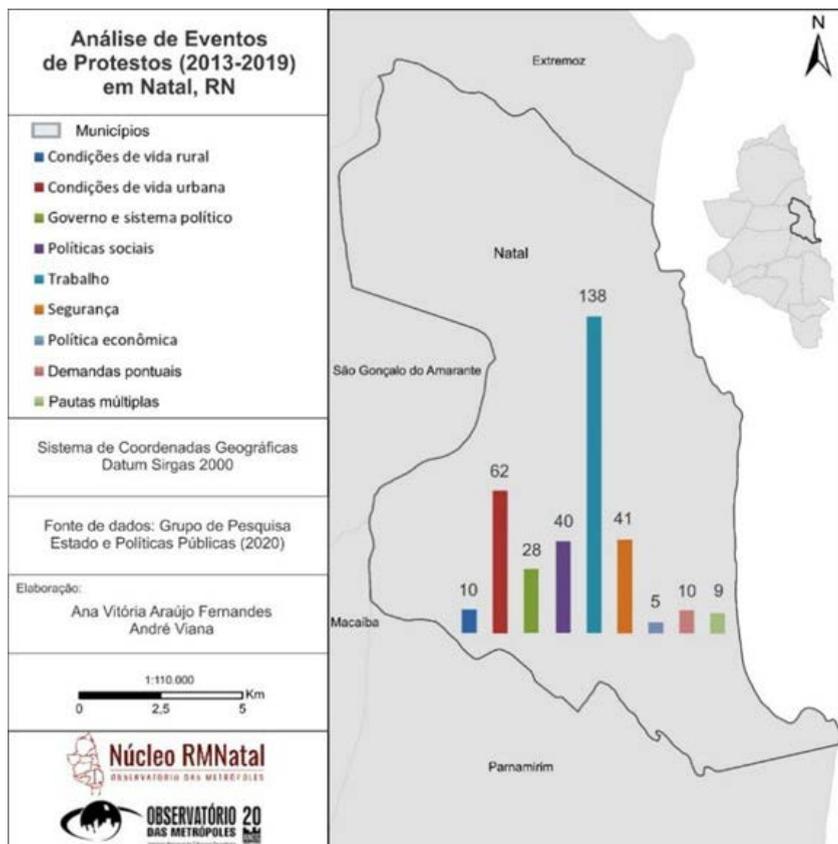
Fonte: elaboração própria, 2022.

De modo geral, os protestos apresentaram uma temática que, muitas vezes, era acompanhada por pautas diversas. Por exemplo, o evento de protesto tinha como principal objetivo pleitear a reforma agrária, no entanto, também eram solicitadas melhorias na saúde e educação do município. Nesses casos, consideramos a grande área temática para realizar enquadramento em categorias. Esse tipo de enquadramento não foi possível ser realizado, sobretudo, em protestos que ocorreram durante o ano de 2013, como aponta Tatagiba (2014), o que demandou a criação da categoria “pautas múltiplas”.

Foi possível, igualmente, perceber uma centralização de protestos de todas as categorias na capital potiguar, o que se deve ao fato de Natal ser sede do centro administrativo estadual, concentrando órgãos públicos que, muitas vezes, eram os atores demandados nos eventos de protestos. O município-polo da RMN concentra as demandas dos demais municípios da região metropolitana, visto que, dos 364 protestos da RMN, 343 ocorreram também em Natal. Desse modo, dentre os municípios da RMN, Natal foi a única cidade que contou com todas as categorias de protestos elencadas nesta pesquisa, com ênfase em protestos que possuem demandas relacionadas ao mundo do trabalho e às condições de vida urbana, conforme exposto no Mapa 2. Além disso, esse dado quer dizer, também, que Natal concentra a maior parte dos atores sociais que utilizam da rotina de protestos.

O segundo momento desta análise abrangeu os demais municípios metropolitanos. O Mapa 3 apresenta as categorias de eventos de protestos ocorridas nesses municípios.

capítulo 4 | Repertório de protestos na Região Metropolitana de Natal/RN entre 2013 e 2019



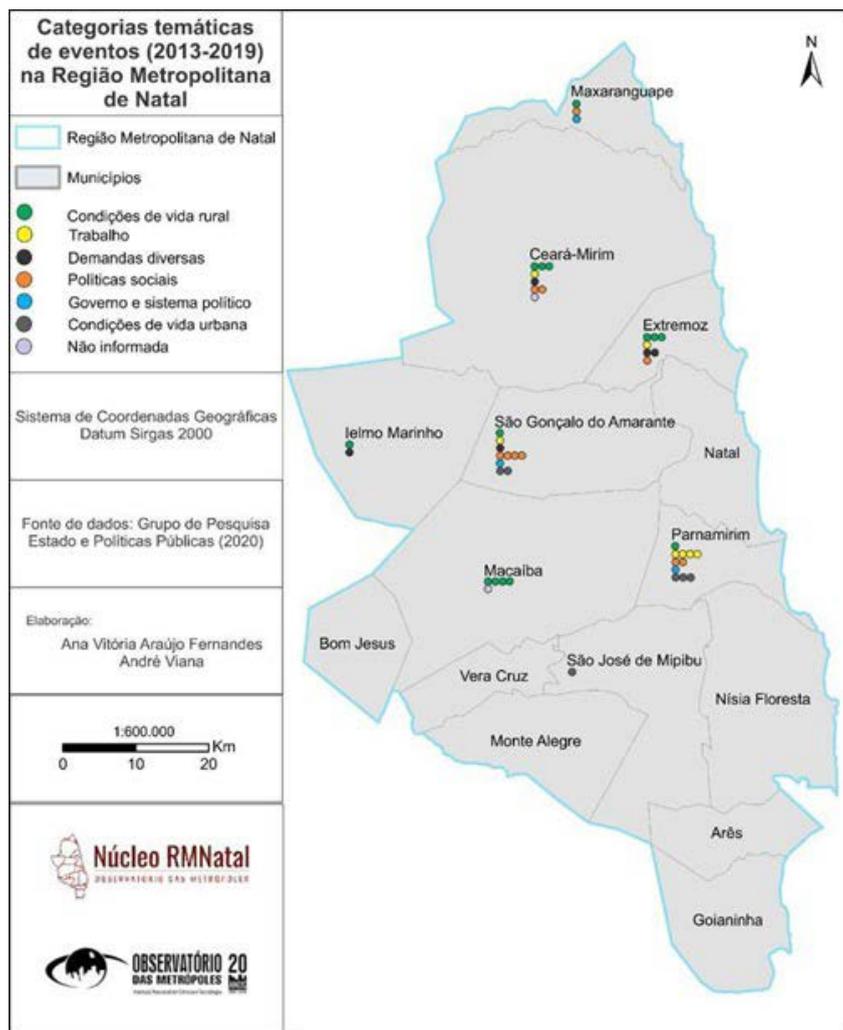
Mapa 2 - Análise de Eventos de Protestos em Natal/RN entre 2013 e 2019.

Fonte: elaboração própria, 2022.

Observando-se Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Parnamirim, que formam a metrópole funcional, é possível afirmar que todos os municípios registraram pautas relacionadas às condições de vida rural, dentre elas, destacam-se a reforma agrária, melhoria nos assentamentos, abastecimento de água com carro pipa no assentamento, dentre outras. Eventos com pautas urbanas e relacionados ao governo e sistema político somente foram identificados em São Gonçalo e Parnamirim. Nestes municípios, e em Extremoz, também se destacaram pautas relacionadas

capítulo 4 | Repertório de protestos na Região Metropolitana de Natal/RN entre 2013 e 2019

ao trabalho e às políticas sociais. O ponto central de aproximação, portanto, foram as demandas rurais, sendo que as demais pautas variaram nos quatro entes metropolitanos referidos.



Mapa 3 - Categorias de eventos (2013-2019) em municípios da RMN, exceto Natal/RN.

Fonte: elaboração própria, 2022.

Ao observar, em segundo plano, municípios de menor integração com Natal, ou seja, Ceará-Mirim, Maxaranguape, Ielmo Marinho e São José de Mipibu, a pauta rural novamente predomina em todos, com exceção do último ente referido, onde foram identificados apenas protestos relacionados à melhoria de mobilidade urbana, requerendo a construção de uma passarela na rodovia federal que corta o município.

Após conhecer onde e quais são as pautas dos eventos de protestos que ocorreram na RMN, foi possível, também, identificar qual é o tipo de atuação desses protestos, destacando-se que um evento pode ter vários tipos de atuação.

Categoria	Tipo de atuação	Quantidade
Condições de vida rural	Bloqueio de estradas/piquete	8
	Ocupação de órgão público	5
	Passeata/marcha/ato	7
	Desobediência civil	1
Condições de vida urbana	Bloqueio de estradas/piquete	24
	Briga física	1
	Depredação	7
	Escracho	1
	Indicativo de manifestações	1
	Intervenção artística/simbólica	3
	Ocupação de órgão público	3
	Paralisação	2
	Passeata/marcha/ato	36
	Reinvindicação de reunião	1
	Roletaço	6
	Acampamento	1
	Desobediência civil	1
	Entrega de documento	1
Greve de categoria	1	

Governo e sistema político	Assembleia	2
	Bloqueio de estradas/piquete	4
	Intervenção artística/simbólica	1
	Ocupação de órgão público	1
	Paralisação	1
	Passeata/marcha/ato	21
	Roletaço	1
Política econômica	Bloqueio de estradas/piquete	1
	Paralisação	1
	Passeata/marcha/ato	3
Políticas sociais	Banquetaço	2
	Bloqueio de estradas/piquete	2
	Depredação	2
	Greve de categoria	8
	Ocupação de órgão público	4
	Paralisação	5
	Passeata/marcha/ato	23
Demandas relacionadas à segurança pública	Bloqueio de estradas/piquete	17
	Carreata	1
	Intervenção artística/simbólica	2
	Ocupação de órgão público	1
	Paralisação	19
	Passeata/marcha/ato	7
	Acampamento	1
	Depredação	1
	Panfletagem	1
	Assembleia	1
	Greve de categoria	1

Demandas relacionadas a trabalho	Acampamento	5
	Assembleia	5
	Bloqueio de estradas/piquete	24
	Buzinaço	2
	Depredação	1
	Entrega de documento	1
	Greve de categoria	41
	Indicativo de manifestações	3
	Intervenção artística/simbólica	4
	Ocupação de órgão público	14
	Ocupação de imóvel privado	1
	Panfletagem	1
	Panelaço	2
	Paralisação	36
	Passeata/marcha/ato	38
	Rebelião	1
Reinvidicação de reunião	1	
Demandas pontuais	Bloqueio de estradas/piquete	2
	Intervenção artística/simbólica	2
	Ocupação de imóvel privado	1
	Passeata/marcha/ato	6
Pautas múltiplas	Depredação	1
	Bloqueio de estradas/piquete	3
	Ocupação de órgão público	1
	Paralisação	2
	Passeata/marcha/ato	6
	Depredação	1
Roletaço	1	
Intervenção artística/simbólica	1	

Quadro 2 - Tipos de atuação dos protestos por categoria.

Fonte: elaboração própria, 2022.

A análise relativa aos tipos de atuação utilizados demonstra que 32% dos protestos se deram a partir de passeata/marcha/ato. Em segundo lugar, 18% dos protestos utilizaram bloqueio

de estradas/piquetes, estratégia marcante em pautas como condições de vida rural e condições de vida urbana, seguidos de paralisação (14%) e greve (11%). Ou seja, os movimentos sociais quando buscam utilizar o repertório de protestos na RMN, promovem manifestações que, em sua maioria, fazem uso das ruas, seja por meio de intervenções que se deslocam ou travam as vias urbanas dos municípios da RMN. Isso demonstra que quando os movimentos sociais da RMN buscam realizar protestos, a paralisação das vias urbanas é a melhor estratégia para que suas demandas sejam levadas em consideração pelos atores demandados, visto a frequência com que se repetem.

Considerações finais

A partir da análise de protestos realizados no contexto da RMN foi possível diagnosticar quem são os atores, suas demandas, quem eles demandam e como ocupam as ruas, ou seja, compreender a dinâmica do ativismo da RMN, identificando as diferenças de pautas e como se inscrevem no território metropolitano.

Em linhas gerais, os resultados obtidos ressaltam que 9 dos 15 municípios realizaram protestos, mas com a predominância das ocorrências em Natal/RN, com a presença de todas as categorias, dada a presença do centro administrativo estadual. Isto é, dos 364 protestos da RMN 343 ocorreram na capital e com ênfase em protestos que possuem demandas relacionadas ao mundo do trabalho e às condições de vida urbana.

Já Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Parnamirim registraram pautas relacionadas às condições de vida rural, dentre elas, destacam-se a reforma agrária, melhoria nos assentamentos, abastecimento de água com carro-pipa no assentamento, dentre outras, chamando a atenção para o fato de

que a RMN não atende a critérios técnicos quando da inserção dos seus municípios, mas a interesses políticos. Dos 15 municípios da RMN apenas 9 apresentam um mínimo de mobilização social. Na RMN, parte dos municípios não se reconhecem como municípios metropolitanos, apresentando baixa integração com o município-polo, e contam com uma frágil organização social. Apesar dos protestos se tornarem, desde 2010, um tipo de atuação política que vem avançando no país, assumindo um protagonismo no cenário nacional, sobretudo a partir das Jornadas de junho de 2013, na RMN muitos municípios não se utilizaram dessa forma de ativismo.

Por fim, os protestos presentes na RMN destacam um dos principais desafios da agenda de pesquisa, sobretudo brasileira, em relação à participação política. Ou seja, pesquisas futuras devem ser realizadas com o foco em promover um diálogo que seja capaz de compreender as reivindicações em prol da ditadura e os ataques às instituições democráticas por parte da sociedade civil brasileira. Estudos devem buscar refletir, por exemplo, sobre a percepção negativa relacionada à atuação dos movimentos de esquerda, quando realizam protestos que utilizam bloqueio de estradas/piquetes; e compreender as ações dos movimentos da direita, que são as únicas vistas como expressão do processo democrático em detrimento da atuação dos movimentos da esquerda. Portanto, é preciso ressaltar que novos estudos e investimentos em pesquisas precisam existir para explorar como as práticas ativistas, principalmente a partir do uso de protestos, vêm influenciando nas ações governamentais por meio de políticas públicas, capazes de aperfeiçoar as instituições democráticas e garantir a implementação dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
DC C I D A D E

CAPÍTULO 5

**O lugar da participação no
processo de revisão do
plano diretor de natal (2019-2021)**

ANNA CLARA FERREIRA DE ARAÚJO
LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA

Introdução

Como resultado da mobilização popular associada à Reforma Urbana, a Constituição de 1988 (CF 88) tornou-se um marco em critério de defesa da integração da população no planejamento urbano. A CF 88 dispõe de dois capítulos específicos sobre a Política Urbana (art. 182 e 183), que firmam a importância da função social da cidade e apresentam o ideal da democratização da gestão. Todavia, foram necessários 13 anos para a normatização desses artigos, por meio da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que instaura e regulamenta o Estatuto da Cidade (EC), responsável pelo estabelecimento das diretrizes e medidas gerais para o desenvolvimento do espaço urbano e a gestão das cidades.

Nessa perspectiva, o EC estipula a participação social como fator primordial para a política urbana, por meio da diretriz da gestão democrática da cidade, que pode ser definida como uma “forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular” (GRAZIA, 2002, p. 16). Isto é, fortalece a atuação da sociedade em consonância com o governo na implementação de ações conjuntas, enquanto um mecanismo de asseguramento do bem comum.

De modo geral, o Plano Diretor é o instrumento básico de planejamento urbano em nível local, utilizado para garantir o desenvolvimento e a expansão urbana, observando as características do território para orientar as políticas públicas que serão desenvolvidas. Seguindo o disposto no art. 40, § 3º, do EC, o seu conteúdo deve ser revisado, no mínimo, a cada 10 anos, para que sejam realizados ajustes à luz da realidade atual.

Logo, torna-se essencial o envolvimento da sociedade na sua construção, visto que pressupõe a captação de informações

fidedignas sobre a realidade vivenciada na cidade. Desse modo, mais do que um documento técnico, o Plano Diretor deve ser um espaço democrático de debates e negociações entre os diversos atores socioestatais (ROLNIK, 2001).

A revisão do Plano Diretor de Natal (PDN) iniciou-se no ano de 2017 – 10 anos após a promulgação do último plano, se estendendo até o ano de 2022. Nesse processo, a participação livre e democrática deve ser garantida em todas as etapas, seguindo as disposições do Regimento Interno elaborado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB).

A partir de 2020, o Brasil passou a vivenciar efeitos gerados pela pandemia da Covid-19, causada pelo novo coronavírus (Sars-CoV-2). A fim de evitar o alastramento da doença, os estados e municípios aplicaram medidas de isolamento social, ocasionando a suspensão das atividades de revisão do PDN. Devido às restrições causadas pelas medidas de isolamento social, a gestão municipal retomou o processo no dia 6 de maio de 2020, utilizando o meio virtual como forma de promover a participação social.

Essa medida chamou a atenção do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN), que contestou o andamento do processo sob a alegação de que uma grande parcela da população estaria sendo excluída do processo por não ter acesso aos meios necessários para colaborar de forma efetiva. Além disso, foram identificados problemas relacionados à legalidade, publicidade e segurança dos procedimentos realizados de forma virtual. Dessa forma, a fase virtual teve que ser refeita após a realização da votação final, procurando garantir a lisura dos atos.

Em face do problema delimitado, foi estabelecida a seguinte pergunta de partida: a gestão democrática, por meio da participação social, foi considerada no processo de revisão do Plano Diretor de Natal? Isto é, objetiva-se compreender a

capítulo 5 | O lugar da participação no processo de revisão do plano diretor de natal (2019-2021)

participação da sociedade civil no processo de revisão do Plano Diretor de Natal, no período de 2019 a 2021.

Como procedimento metodológico optou-se por uma abordagem qualitativa dividida em três estágios: i) pesquisa bibliográfica acerca dos conceitos de participação social e gestão democrática da cidade; ii) pesquisa documental em reportagens, aspectos normativos e no site oficial da revisão do PDN; iii) pesquisa empírica, mediante entrevista semiestruturada e grupo focal com atores sociais que participaram do processo, executada no período de julho a agosto de 2021. Para a definição dos indivíduos, utilizou-se a bola de neve – uma técnica de amostragem não probabilística – que ocorre quando um respondente indica outras pessoas que integram o mesmo grupo. Na sistematização dos dados primários foi realizada a análise de conteúdo sobre o teor das transcrições dos áudios.

Diante do exposto, o presente capítulo encontra-se dividido em três seções, além desta Introdução e das Considerações finais. As três seções tratam sobre a gestão democrática no cenário pós CF 88, o processo de revisão do PDN (2019 - 2021) e a percepção da sociedade civil sobre a participação nesse processo.

A gestão das cidades no Brasil contemporâneo

De acordo com Tatagiba (2011), muitos mecanismos participativos instituídos pela CF 88, voltados para consulta e deliberação da sociedade, foram regulamentados a partir da pressão dos movimentos populares. Nesse cenário, destaca-se a atuação do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), criado em 1985, pós Regime Militar, responsável pela articulação da participação social no país durante o processo de elaboração da Constituinte, a fim de estabelecer uma política pautada na gestão democrática da cidade, a função social da cidade, justiça

social e de condições dignas para todos os habitantes das cidades (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011).

Ao trabalhar essa discussão à luz dos estudiosos clássicos, a exemplo de Lefebvre (2008), torna-se possível observar que o autor defende que o direito à cidade vai muito além do acesso às condições mínimas de moradia. Para ele, o direito à cidade engloba a prática de transformar democraticamente a cidade, onde a população possa se apropriar do espaço em que vive.

Sobre isso, Harvey (2014) afirma que a concepção do direito à cidade ressurgiu com os movimentos sociais, atores fundamentais na consolidação das pautas políticas nos dias atuais. Na opinião do autor, o direito à cidade depende de uma formatação participativa, na qual a população poderá exercer o papel de transformador das cidades. Assim, a participação social torna-se um instrumento para garantir a efetivação do direito à cidade, através da gestão democrática da cidade.

À vista disso, entende-se a participação como o estímulo fundamental à democracia, haja vista que se não há a prática da participação social, o processo de identificação e assistência às demandas sociais torna-se impossível. Entretanto essa participação não deve ser limitada a uma mera consulta para verificação das necessidades, mas propiciar o envolvimento da população no processo decisório governamental, de modo a interferir em todas as fases da política pública (GONDIM, 1991).

Segundo Bordenave (1983), na concepção dos planejadores democráticos, a participação social contribui para garantir o controle social sobre as ações dos governantes, uma vez que lideranças centralizadas podem facilitar a corrupção e a má gestão de recursos públicos. Além disso, o autor pontua que a fiscalização da sociedade tende a melhorar a qualidade e oportunidade do serviço público.

capítulo 5 | O lugar da participação no processo de revisão do plano diretor de natal (2019-2021)

Diante disso, a gestão democrática das cidades é tida como prerrogativa para os cidadãos não apenas participarem do processo de formulação das políticas públicas, como também fiscalizarem a forma como os recursos públicos estão sendo utilizados. Isso posto, ressalta-se a importância de assegurar e potencializar os espaços participativos e de controle social no processo de tomada de decisões, para que interesses e privilégios individuais não prevaleçam.

Sob esse aspecto, destaca-se o Plano Diretor, principal instrumento da política urbana, obrigatório para todos os municípios com uma população superior a 20 mil habitantes, que prevê a participação social na elaboração, na gestão e no acompanhamento da sua implementação, conforme o art. 3º, inciso I do EC. Outrossim, em consonância com o art. 52, inciso VI, é dever do Executivo garantir a promoção de audiências públicas e debates com a sociedade civil, bem como engendrar publicidade e acesso aos documentos e informações produzidos a qualquer interessado.

No entanto, Maricato (2011) destaca que por mais que a obrigatoriedade da participação esteja estabelecida em um mecanismo regulador, essa exigência não é capaz de assegurar que ocorra correspondência aos anseios da população. Portanto, o aumento da participação social não indica, necessariamente, a democratização da gestão das cidades nem a incorporação da voz da sociedade nas políticas, visto que, no contexto brasileiro, o processo de gestão democrática da cidade é uma novidade trazida pelo período pós-democratização.

Destarte, faz-se notável estudar o caráter participativo do processo de revisão do PDN, seguindo o princípio da gestão democrática da cidade. A participação social está prevista e, através dela, a sociedade civil deve se envolver em todas as etapas de elaboração do Plano Diretor, dada a necessidade de

uma participação fundamentada no exercício da cidadania e, por consequência, na concretização dos direitos fundamentais.

O processo de revisão do Plano Diretor de Natal (2019 - 2021)

O processo foi instaurado por meio da realização da Primeira Audiência Pública, em junho de 2017, na qual foram apresentadas a minuta do Regimento Interno e o cronograma de atividades da revisão, visando a abertura das discussões com a sociedade. No entanto, segundo informações da SEMURB, não foi dada continuidade ao processo devido à necessidade de regulamentação das Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs) 6, 7, 8, 9 e 10.

Em fevereiro de 2019, o poder público retomou as atividades públicas da revisão, dividindo-as em cinco etapas. A primeira etapa, denominada de “Atividades Iniciais”, refere-se ao planejamento inicial, definição da metodologia e formulação do Regimento Interno. A segunda etapa, intitulada de “Leitura da Cidade”, compreende a realização de capacitações e oficinas para disponibilização de estudos sobre o município e recebimento de propostas da sociedade para o Plano. A “Minuta de Lei” refere-se à terceira etapa, na qual é realizada a sistematização das proposições advindas da sociedade para a estruturação da minuta. A quarta etapa corresponde à eleição dos delegados para votação da minuta final para envio à Câmara Municipal, por isso foi nomeada de “Votação”. Por fim, a quinta etapa limita-se ao acompanhamento da “Implementação” da lei após a sanção pelo prefeito.

A estrutura organizacional do processo foi dividida em três equipes: a Coordenação Técnica (CT), o Núcleo Gestor (NG) e os Grupos de Trabalhos (GTs). A CT, formada por oito servidores da SEMURB, é responsável pela organização do processo,

capítulo 5 | O lugar da participação no processo de revisão do plano diretor de natal (2019-2021)

capacitações, sugestão de critérios para a definição de prioridades, elaboração de propostas e formatação do Projeto de Lei.

Por sua vez, o NG é composto por 22 membros, dividido entre representantes do poder público e da sociedade civil organizada, de forma paritária, objetivando o acompanhamento e monitoramento das atividades desenvolvidas durante todo o processo.

Quanto aos GTs, além de contarem com a presença de técnicos do município, a participação seria livre para qualquer interessado da sociedade civil. A fim de ordenar as discussões, os GTs foram divididos em três macrotemas, sendo cada grupo formado por até 20 pessoas, quais sejam: GT I, Macrozoneamento e Ocupação do Solo; GT II, Áreas Especiais; GT III, Sistema de Planejamento, Gestão e Fundos de Desenvolvimento Urbano.

Para assegurar a participação da sociedade, foi implementada uma metodologia pautada em quatro eixos: Oficinas, Propostas, Discussões e Consulta Pública. As oficinas, que constituem a segunda etapa do processo de revisão, envolvem a Leitura Técnica e a Leitura Comunitária. Em primeiro lugar, foi realizada a apresentação de dados e estudos acerca do município, haja vista a importância do conhecimento sobre o modo que funciona a cidade para que a sociedade possa tomar decisões responsáveis (SAULE JÚNIOR, 2002). Com base na Leitura Técnica, a população indicou os problemas e as questões prioritárias de cada território, consumando, assim, a Leitura Comunitária.

Em suma, foram realizadas 14 oficinas: 10 distribuídas pelas quatro Regiões Administrativas de Natal, sendo duas nas zonas Sul, Leste e Oeste; e quatro na Zona Norte, onde ocorreu a experiência-piloto. Foram executadas ainda quatro oficinas por segmentos da sociedade civil – Movimentos Populares e ONGs, Classe Empresarial, Entidades Profissionais e Instituições de Ensino e Pesquisa.

Após as oficinas, foram realizados Seminários de Aprofundamento Técnico, com o intuito de nivelar as informações, apresentar o diagnóstico prévio e discutir as propostas sugeridas. Conforme afirma Braga e Silva (2008), para que a participação social traga resultados efetivos, é preciso que os gestores capacitem a população, observando suas particularidades e limitações. Porém, foram realizados apenas três eventos, com a presença de 257 pessoas no total.

No que tange às propostas coletadas durante as oficinas, via formulários impressos e/ou *online*, de acordo com os dados disponibilizados pela SEMURB, foram contabilizadas o total de 2.534 contribuições, sendo 2.222 de forma presencial e 321 de forma virtual. Essas contribuições serviram de base para a discussão nos GTs, que objetivaram sistematizar as propostas na minuta do Plano Diretor.

Em relação à disponibilização dos dados, o Regimento Interno, em seu art. 44, estabelece que os registros das audiências públicas devem ser colocados no site do PDN em até 10 dias úteis após o evento. Todavia, as listas de presença da Primeira e Segunda Audiências Públicas não se encontravam disponíveis para consulta, descumprindo com o estabelecido na regulamentação. No geral, foram realizadas seis Audiências Públicas, distribuídas nos anos de 2017, 2019 e 2020, unindo um total de 995 participantes.

A Sexta Audiência Pública ocorreu em fevereiro de 2020, na qual foi realizada a entrega oficial e apresentação da minuta enviada aos Conselhos Municipais, correspondendo à terceira etapa do processo de revisão. No entanto, com a expansão da pandemia global da Covid-19, ocorreu a paralisação do processo no dia 18 de março de 2020.

Em maio de 2020, o governo municipal deu retomada ao processo de revisão, através da Resolução nº 03, de 5 de maio

capítulo 5 | O lugar da participação no processo de revisão do plano diretor de natal (2019-2021)

de 2020 do ConCidade/Natal, estabelecendo o seguimento das atividades por meio virtual. Contudo, esse novo formato gerou um grande debate, uma vez que o formato virtual poderia ocasionar a exclusão da parcela da população que não tem ou tem acesso limitado aos meios digitais e, por consequência, não participariam das discussões.

Diante disso, o MPRN ajuizou uma ação civil pública pedindo a anulação da Resolução nº 03/2020, por apresentar inconsistências quanto ao estabelecimento da efetiva participação social, da publicidade e legalidade dos atos, visto que a minuta final não foi apresentada de forma acessível e pedagógica e a proporção dos delegados por segmento social foi descumprida. Assim, por decisão deferida, parcialmente, pela 6ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal, em 19 de maio de 2020, o processo virtual de discussão do PDN foi suspenso.

No entanto, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) autorizou a retomada do processo em junho de 2020, alicerçado à justificativa apresentada pela Procuradoria Geral do Município de Natal (PGM) de que o Regimento Interno não previa a necessidade de realização da conferência de forma presencial. Posteriormente, essa decisão foi mantida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), sob o argumento que a pandemia não deveria se tornar um empecilho para a continuidade das atividades administrativas.

Em análise feita pelo Laboratório de Computação Forense do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco) do MPRN, foram encontradas inconsistências no sistema virtual utilizado para a eleição dos delegados, no qual 24% dos acessos realizados estavam com endereços de IPs corrompidos ou incompletos. Por isso, o MPRN ajuizou uma segunda ação civil, em 21 de agosto de 2020, com a alegação de que a lisura do processo fora comprometida.

Nesse contexto, a gestão municipal e o ConCidade/Natal refizeram a quarta etapa do processo, estabelecendo novos procedimentos através da Resolução n° 05, de 10 de dezembro de 2020. Seguindo o calendário estabelecido, a pré-conferência foi realizada entre janeiro e fevereiro de 2021, de forma presencial, na qual foram eleitos 119 delegados, sendo 50 vagas do Poder Público (42%) e 69 representantes da sociedade civil (58%), demonstrando a valorização da sociedade civil nesse processo.

Por causa do agravamento da pandemia durante o mês de fevereiro de 2021, a Conferência Final foi adiada novamente, uma vez que seria executada de forma presencial. Após isso, o ConCidade/Natal publicou a Resolução n° 01, em 5 de março de 2021, que torna sem efeito as resoluções anteriores, e estabelece o prazo de 60 dias para a convocação de conferência, seja no formato virtual, presencial ou híbrido.

Dessa forma, a Conferência Final foi realizada entre 5 de maio e 16 de junho, de forma virtual, na qual os delegados eleitos foram reunidos em plenárias para votação, através do sistema desenvolvido pela Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA), visando garantir a segurança do pleito. Em conformidade com os dados da Prefeitura do Natal (2021), foram apresentadas 464 propostas de alteração para a minuta, dentre as quais: 219 foram apresentadas pelo segmento dos Trabalhadores, 91 pelo Poder Público, 58 pelas Organizações não governamentais (ONGs), 45 pelo segmento dos Empresários, 36 pelos Movimentos Populares e 18 pelo segmento dos Acadêmicos e Profissionais.

A participação social no Plano Diretor de Natal à luz da percepção da sociedade civil

Para aferir a percepção da sociedade civil sobre o processo de revisão do PDN, optou-se pela realização de um grupo focal

capítulo 5 | O lugar da participação no processo de revisão do plano diretor de natal (2019-2021)

com a participação de cinco componentes, os quais representaram duas instituições que atuaram no processo: o Observatório das Metrôpoles Núcleo Natal e o Fórum de Direito à Cidade – projeto de extensão da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) também integrante do Observatório. Além disso, foi aplicada uma entrevista semiestruturada com um representante do ConCidades/Natal.

A respeito da participação desses representantes no processo, constatou-se que a maior parte contribuiu mediante as discussões dos GTs. Em paralelo a isso, é possível observar uma ação diferente por parte de dois componentes, que tiveram sua participação estendida ao NG (Representante F) e à equipe de análise da minuta na Câmara Municipal (Representante E).

Outrossim, o § 3º, art. 17 do Regimento Interno estabelece a obrigatoriedade da participação, em ao menos uma oficina e uma audiência pública, como um dos critérios para que os indivíduos estejam aptos a se candidatar aos cargos de delegados. Contudo, os componentes apontaram essa determinação como uma “cláusula de barreira”, uma vez que, por não estarem presentes em um desses eventos, “não poderíamos participar da Conferência como delegados” (Representante C).

Quanto à visualização geral da revisão, diversas problemáticas foram identificadas. As colocações dos representantes afirmam que, além do processo ter ultrapassado o prazo previsto na legislação, se desenvolveu de modo retardado, mal organizado, pouco transparente e não garantiu de forma efetiva a participação social. Esse cenário vai em desencontro ao pensamento de Grazia (2002), que aponta a participação e o controle social como condições básicas para a efetivação da gestão democrática da cidade.

Além disso, o Representante F afirma que o processo de construção do PDN não apresentou ferramentas que garantiriam

a permanência das propostas construídas de forma participativa, posto que a minuta passa por diversos espaços nos quais sofre alterações até que seja aprovada. Isto é, de acordo com ele, em “cada etapa desfazia o documento e fazia de novo outro”.

Relacionado ao procedimento metodológico, os componentes evidenciaram aspectos negativos do processo. Enquanto o Representante A apontou “uma não aceitação do que a gente levava”, o Representante B destacou a falta de instrução para compreensão da metodologia utilizada, reforçando a necessidade do poder público de promover esse subsídio.

Em paralelo a isso, o Representante D indicou a transferência da responsabilidade de elaboração do desenho metodológico do processo para a UFRN, em especial, o Departamento de Arquitetura e o Departamento de Políticas Públicas. Todavia, embora o processo tenha uma estruturação metodológica, não existia um procedimento participativo claro para a realização das oficinas, audiências e/ou GTs. Ou seja, consoante ao que afirma a Representante C, “foi uma metodologia meio sem metodologia”.

No que diz respeito aos desafios encontrados durante a aplicação da metodologia participativa, os componentes frisaram diferentes problemáticas. Os Representantes A e C indicaram a mudança contínua como uma dificuldade no acompanhamento das atividades; enquanto o Representante E apontou os dias e horários de realização dos eventos como um empecilho à participação social, o que vai contra o disposto no inciso I, art. 11 do Regimento Interno.

Ademais, o Representante F enfatizou que é fundamental a sensibilidade, por parte dos gestores, de compreender as demandas apresentadas pela sociedade, observando suas limitações e particularidades. Essa análise corrobora com a visão apresentada por Braga e Silva (2008), de que, uma vez

capítulo 5 | O lugar da participação no processo de revisão do plano diretor de natal (2019-2021)

que as pastas são técnicas, deve-se ter humildade para escutar e reverberar as opiniões da sociedade.

Em relação à efetivação da participação social no processo, os representantes declararam que, apesar de estar assegurada pela legislação, essa não foi garantida durante a revisão do PDN, devido a uma série de fatores. Em conformidade com a fala do Representante C, “faltou ampla divulgação, os horários eram ruins e os locais não eram bem acessíveis”.

Alicerçado a isso, o Representante D destacou que a SEMURB, órgão responsável pela condução do processo, decidiu quais as propostas seriam colocadas para votação nos conselhos. Desse modo, para ele, a atuação da sociedade se deu de forma meramente ilustrativa, pautada apenas na organização, sistematização e envio da minuta para a Conferência Final, indo em desencontro ao estabelecido no Regimento Interno, no EC e CF 88.

Destacou-se, ainda, a exclusão de grupos específicos, a exemplo do Movimento da População em Situação de Rua, visto que além da imposição do acesso à Internet, durante o formato virtual, era necessária a apresentação de um comprovante de residência para participar do processo, o que terminou por afastar esses grupos dos espaços democráticos de debate. Ou seja, “foi um processo que cuidou de garantir a participação de determinados segmentos e não preocupou-se, ou na verdade preocupou-se em impedir a participação de outros” (Representante E).

No que tange à relação estabelecida entre o governo municipal e a sociedade civil, os representantes apontaram a existência de uma rede de comunicação privilegiada entre o governo municipal e segmentos específicos da sociedade, a exemplo do “setor de mercado e dos empresários” (Representante B). Assim, de acordo com o Representante D, a participação cumpriu um papel puramente formal, pois a minuta já

estava desenhada com propostas que privilegiam grupos específicos da sociedade.

Ao analisar o aprendizado gerado a partir da revisão, os representantes mostraram uma percepção negativa acerca do processo, tanto pela ausência de uma boa relação com a gestão e/ou de instâncias participativas efetivas, quanto pela elevada fragmentação dos grupos e privilegiamento de segmentos particulares. De acordo com as palavras do Representante C, “ter instâncias participativas não garante que elas sejam realmente representativas da sociedade”. Tais achados confirmam a teoria de Maricato (2011) de que o aumento da participação social não indica, necessariamente, a incorporação das propostas da sociedade civil nas políticas públicas.

Em linhas gerais, a análise aqui desenvolvida ressalta a fragilidade no processo participativo da revisão do PDN, tendo em vista a falta de voz da população durante o processo e a criação de uma rede privilegiada com segmentos específicos da sociedade, o que, de acordo com o Representante D, ensinou a “como não fazer uma revisão de um Plano Diretor, o que não deve acontecer em um processo que minimamente pretende realmente ser participativo”.

Considerações finais

A partir dos achados da pesquisa, constatou-se que, na visão da sociedade civil, a participação se deu de forma meramente ilustrativa, pautada apenas na organização das propostas oriundas da gestão municipal. Somado a isso, destacou-se a exclusão de determinados grupos e o favorecimento de outros. Logo, a relação entre a população e a gestão municipal ocorreu de forma conflituosa, uma vez que a participação cumpriu um papel puramente formal, visando atender uma determinação legal.

capítulo 5 | O lugar da participação no processo de revisão do plano diretor de natal (2019-2021)

Diante desse cenário, a pandemia exacerbou as desigualdades sociais e ampliou as dificuldades em estabelecer a participação de todos, conforme as diretrizes do EC. A adoção ao formato virtual modificou o intercâmbio entre o planejador e as partes interessadas, tornando o planejamento fragilizado e/ou inadequado para atender o princípio da gestão democrática da cidade, por meio da participação social.

Em relação às metodologias participativas, o processo foi estruturado baseado na realização de Audiências Públicas, Oficinas, Seminários, Capacitações e Conferência Final, bem como por meio de contribuições realizadas via impressa e/ou *online*. No total, o somatório das participações resultou em 5.706, número proporcionalmente baixo quando comparado ao número de habitantes do Município de Natal, ou seja, 0,64% da população.

Todavia, levando em conta a carência de experiências existentes, ressalta-se o processo de revisão do PDN em termos de espaços de fomento à participação social, ao mesmo tempo que reforça a necessidade de maior valorização da sociedade civil nesse processo. É necessário o estímulo ao exercício da cidadania e a efetiva abertura de espaços participativos por parte dos gestores, assim como maior aprendizado cívico por parte do cidadão para a promoção de políticas públicas mais eficientes que, de fato, reflitam mudanças na qualidade de vida da população.

CAPÍTULO 6

O novo plano diretor de Natal:

dois passos para trás e o que mais?

RUTH MARIA DA COSTA ATAÍDE
ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO DA SILVA
AMÍRIA BEZERRA BRASIL
ÉRICA MILENA CARVALHO GUIMARÃES LEÔNCIO
SARAH DE ANDRADE E ANDRADE
SAULO MATHEUS DE OLIVEIRA LIMA CAVALCANTE
RODRIGO SILVA

Introdução

Entre os efeitos de uma crise nas representações sociais²⁷ surgem manifestações na ordem de sua configuração política, econômica e/ou urbana. Pode-se perguntar se há crise na representação ou da própria representação política (NOGUEIRA, 2014) mas, independentemente disso, os fatos recentes da política brasileira indicam transformações críticas. Lembramos, a partir de Vladimir Safatle, que a política não se restringe à dimensão da escolha entre duas alternativas, mas é, sobretudo, a capacidade de “coordenar ações a partir da pressão por outros modos de existência” (SAFATLE, 2017, p. 132). Esse direcionamento entre “modos” de vivência parece não fluir apenas no campo progressista, mas, também, pelas correntes conservadoras e reacionárias da política, como as manifestações no Brasil, desde 2016, indicam, reverberando nos planos da economia, da sociedade e do urbano.

Norteados pelo desafio de contribuir para a sistematização crítica dos rumos do projeto da Reforma Urbana e da luta pelo Direito à Cidade nas metrópoles brasileiras, este capítulo reflete sobre as principais alterações realizadas no Plano Diretor de Natal (PDN) durante seu último processo de revisão (2017-2022), a partir da atuação extensionista do Fórum Direito à Cidade. Essa oportunidade oferece uma “janela” da qual é possível observar o retrocesso da política urbana como consequência da conjunção de fatores em uma crise de sentidos.

Discute-se tais reformulações a partir do estreitamento entre a produção (social) do espaço e a apropriação privada das qualidades

²⁷ Por crise de representações, entendemos o conflito e o afastamento da participação ativa dos indivíduos nas decisões políticas, ao mesmo tempo em que grupos de pressão ocupam as melhores posições dessa representação, direcionando os canais distintos dessa participação em apenas um sentido, isto é, a escolha eleitoral.

espaciais, construídas e produzidas coletivamente, buscando, como horizonte, uma agenda de reconstrução e transformação nacional. O estreitamento, ou melhor, a sobreposição, dá-se pela utilização das mesmas ferramentas normativas criadas para ressaltar a gestão democrática, em especial a partir do Estatuto da Cidade (EC) (BRASIL, 2001) e que reverberaram nos Planos Diretores participativos elaborados entre 2001 e 2007.

Os argumentos que subsidiam essa constatação são desenvolvidos ao longo do texto, que se inicia com a discussão sobre o papel do PDN como instrumento de regulação do solo da/na “cidade formal” e como ele dialoga com a agenda da Reforma Urbana. Em seguida, na segunda e terceira parte, explicitam-se a forma e o conteúdo do processo de desconstrução de uma perspectiva de planejamento apoiado nos princípios da justiça social e ambiental, da democratização do acesso à cidade e à gestão das políticas públicas incorporados desde/no PDN 1994 (NATAL, 1994)²⁸. Refletimos sobre a necessidade de reconstrução do arcabouço teórico/prático que permitirá (re) pensar, (re)construir o projeto de Reforma Urbana. Mais ainda, mobilizar outras proposições para a construção da agenda de transformação do futuro com o horizonte da Revolução Urbana, do Direito à Cidade.

Planos diretores municipais: de onde viemos e para onde vamos?

Não seria esperar demais de um Plano Diretor? Desde que Flávio Villaça refletiu sobre “as ilusões do plano diretor” a partir da experiência paulista, em 2005, há certo debate entre os

²⁸ Princípios herdados da Emenda da Reforma Urbana, incorporados à Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e posteriormente detalhados e regulamentados pelo EC (BRASIL, 2001).

capítulo 6 | O novo plano diretor de Natal:
dois passos para trás e o que mais?

urbanistas quanto à validade de creditar a uma lei municipal o destino das cidades brasileiras (VILLAÇA, 2005). Por outro lado, é à luz da sua institucionalidade que as cidades podem, de tempos em tempos, rediscutir os rumos da política urbana e realizar, em debates públicos e espaços normativos, parte das disputas e lutas urbanas.

Apesar do histórico em desfavor da eficiência desse instrumento no enfrentamento da produção desigual e excludente do espaço urbano brasileiro, sua consolidação como ferramenta da política urbana na Constituição de 1988, se deu a partir dos debates encabeçados pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), entre finais da década de 1970 e os anos de 1980. Reunindo forças políticas progressistas oriundas dos movimentos sociais, bem como os intelectuais implicados na questão urbana, marcadamente arquitetos e urbanistas, o movimento, posteriormente convertido em Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), consolidou uma de suas principais pautas, semente plantada antes do golpe militar: o controle sobre o uso da terra, por meio da recuperação da valorização decorrente de atividades imobiliárias, para o investimento público. O debate frustrado pelo golpe de 1964 foi retomado e reconfigurado no contexto das lutas pela redemocratização e, estrategicamente incorporado na forma reduzida de um instrumento legislativo.

Nesse sentido, uma significativa literatura resgata e analisa o papel dos Planos Diretores que, ora pautados pela lógica do embelezamento, ora guiados pelo argumento da técnica e mesmo aqueles norteados pelos anseios da justiça socioespacial foram manejados para que, quando executados, direcionassem os investimentos e obras na consolidação da lógica do capital imobiliário, favorecendo os territórios já destinados às elites por meio de diversas estratégias normativas: a flexibilização do zoneamento, o aumento do potencial construtivo, as “anistias

periódicas visando a regularização de imóveis”, dentre outras, que constam no que se constitui “plano não explícito” para o ordenamento da cidade (MARICATO, 2000; VILLAÇA, 2005).

A obrigatoriedade da elaboração dos Planos Diretores e a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 – por meio do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) – representa um novo momento da instituição do Plano Diretor como instrumento principal de ordenamento urbano, carregado de novas expectativas, tanto dos técnicos e gestores como dos movimentos sociais. A partir de 2004, o estabelecimento do novo desenho da política urbana participativa, ancorada no Conselho Nacional das Cidades, nas Conferências das Cidades, e na campanha dos Planos Diretores Participativos, entre outras ações, indicava que essa expectativa encontrava na gestão pública brasileira um novo alento. O Plano Diretor de Natal de 2007 (PDN 2007) (NATAL, 2007) surge nesse contexto, reafirmando a maioria das prerrogativas do PDN 1994 (NATAL, 1994), incorporando e atualizando os instrumentos preconizados pelo estatuto. Sua revisão, entre 2017 e 2022, demarcou um ponto de inflexão nessa trajetória, agora marcadamente voltado aos interesses de alguns setores econômicos.

A revisão do Plano Diretor de Natal: um passo para trás na forma

A revisão do PDN 2007 foi iniciada em 2017, no limite do prazo legal (10 anos desde a promulgação) determinado pelo EC e finalizada em abril de 2022, com a publicação da Lei Complementar 208/22 (NATAL, 2022). Para melhor compreensão desse processo, realçamos quatro momentos: seu início proforma, encabeçado pelo Executivo Municipal, em 2017; o desenvolvimento do processo em 2019 e 2020, ainda no

capítulo 6 | O novo plano diretor de Natal:
dois passos para trás e o que mais?

modo presencial; sua continuidade no modo remoto, em 2021, ainda durante a pandemia, finalizando as discussões na fase do Executivo; e os procedimentos ocorridos no Legislativo, findados em 2022.

Durante todo o processo de revisão as expectativas da afirmação dos princípios norteadores da Reforma Urbana foram frustradas. Desde a aludida participação social que, instalada por imposição legal, foi conduzida sem compromisso com a qualidade que o tema requer e o respeito pleno ao exercício da cidadania até as discussões sobre os conteúdos das alterações propostas, com pouco aprofundamento técnico e refletindo os interesses de grupos específicos, com prevalência dos segmentos imobiliários e turísticos, centrados na flexibilização do zoneamento e no aumento do potencial construtivo.

A participação social foi inserida no processo em duas etapas, no contexto das discussões no Executivo e no Legislativo municipal. Na primeira, a Coordenadora Técnica, na figura da Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo (Semurb), buscou a leitura da cidade com audiências e oficinas públicas e discussões entre os Grupos de Trabalho (GTs) (voluntários da sociedade civil e técnicos municipais indicados). Inseriram-se ainda os Conselhos Municipais – que integram o sistema de gestão da política urbana – e os delegados representantes da sociedade civil e do poder público, na Conferência Final que, realizada no modo remoto, apresentou irregularidades técnicas quanto à proteção de dados, motivando sua anulação, em 2020, pelo Ministério Público Estadual (MPRN) e a necessidade de sua repetição, no ano seguinte.

Antes disso, ainda em 2019, os flagrantes desrespeitos ao Regimento Interno do processo, a ausência de rigor metodológico e um “desenho” de participação impositivo, apressado, pouco atento às condições particulares dos movimentos sociais populares – cujas dificuldades de deslocamento e disponibilidade de tempo

em horários de expediente, configuravam empecilho à sua real contribuição – provocara também a interferência do MPRN, que agiu como mediador entre representações da sociedade civil e a municipalidade (LEÔNICIO *et al.*, 2020).

Quanto ao conteúdo, a ausência de um programa de formação *a priori*, sobretudo, aos voluntários dos GTs, gerou um material pouco refletido sobre o uso, a ocupação do solo e a gestão do município. Empurrados para uma abordagem quantitativa e com pouca clareza do produto que deveriam entregar, a atuação dos GTs foi ainda desrespeitada, quando a própria Semurb apresentou, como resultado da leitura da cidade, uma Minuta de Lei com a adição de conteúdos não discutidos previamente e/ou em sentido oposto ao que fora sistematizado. Essa postura foi ratificada pelos conselhos, cujos membros, a maioria representantes dos segmentos imobiliários, proprietários fundiários e comerciantes, atuaram em aliança com a gestão pública.

O final da contribuição dos Conselhos à Minuta, em março de 2020, coincidiu com o início da pandemia da Covid-19, ocasionando a suspensão temporária das atividades de revisão – logo retomadas (maio de 2020) com o início dos procedimentos para a primeira versão da Conferência Final em modo remoto (agosto 2020), em um cenário de crise social e sanitária, acentuando a redução da participação dos movimentos populares em razão do modelo pouco acessível. Finalmente, entre maio e junho de 2021, a Conferência Final aprovou, à revelia das diversas manifestações por um debate democrático, uma minuta que reunia propostas não consensuais com todos os participantes do processo, privilegiando as expectativas da Gestão Municipal e do segmento empresarial.

Quando a discussão chegou ao Legislativo, não foi diferente: a minuta do Projeto de Lei (PL) 009/2021 foi apresentada à

capítulo 6 | O novo plano diretor de Natal:
dois passos para trás e o que mais?

Câmara Municipal de Natal (CMN) em setembro de 2021, com pedido de votação em regime de urgência. Observando o rito, um calendário de discussões regulou a tramitação do PL em comissões regimentais e na (criada) comissão especial para coordenar o debate em audiências públicas, ocorridas entre outubro e dezembro de 2021²⁹. Nelas, a participação dos vereadores foi insipiente, assim como a possibilidade da participação social presencial. Por outro lado, os segmentos imobiliários, outras categorias profissionais³⁰ e as corporações das Forças Armadas (Exército, Aeronáutica e Marinha) foram presenças marcantes.

Apesar do desenho da participação também simular a observância das determinações legais, o cronograma das audiências públicas resultou igualmente inadequado: concentrado em dias e horários que impediam o aprofundamento dos debates pelos vereadores e pela cidadania, novamente não permitiu reflexão qualificada de matéria tão complexa. O texto final, com a inserção das emendas legislativas, foi votado entre 21 e 23 dezembro de 2021, em sessões presenciais, ainda em contexto de restrições da pandemia.

Os equívocos do desenho da participação social nas fases anteriores implicaram diretamente na discussão sobre o conteúdo da proposta e seus desdobramentos no Legislativo. A continuidade da discussão da matéria na pandemia favoreceu representantes do mercado imobiliário, do *trade* turístico, e associações patronais

²⁹ As audiências públicas foram divididas em blocos: 1) leitura do texto e 2) discussão temática. O segundo bloco promoveu debate mais aberto, com a participação de convidados, dentre os quais representantes do MPRN, do Fórum Direito à Cidade, dos segmentos imobiliários, da construção civil, e do setor de serviços e comércio.

³⁰ Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte (FIERN); Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do RN (SINDUSCON-RN) (Patronal); Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Norte (CREA-RN) e Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Norte (CAU-RN), respectivamente.

e comerciais que, como convidados, driblaram as medidas de distanciamento social. Esses grupos específicos atuaram na forma de uma “coalizão pró-crescimento”, defendendo suas propostas e influenciando a opinião pública (com apoio dos meios de comunicação de massa), além dos vereadores da bancada governista. Além disso, repetidas críticas foram dirigidas aos acadêmicos (notadamente vinculados à UFRN), aos movimentos sociais, ao MPRN e especialmente ao Fórum Direito à Cidade, pela insistente defesa dos princípios urbanísticos e ambientais, oposição à supressão dos direitos conquistados e aos retrocessos identificados no texto do plano.

O Novo Plano Diretor de Natal: dois passos para trás no conteúdo

A Lei 208/2022 que dispõe sobre o PDN 2022 é “[...] 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” (ATAIDE, SILVA e SOBRINHA, 2021). Quanto aos problemas de conteúdo destacam-se: (1) as modificações ocorridas no macrozoneamento do município; (2) as alterações e mutilações do seu sistema de gestão da paisagem e do meio ambiente; (3) a reestruturação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS); (4) as modificações conflituosas dos instrumentos da Transferência do Potencial Construtivo (TPC) e da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC); e (5) as sérias confrontações à participação social referidas.

As mudanças no macrozoneamento são base para outras alterações. Anteriormente estruturado em três zonas³¹, o atual

³¹ A Zona Adensável envolvia bairros com infraestrutura e meio físico adequado a um maior padrão de adensamento, acima do Coeficiente de Aproveitamento

capítulo 6 | O novo plano diretor de Natal:
dois passos para trás e o que mais?

plano suprimiu a Zona de Adensamento Básico, argumentando pela suposta finalização da implantação da rede de esgotamento sanitário do município³²; alterou os limites de Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs), impondo o crivo das corporações militares sobre algumas delas com a criação de Áreas Especial Militares (AEM); e definiu novas “unidades territoriais”³³ (ATAIDE, SILVA e BEZERRA, 2021). As modificações convergem para a flexibilização das leis de controle do adensamento, justificando seu aumento, a despeito da não observância dos sistemas de infraestrutura urbana existentes e destacados no PDN 2007, como: drenagem de águas pluviais; energia elétrica; sistema viário (NATAL, 2007, Art. 12).

O sistema de gestão da paisagem e do meio ambiente do município³⁴, assim como o macrozoneamento, foi estruturado em 1984 e retratava o histórico de luta da cidadania e dos movimentos sociais contra os impactos da emergente indústria do turismo no RN desde o final da década de 1970. O seu objetivo

Básico (CAB). A Zona de Adensamento Básico compreendia territórios com menores condições para o adensamento, admitindo-se apenas a utilização do CAB. As Zonas de Proteção Ambiental correspondem às áreas cujas características ambientais, ecológicas, paisagísticas, históricas, arqueológicas, turísticas, culturais, arquitetônicas e/ou científicas apontam restrições de uso, visando a sua proteção, manutenção e recuperação (NATAL, 2007). Em paralelo à escritura deste capítulo, a CMN discute a regulamentação das ZPAs, enviadas pelo Executivo, logo após a sanção do novo plano.

³² Tal expectativa não se cumpriu devido aos atrasos na construção das Estações de Tratamento de Esgotos, além das muitas dúvidas sobre as ligações domiciliares.

³³ Divididas em: a) os Bairros, já existente no PDN 2007; b) as Bacias de Esgotamento Sanitário, baseadas nos Planos de Drenagem Urbana e de Esgotamento Sanitário; e c) os Eixos Estruturantes, definidos como as vias principais que cortam bairros.

³⁴ Tal sistema trata especificamente da (1) Área *Non Aedificandi* (ANA) de Ponta Negra, disposta no Decreto Municipal nº 2.236/1979; (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).

principal era o controle do adensamento nas zonas costeiras por meio do controle de gabarito sobre o tecido edificado. As modificações incorporadas na nova lei flexibilizam esses parâmetros, ora alterando, ora excluindo integralmente os limites. Aliado ao aumento de gabarito para toda a cidade, que agora permite construções com mais de 140 metros³⁵, o PDN 2022 nega a relação da paisagem construída com a natural e a sua necessária proteção, desestruturando o sistema anterior (SILVA, ATAÍDE e BRASIL, 2021).

Quanto às AEIS, introduzidas no PDN 1994, elas contribuem para a visibilidade dos assentamentos de origem informal que exigem reconhecimento e tratamento no âmbito da política urbana e de habitação de interesse social do município (BENTES SOBRINHA *et al.*, 2021). Nesse sentido, o que poderia ser visto como o fortalecimento do instrumento, em função do acréscimo de novas categorias, revela, na verdade, um conjunto de ameaças em razão da flexibilização dos parâmetros urbanísticos ali aplicados, da subtração de frações de AEIS e da supressão dos mecanismos de participação social nos processos de regulamentação. Ao introduzir novas prescrições sem observar as especificidades locais, o novo plano impulsiona a mercantilização do solo nesses territórios, possibilitando a mudança do perfil social de seus moradores.

Sobre os instrumentos da OODC e da TPC, as alterações também priorizam os interesses dos segmentos especulativos da terra e da construção civil, não favorecendo a recuperação das mais-valias urbanas e comprometendo sua arrecadação. Além disso, o novo plano também subverte a utilização desse valor³⁶,

³⁵ No PDN 2007 (NATAL, 2007), o limite de gabarito para a Zona de Adensamento Básico era de 65 metros e, para Zona Adensável, de 90 metros.

³⁶ Também foi retirada das disposições sobre o FURB, artigo 256, a possibilidade de aplicação dos (poucos) recursos financeiros da OODC em obras de infraestrutura e moradia em AEIS, antes prevista no PDN 2007(SILVA, LEÔNCIO, 2021).

capítulo 6 | O novo plano diretor de Natal:
dois passos para trás e o que mais?

aplicado no Fundo de Urbanização (FURB), comprometendo os seus objetivos na justa distribuição dos benefícios para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

Sobre a TPC, no PDN 2007, assegurava-se a garantia da transferência de potencial construtivo de imóveis situados em ZPAs, áreas não edificáveis, áreas necessárias para implantação de equipamentos públicos e regularização fundiária em sítios ocupados pela população de menor renda. Negando estudos anteriores sobre o tema³⁷, o PDN 2022 inseriu uma redação confusa, remetendo para interpretações diversas, “com graves riscos embutidos na proposta, dúvidas quanto à validade de algumas inserções, e alguns possíveis erros de avaliação” (SILVA e LEÔNCIO, 2021). No geral, a OODC e a TPC, 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.

Por último, destacam-se as sérias confrontações à participação social no debate sobre a política urbana do município. Apesar da inserção de novos conselhos setoriais no sistema de gestão, o que poderia indicar maior participação da sociedade civil nos processos de discussão, o novo plano, em muitos de seus artigos, cerceia a participação social ou favorece a atuação do Executivo sobre a mesma, ampliando a sua ação por meio de decretos. Considerando os destaques aqui realizados, evidencia-se a desestruturação da trajetória da política urbana no município e da participação social no processo, elevando a primazia dos interesses dos segmentos imobiliários para o desenvolvimento urbano.

³⁷ Destacam-se os estudos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) realizados em 2008 e 2009 sobre a TPC e a OODC, que nunca foram convertidos em leis e decretos.

E o que mais? Poucos avanços em meio a muitos retrocessos

Apesar dos retrocessos impostos pela agenda neoliberal articulada pelos agentes do capital especulativo-imobiliário coadunados com a municipalidade, apontam-se avanços, ainda que concentrados nos temas de pouca influência sobre a dinâmica imobiliária ou instrumentos que dependem de legislação posterior. Enquanto os esforços do capital estavam centrados nas alterações que pudessem auferir potencial construtivo nas áreas de maior interesse, os movimentos sociais e o corpo técnico envolvido com a revisão disputaram e construíram dispositivos que não despertaram a atenção da municipalidade e do Poder Legislativo. Destaca-se a inserção do instrumento da Arrecadação de Imóveis Abandonados e a conceituação dos termos “Imóvel não edificado”, “Imóvel não utilizado” e “Imóvel subutilizado”, ambos necessários à aplicação dos instrumentos de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo; assim como a ampliação dos Sistemas de Espaços Livres e Áreas Verdes e de Proteção do Patrimônio Cultural. Essas duas últimas inserções remetem à articulação do PDN 2022 com outras normativas municipais e de outras esferas de governo que qualificam a proteção às áreas verdes e espaços livres. A inserção do Sistema de Proteção do Patrimônio Cultural, com 23 artigos, mesmo tímida, associa os dispositivos do plano a outros marcos normativos municipais que incidem sobre o patrimônio histórico³⁸.

Mesmo com todo o esforço de uma minoria de vereadores de oposição, representantes da academia, movimentos sociais, MPRN

³⁸ Apesar do envolvimento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (Semurb) com essa pauta, muitos conteúdos foram vetados, reduzindo as estratégias de proteção.

capítulo 6 | O novo plano diretor de Natal:
dois passos para trás e o que mais?

e cidadãos preocupados com os efeitos das mudanças em suas comunidades, o processo de construção da Lei 208/2022 desconsidera possíveis inconstitucionalidades e revela o descompasso com um histórico de sintonia do regramento urbanístico e ambiental natalense com os princípios da Reforma Urbana (ATAIDE, SILVA e SOBRINHA, 2021). Esse retrocesso é agravado ainda pela introdução de um conjunto de mecanismos que impedem a sua auto-aplicabilidade em alguns temas, ficando dependente de regulamentações específicas que, talvez, nunca ocorram. O novo plano, portanto, não é apenas um instrumento de matriz neoliberal, está dois passos para trás: trata-se da materialização do acordo firmado entre a municipalidade e os agentes do mercado especulativo-imobiliário, com vistas à condução da gestão urbana que atende a interesses rentistas e antipopulares.

Caminhos para reconstruir e transformar

Constitui tarefa difícil resumir cinco anos de um processo de revisão normativa sem considerar, ao mesmo tempo, a criação e persistência de espaços de pensamento, crítica e ação de movimentos populares, pesquisadores e servidores públicos, que se engajaram voluntariamente, com visões alternativas de planejamento urbano, preocupados com os “passos para trás” da gestão urbana. O Fórum Direito à Cidade cumpriu parte desse papel, com participação ativa em todas as etapas do processo e produção de materiais formativos determinantes na discussão e reflexão crítica dos movimentos sociais, notadamente aqueles originados nos territórios populares³⁹.

³⁹ Foram produzidos simulações, cartilhas e vídeos, além de textos científicos, que foram amplamente publicizados. Entretanto, esses também foram muitos criticados no processo revisor pelos segmentos imobiliários e a gestão pública, que tentaram desacreditar o trabalho científico.

Com a Lei Complementar 208/2022 publicada, surge a pergunta seguinte: o que fazer? Recuperando passagem de Safatle (2017) sobre a crise democrática pela qual atravessava o Brasil, talvez o importante não seja “o que fazer” mas “como as decisões devem ser tomadas”, isto é, repensar a própria institucionalização das práticas discursivas envolvidas na política urbana que não estejam rigidamente afeitas aos espaços de controle social. Necessitamos, assim, repensar criticamente a trajetória assumida pelo planejamento urbano da década anterior na sua real (ou ilusória) condição de democratizar os instrumentos de gestão e participação sobre os rumos das cidades. Nesse sentido, pontuamos algumas reflexões para orientar novas ações:

- a) recuperar a capacidade de pensar a cidade por meio de projetos, investimentos, desenho urbano e alternativas de ocupação dos espaços públicos, não apenas de modo normativo, mas com a apresentação estratégica, de opções à população;
- b) discutir e ampliar o diálogo com demais setores urbanos afastados dessa temática, mas que também são impactados pelas decisões normativas; buscar, assim, novos espaços de esperança e articulação não institucionais sem, contudo, romper com os já consolidados;
- c) ampliar para as demais áreas de conhecimento e atuação profissional a agenda da Reforma Urbana, aplicando uma “pedagogia urbana”, desmistificando ou “traduzindo” expressões técnicas de modo a facilitar o entendimento sobre as pautas associadas;
- d) avançar na pesquisa sobre formas alternativas de disposição, ocupação ou compartilhamento de espaços na cidade, utilizando as ferramentas formais do Plano Diretor, mas estando, especialmente, aberto às práticas de base comunitária no local e até microlocal.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
DC C I D A D E

CAPÍTULO 7

Capacidade estatal e planejamento urbano nos municípios da Região Metropolitana de Natal:

um olhar sobre a burocracia profissional e os instrumentos de gestão

TEREZINHA CABRAL DE ALBUQUERQUE NETA BARROS,
RAQUEL MARIA DA COSTA SILVEIRA
LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA
JAYLAN MARLON FERREIRA DE MACEDO
ANA VITÓRIA ARAÚJO FERNANDES
LARISSA KEVINLYN MARTINS MARINHO

capítulo 7 | Capacidade estatal e planejamento urbano nos municípios da Região Metropolitana de Natal:

um olhar sobre a burocracia profissional e os instrumentos de gestão

Introdução

A discussão acerca das capacidades estatais passa a ganhar o foco em diversos países que tentam compreender as formas como o Estado age, assim como compreender a diferenciação entre as estruturas das organizações estatais e seus reflexos nas políticas públicas. Mesmo com a incidência de novos estudos, há uma grande dificuldade em conceituar de maneira unificada o que seriam as capacidades estatais, tendo em vista o mais amplo leque de áreas setoriais nas quais a temática vem sendo abordada e as mais distintas definições que o termo abarca (COELHO; GUTH; LOUREIRO, 2020; SKOCPOL, 1985; EVANS, 1993; GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014; SOUZA, 2018; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2016; CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018; GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE 2021).

Neste estudo, a perspectiva teórica de capacidades estatais utilizada está apoiada na abordagem burocrática. Assim, a análise partiu de duas dimensões: (a) autonomia, fundada em carreiras estáveis e recrutamento baseado em mérito; (b) capacidade, considerando indicadores de desempenho profissional a partir da categoria estatutário com formação superior como componente fundamental para alavancar os processos de formulação de políticas públicas em nível local (MARENCO, 2017).

Diante desse contexto, o presente trabalho procura investigar o perfil das burocracias profissionais na administração pública nos municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal (RMN), observando a sua relação com a capacidade governamental para a formulação de políticas públicas urbanas. Para tanto, foram utilizados dados da Pesquisa MUNIC/IBGE referentes aos anos de 2017 e 2018, mais precisamente observando a organização do funcionalismo público. Em seguida, a potencialidade do corpo

capítulo 7 | Capacidade estatal e planejamento urbano nos municípios da Região Metropolitana de Natal: *um olhar sobre a burocracia profissional e os instrumentos de gestão*

burocrático dos municípios metropolitanos foi analisada a partir da presença de normativos e instrumentos de políticas públicas nos 15 municípios da RMN.

A Região Metropolitana de Natal: conhecendo a burocracia profissional dos municípios

A RMN caracteriza-se por diferenciações que vão desde o porte populacional dos municípios até a taxa de urbanização e os indicadores que apontam elementos relacionados à qualidade de vida e ao acesso às políticas públicas. A RMN abrange municípios com faixa populacional de 890 mil (Natal) a 10 mil habitantes (Bom Jesus). A população de Natal corresponde a 55% do total populacional da RMN, e seis municípios (Ielmo Marinho, Bom Jesus, Arês, Maxaranguape, Monte Alegre e Vera Cruz) contam com apenas 1% cada (IBGE, 2020), o que se revela uma dificuldade de interação entre os municípios, que apresentam realidades tão díspares. Nesse sentido, para Clementino (2018), na RMN, o planejamento metropolitano e a busca pela implementação de ações comuns entre os entes metropolitanos ainda podem ser descritos como frágeis.

Tais resultados podem ser decorrentes de uma estrutura administrativa igualmente desigual. Esta investigação se torna ainda mais relevante em virtude do seu recorte espacial (uma região metropolitana), tendo em vista que esses territórios, além da proximidade física, abrigam maior dinâmica econômica e social, que requer o alinhamento de soluções para problemas comuns (ALMEIDA *et al.*, 2015; 2019).

O Quadro 1 apresenta o total de servidores da administração direta nos municípios da RMN e a proporção de servidores em relação à população.

capítulo 7 | Capacidade estatal e planejamento urbano nos municípios da Região Metropolitana de Natal:

um olhar sobre a burocracia profissional e os instrumentos de gestão

Município	População (IBGE, 2020)	PIB Per capita (IBGE, 2018) em R\$	Total da Administração Direta (IBGE/MUNIC, 2018)	% Sobre a Pop.	Total de Estatutários	% Sobre a Adm. Direta
Arês	14.417	31.547,93	826	6%	562	68%
Bom Jesus	10.267	8.148,63	495	5%	185	37%
Ceará-Mirim	73.886	11.617,19	2483	3%	1705	69%
Extremoz	28.936	14.409,49	1207	4%	847	70%
Goianinha	26.669	14.575,26	1633	6%	842	52%
Ielmo Marinho	13.901	7.740,82	831	6%	326	39%
Macaíba	81.821	19.021,96	2116	3%	995	47%
Maxaranguape	12.544	9.767,33	971	8%	235	24%
Monte Alegre	22.576	9.510,79	1209	5%	461	38%
Natal	890.480	27.122,37	15083	2%	11475	76%
Nísia Floresta	27.938	15.066,81	1037	4%	639	62%
Parnamirim	267.036	20.317,98	5894	2%	3563	60%
São Gonçalo do Amarante	103.672	14.666,66	2808	3%	1875	67%
São José de Mipibu	44.236	17.715,29	1638	4%	854	52%
Vera Cruz	12.637	8.784,43	585	5%	297	51%
RMN	1.631,016	-	38.816	2%	24.861	64%

Quadro 1 - Total de servidores da administração direta e estatutários nos municípios da Região Metropolitana de Natal.

Fonte: elaborado pelos autores (2021), com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

O cenário é variável na RMN. Vale ressaltar o caráter rural de alguns municípios, o que se reflete diretamente em seus perfis econômicos. Natal e Parnamirim apresentam menor proporção de servidores e estão entre os maiores PIBs *per capita*. O quadro evidencia que municípios como Maxaranguape (8%), Arês (6%), Goianinha (6%) e Ielmo Marinho (6%) destacam-se em relação à proporção populacional, os municípios que apresentam menor população. Segundo o qual as menores oportunidades oferecidas pela economia local se refletem em maior demanda pela absorção de recursos humanos e, conseqüentemente, na criação de empregos na administração pública municipal.

De forma geral, municípios que não possuem atividade econômica privada relevante dependem, em maior proporção,

capítulo 7 | Capacidade estatal e planejamento urbano nos municípios da Região Metropolitana de Natal: *um olhar sobre a burocracia profissional e os instrumentos de gestão*

do setor público. No caso da RMN, os municípios de Arês (14.417 mil habitantes) e Maxaranguape (12.544 mil hab.) apresentam duas das maiores proporções de servidores (6% e 8% respectivamente), mas não se configuram como municípios que apresentam os menores PIBs *per capita* identificados. O município de Arês se destaca como maior PIB *per capita* e uma das maiores proporções de servidores, considerando a existência de atividades decorrentes de usinas de beneficiamento de açúcar.

Além dos aspectos abordados, a leitura em torno da proporção de servidores em relação à população requer a observância do vínculo com a administração pública, considerando-se que a maior proporção de servidores estatutários, recrutados por concursos, pode favorecer a implementação de uma agenda de legislação e *policies* (MARENCO, 2017), bem como a continuidade das estratégias formuladas.

Os municípios da RMN totalizam 38.816 servidores da administração direta, sendo 24.861 deles com vínculo estatutário, o que representa 64%. Todavia, as disparidades novamente se apresentam nesse ponto. O Quadro 1 denota, igualmente, uma variação na RMN, tendo em vista que, se, por um lado, Natal e Parnamirim repetem-se como os menores índices de proporção de estatutários sobre a população total, por outro, Arês e Goianinha novamente apresentam maior percentual.

Todavia, o olhar em relação ao total de servidores da administração pública evidencia que sete municípios (Natal, Arês, Ceará-Mirim, Extremoz, Nísia Floresta, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante) apresentaram mais de 60% dos seus servidores públicos com vínculo efetivo. Neste momento, cumpre destacar que dentre os municípios com maior conurbação com a cidade polo — Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz — destacam-se altos percentuais de estatutários, excetuando-se o caso de Macaíba, com 47%, o que os torna

capítulo 7 | Capacidade estatal e planejamento urbano nos municípios da Região Metropolitana de Natal:

um olhar sobre a burocracia profissional e os instrumentos de gestão

mais vulneráveis aos desafios da política urbana, requerendo um corpo técnico capacitado para o planejamento e a gestão de problemas comuns.

A fim de aprofundar a caracterização da administração direta em tais municípios, o Quadro 2 revela o total e a proporção de servidores com nível superior, segundo o qual os estatutários com formação superior podem ser considerados como *proxy* para identificar burocracia profissional.

Município	E. Superior	% E. Superior em Relação à Adm. Direta	Estatutários com E. Superior	% Estatutários com E. Superior em Relação a Estatutários	% Estatutário E. Superior em relação ao total da Ad. Direta
Arês	326	39%	*	*	*
Bom Jesus	151	31%	57	31%	12%
Ceará-Mirim	1044	42%	747	44%	30%
Extremoz	621	51%	526	62%	44%
Goianinha	746	46%	464	55%	28%
Ielmo Marinho	158	19%	42	13%	5%
Macaíba	*	*	*	*	*
Maxaranguape	286	29%	48	20%	5%
Monte Alegre	485	40%	129	28%	11%
Natal	8458	56%	6.643	58%	44%
Nísia Floresta	665	64%	461	72%	44%
Parnamirim	1751	30%	1.011	28%	17%
São Gonçalo do Amarante	957	34%	644	34%	23%
São José de Mipibu	*	*	532	62%	32%
Vera Cruz	239	41%	112	38%	19%
RMN	15.887	41%	11.416	46%	29%

Quadro 2 - Funcionários públicos com vínculo efetivo e ensino superior por município.

Fonte: elaborado pelos autores (2021), com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

capítulo 7 | Capacidade estatal e planejamento urbano nos municípios da Região Metropolitana de Natal: *um olhar sobre a burocracia profissional e os instrumentos de gestão*

A RMN possui 15.887 servidores com ensino superior, o que representa 41% do seu corpo burocrático da administração direta. Entre esses, 11.416 são servidores com ensino superior e vínculo efetivo. Observando esse recorte de dados, e estabelecendo a relação entre tais servidores e o total de vínculos estatutários, é possível destacar os municípios de Nísia Floresta (72%), São José de Mipibu (62%) e Extremoz (62%) como aqueles que apresentam maiores percentuais de servidores com ensino superior no quadro fixo do município em relação ao total de estatutários. Por outro lado, Ielmo Marinho (13%), Maxaranguape (20%) e Monte Alegre (28%) apresentam os menores percentuais. A capital (58%), por sua vez, apresenta percentual mais próximo aos municípios que apresentaram corpo técnico mais qualificado, porém pode ser considerado como o quarto maior percentual da RMN.

Esse quadro pode, igualmente, contribuir com a análise do percentual de estatutários com ensino superior em relação ao total da administração direta. Os municípios de Maxaranguape (5%), Ielmo Marinho (5%), Bom Jesus (12%) e Vera Cruz (19%) apresentaram percentual menor do que 20% de servidores que possuem Ensino Superior e vínculo permanente em relação ao total da administração direta. Os maiores percentuais foram apresentados pelos municípios de Natal, Nísia Floresta e Extremoz, todos eles com 44%.

A Tabela 1 reúne as informações relativas aos 15 municípios da Região Metropolitana de Natal, considerando o perfil da burocracia da administração direta a partir de duas dimensões: escolaridade e natureza do vínculo dos servidores. Os dados foram obtidos a partir do cruzamento dos elementos em relação ao grau de instrução dos servidores informados pelos municípios, calculando-se o percentual a partir do total da categoria relativa ao vínculo.

capítulo 7 | Capacidade estatal e planejamento urbano nos municípios da Região Metropolitana de Natal:

um olhar sobre a burocracia profissional e os instrumentos de gestão

	Sem vínculo permanente	Cargo Comissionado	CLT	Estatutário
Sem instrução	2%	1%	0%	1%
Ensino Fundamental	12%	7%	0%	8%
Ensino Médio	41%	52%	0%	33%
Superior	44%	38%	0%	50%
Pós-Graduação	1%	1%	0%	7%
Total	100%	100%	0%	100%

Tabela 1 - Servidores públicos municipais, segundo escolaridade e vínculo profissional.

Fonte: elaborado pelos autores (2021), com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

A Tabela 1 evidencia que o ensino superior tem assumido um papel de destaque na administração direta municipal, com exceção dos cargos comissionados que, em sua maioria, têm sido ocupados por profissionais com nível médio de instrução, sendo o maior percentual encontrado no Sem Vínculo Permanente e no Estatutário. Partindo do princípio de que os cargos comissionados deveriam ser ocupados por especialistas ausentes no quadro da administração direta, os dados demonstram que não é a *expertise* do profissional que está sendo considerada no momento da indicação. A dimensão político-partidária parece orientar a escolha. Contudo, é justamente a ausência de capacidade técnica por parte dos gestores e/ou servidores indicados que impacta, diretamente, no desempenho das políticas públicas, dada a necessidade do conhecimento sobre a “arte de governar” (ROMO e DEL RIEGO, 1997).

Uma outra questão que influencia no sucesso das políticas públicas é o fato de os recursos humanos sofrerem alternâncias em virtude das mudanças contratuais, provocadas principalmente no início das gestões. De acordo com os dados da MUNIC (2018), na Região Metropolitana de Natal, 24% dos servidores não apresentam vínculo permanente com a administração direta, dificultando os processos de qualificação permanente dos seus

capítulo 7 | Capacidade estatal e planejamento urbano nos municípios da Região Metropolitana de Natal:
um olhar sobre a burocracia profissional e os instrumentos de gestão

quadros e a continuidade dos processos de implementação e aprimoramento das políticas públicas.

A partir de 1988, com o processo de promulgação da Constituição Federal, tem avançado o processo de ingresso no setor público por meio dos concursos públicos. No entanto, algumas dificuldades relacionadas à capacidade financeira dos entes federativos realizarem concursos nas diferentes áreas permanecem. Além disso, ressalta-se a falta de vontade política do gestor de abrir mão de uma moeda de troca importante para o aumento do seu capital político, como a contratação de cargos comissionados, estagiários e contratos temporários, o que tem sido a realidade de muitos municípios brasileiros.

A partir dos dados obtidos, observa-se uma diversidade e uma heterogeneidade local que influenciam no processo de descentralização das políticas públicas e que impactam na capacidade institucional das esferas subnacionais de governo, nas mais diversas áreas de políticas públicas e, igualmente, na dinâmica metropolitana. A seguir, discutiremos o contexto da política urbana na RMN.

A influência da burocracia na política urbana

Desde a Constituição de 1988, os municípios passaram a ter a obrigação de elaborar suas respectivas Leis Orgânicas, entre outras legislações exclusivas para a gestão da política urbana, como um conjunto de leis e políticas que regulam o uso do solo, assim como o planejamento em torno do desenvolvimento urbano.

Conforme dito anteriormente, este trabalho se refere a uma possível relação entre a existência de uma burocracia profissional na administração pública municipal e sua influência na formulação e implementação das políticas públicas. De acordo com os dados

capítulo 7 | Capacidade estatal e planejamento urbano nos municípios da Região Metropolitana de Natal:

um olhar sobre a burocracia profissional e os instrumentos de gestão

obtidos na MUNIC (2017/2018), se evidenciou a realidade dos municípios metropolitanos em relação à problemática acima mencionada (Gráfico 1).

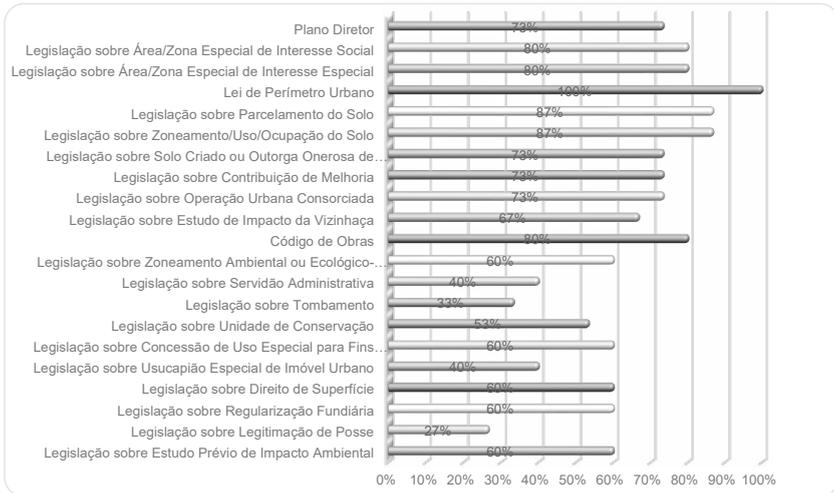


Gráfico 1 - % de municípios da RMN que apresentam normativos voltados ao Planejamento Urbano.

Fonte: elaborado pelos autores (2021), com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

Na RMN se evidencia a ausência de Planos Diretores em alguns municípios (Bom Jesus, Goianinha, Ielmo Marinho e Vera Cruz). Apenas 73% declararam a existência dessa legislação. Diante dessa ausência, pode-se ressaltar que tais municípios apresentam fragilidades institucionais que impossibilitam o desenvolvimento urbano e a garantia ao seu cidadão do direito à cidade. Além disso, foi possível observar que a legislação referente à legitimidade de posse apresenta o percentual menor do que 30% na RMN (somente Arês e Ceará-Mirim; Natal e Parnamirim informaram possuir tal lei). Os dados obtidos chamaram a atenção para o fato de que a legislação sobre tombamento, usucapião especial de imóvel urbano e servidão administrativa não ultrapassaram os 40%. No que tange

capítulo 7 | Capacidade estatal e planejamento urbano nos municípios da Região Metropolitana de Natal: *um olhar sobre a burocracia profissional e os instrumentos de gestão*

às demais legislações, podemos destacar que foram identificadas entre 53% e 87% dos municípios e que todos apresentam a lei de perímetro urbano.

Considerando tal cenário, o Gráfico 2 apresenta o indicador de adesão aos normativos relacionados ao planejamento urbano em cada município. Para o cálculo da adesão, foi considerada a relação entre o quantitativo de legislações encontradas em cada município, a partir da MUNIC, e o rol de legislações que cada um deles deveria apresentar para a gestão da política urbana local, calculando-se o percentual de adesão.

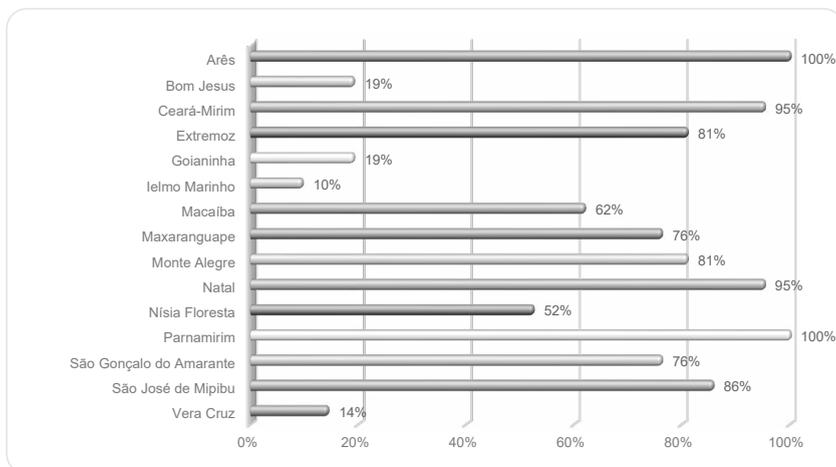


Gráfico 2 - Percentual de Adesão aos normativos relacionados o Planejamento Urbano, por Município da RMN.

Fonte: elaborado pelos autores (2021), com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

Em linhas gerais, pode-se afirmar que apenas dois municípios estão totalmente regulares em relação à legislação urbana, sendo eles Parnamirim e Arês. Os municípios com maior percentual de estatutários de nível superior em relação ao total da administração direta (Natal, Nísia Floresta, São José de Mipibu e Extremoz) obtiveram um percentual superior a 80% de adesão, exceto Nísia Floresta com 52% de adesão em relação ao marco regulatório da

capítulo 7 | Capacidade estatal e planejamento urbano nos municípios da Região Metropolitana de Natal:

um olhar sobre a burocracia profissional e os instrumentos de gestão

política urbana no município. Os demais municípios obtiveram percentuais acima de 80%.

No que diz respeito à política de habitação na RMN (Gráficos 3 e 4), podemos verificar que apenas 87% dos municípios possuem Conselhos Municipais de Habitação, o que chama a atenção para o fato de que há municípios que não priorizam, na sua agenda governamental, o diálogo com a sociedade civil organizada, assim como o exercício do controle social em relação às ações voltadas ao direito à moradia.

No que tange aos Planos Municipais de Habitação, a pesquisa demonstrou que o cenário é ainda mais preocupante, ou seja, somente 67% dos municípios contam com Planos Municipais (Arês, Maxaranguape, Monte Alegre, São Gonçalo do Amarante, e Vera Cruz informaram não possuir tais instrumentos em 2018). E no que se refere à existência de fundos, os dados obtidos destacaram que apenas 33% dos municípios não utilizavam, até 2018, esse instrumento para execução dos programas habitacionais locais (são eles: Maxaranguape, Monte Alegre, Nísia Floresta e São Gonçalo do Amarante). Diante desse cenário, se evidencia a fragilidade de alguns serviços, como a oferta, a melhoria, a aquisição e a construção de unidades habitacionais.

Conforme observamos nos Gráficos 3 e 4, podemos apontar uma relação entre a fragilidade técnica identificada nos municípios de Arês, Monte Alegre, Maxaranguape, São Gonçalo do Amarante e Vera Cruz, todos com percentual de estatutários com ensino superior em relação à administração direta inferior a 30%, e a ausência dos principais instrumentos de gestão para a habitação (Planos, Conselhos e Fundos), tendo em vista que todos esses apresentaram percentual de adesão inferior a 36% dos instrumentos de gestão da política urbana local.

capítulo 7 | Capacidade estatal e planejamento urbano nos municípios da Região Metropolitana de Natal: um olhar sobre a burocracia profissional e os instrumentos de gestão

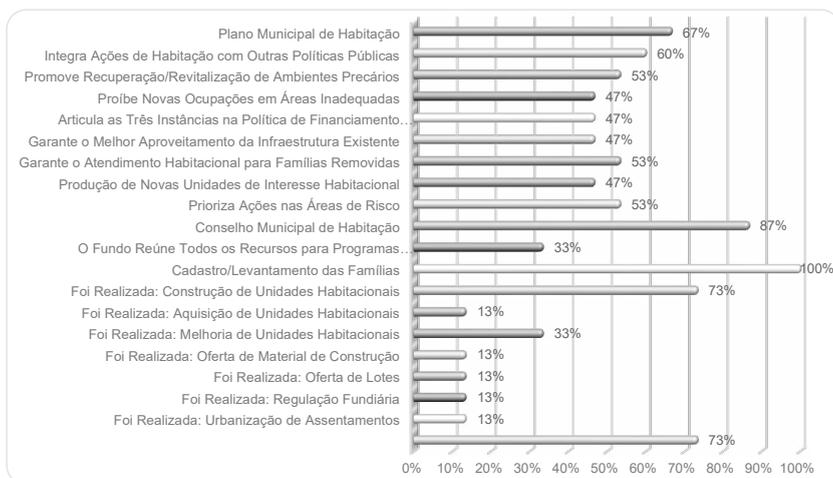


Gráfico 3 - % de municípios da RMN que apresentam normativos relacionados com a habitação.

Fonte: elaborado pelos autores (2021), com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

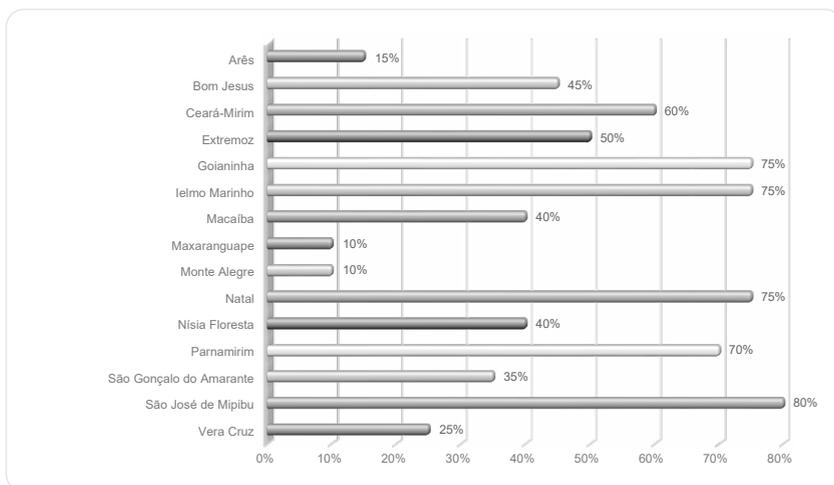


Gráfico 4 - Percentual de adesão aos normativos relacionados com a habitação, por Município da RMN.

Fonte: elaborado pelos autores (2021), com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

capítulo 7 | Capacidade estatal e planejamento urbano nos municípios da Região Metropolitana de Natal:

um olhar sobre a burocracia profissional e os instrumentos de gestão

A partir dos elementos apresentados, foi possível confirmar que o perfil da estrutura administrativa municipal se reflete não somente na etapa da implementação, por influenciar na possibilidade de continuidades das políticas, mas, igualmente, na formulação. Ao relacionar informações relativas ao perfil do corpo burocrático com a existência de normativos relativos à política urbana (Quadro 3), foi possível evidenciar que, de forma geral, os municípios com menor percentual de estatutários com ensino superior em relação ao total da administração direta (Maxaranguape 5%; Ielmo Marinho 5%; Monte Alegre 11%; Bom Jesus 12%; Parnamirim 17%; Vera Cruz 19%; São Gonçalo do Amarante 23%; Goianinha 28%; Ceará-Mirim 30% e São José de Mipibu 32%) apresentaram menores percentuais de adesão, pelo menos a uma das políticas analisadas (urbana ou habitacional). Somente Vera Cruz e Bom Jesus apresentaram percentual de adesão abaixo de 50% nas duas políticas.

Município	% Estatutário superior em relação ao total da Ad. Direta	Urbano	Habitação
Arês	*	100%	15%
Bom Jesus	12%	19%	45%
Ceará-Mirim	30%	95%	60%
Extremoz	44%	81%	50%
Goianinha	28%	24%	75%
Ielmo Marinho	5%	14%	75%
Macaíba	*	62%	40%
Maxaranguape	5%	76%	10%
Monte Alegre	11%	81%	10%
Natal	44%	95%	75%
Nísia Floresta	44%	52%	40%
Parnamirim	17%	100%	70%
São Gonçalo do Amarante	23%	76%	35%
São José de Mipibu	32%	86%	80%
Vera Cruz	19%	14%	25%

Quadro 3 - Síntese da presença de estatutários de nível superior, adesão à política urbana e habitacional.

Fonte: elaborado pelos autores (2021) com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

capítulo 7 | Capacidade estatal e planejamento urbano nos municípios da Região Metropolitana de Natal: *um olhar sobre a burocracia profissional e os instrumentos de gestão*

Os demais municípios referidos (Goianinha, Ilmo Marinho, Maxaranguape, Monte Alegre, São Gonçalo do Amarante, Ceará Mirim e Vera Cruz) apresentaram cenário variável de planejamento nessas áreas, com baixo percentual de adesão em uma das duas políticas. Os municípios de Parnamirim e São José de Mipibu apresentaram contexto diverso ao esperado a partir da leitura de Marengo (2017): apesar de os servidores estatutários de nível superior representarem apenas 17% e 32%, respectivamente, em relação ao total da administração direta, esses municípios apresentaram altos percentuais de adesão às políticas urbana e habitacional. Entre os municípios com maiores percentuais de efetivos de nível superior, também não houve padrão. Nísia Floresta apresentou adesão próxima a 50% nas duas políticas. Somente Natal e Extremoz, por sua vez, apresentaram confluência com a ideia de que burocracias profissionais ampliam a capacidade estatal de implementação (MARENCO, 2017).

Os resultados encontrados na RMN apontaram para: (i) a inexistência de um padrão entre a política urbana e habitacional, existindo municípios com avanço em apenas uma delas; (ii) a confirmação de que outros fatores devem ser considerados ao analisar-se a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas; (iii) uma desconformidade entre os municípios no que tange à burocracia existente e ao cenário normativo das políticas urbana e habitacional. Assim, com contextos díspares quanto aos normativos e ao planejamento e implementação das políticas, torna-se complexa a integração entre tais realidades.

Considerações finais

No caso em estudo, não foi possível encontrar uma total correspondência entre o perfil da burocracia municipal e o cenário institucional encontrado em cada ente. Assim, é possível afirmar

capítulo 7 | Capacidade estatal e planejamento urbano nos municípios da Região Metropolitana de Natal:

um olhar sobre a burocracia profissional e os instrumentos de gestão

que outros aspectos relacionados ao debate das capacidades estatais podem influenciar a gestão das políticas públicas, a exemplo da capacidade fiscal e política existentes. Novos estudos podem ser realizados a fim de investigar a capacidade de efetivação das normas e de implementação dos planos que foram identificados pela Munic (2018), até mesmo como meio para verificarmos se é, de fato, o corpo técnico local que está atuando na formulação dos instrumentos.

Além disso, de forma ampla, os dados apresentados nesta pesquisa representam um avanço em relação aos elementos que vinham sendo apontados quanto à ausência de uma governança metropolitana na RMN. O fato é que, para além das questões político-partidárias (BARROS *et al.*, 2020) e institucionais (ALMEIDA *et al.*, 2019), o perfil da burocracia dos municípios metropolitanos também representa um entrave. Nesse ponto, os resultados indicam uma disparidade da composição do corpo burocrático, com uma tendência de crescimento dos cargos comissionados e poucas realidades que se aproximam do cenário apontado por Marengo (2017).

Dessa forma, foi possível perceber que essa também não é a variável explicativa, já que as realidades estudadas indicaram disparidades e a ausência de um padrão entre burocracia/política pública. A pesquisa, portanto, abre caminhos para que outros fatores sejam estudados, buscando-se compreender o que limita a cooperação entre os municípios nas mais diversas áreas das políticas públicas.

CAPÍTULO 8

Capacidades estatais e governos locais:
o que ocorre na formulação de planos estratégicos?

RAQUEL MARIA DA COSTA SILVEIRA
LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA
TEREZINHA CABRAL DE ALBUQUERQUE NETA BARROS
BRUNNO COSTA DO NASCIMENTO SILVA
LARISSA KEVINLYN MARTINS MARINHO
MARCOS ADLLER DE ALMEIDA NASCIMENTO

Introdução

O ato de planejar se fundamenta na necessidade de solucionar os dilemas que o poder público enfrenta no seu cotidiano. Os planos plurianuais se constituem como instrumentos de planejamento de médio prazo que buscam prever as diretrizes, objetivos e metas da administração pública nos três níveis de governo.

O objetivo deste capítulo é compreender se as capacidades estatais tendem a influenciar no planejamento governamental nos municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal (RMN). O foco, nesta análise, é o instrumento de planejamento formal da gestão pública brasileira, materializado sob o título de Plano Plurianual (PPA). Especificamente, o estudo se propõe a: a) conhecer o contexto e os instrumentos de planejamento governamental dos municípios da RMN; b) identificar relações de interdependência entre capacidades estatais e qualidades do processo de planejamento municipal; c) identificar elementos da participação social nos planos estratégicos. O artigo inspirou-se na metodologia apresentada por Lima *et al.* (2020), que estudaram os PPAs dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre enfocando seus aspectos formais obrigatórios. Para tanto, foi realizada análise documental nos PPAs (referente ao quadriênio de 2022 a 2025) dos municípios metropolitanos, buscando-se compreender o seu processo de elaboração, a aderência local, a ocorrência de participação social, além da observância do contexto metropolitano. O resultado de tal análise foi contrastado com o perfil técnico burocrático da administração pública direta dos 15 municípios metropolitanos, a fim de gerar compreensões sobre a relação entre a capacidade estatal municipal, o planejamento governamental e a possibilidade de um diálogo voltado ao planejamento metropolitano.

Inicialmente, foi possível conhecer o perfil das burocracias profissionais na administração pública, observando a sua

relação com a capacidade governamental de formulação dos planos. Para tanto, foram utilizados dados obtidos por Almeida *et al.* (2021) que partiram da Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic/IBGE), com dados referentes ao ano de 2018, considerando-se que a combinação de estatutário com ensino superior pode representar uma *proxy* para a identificação de uma burocracia profissional (MARENCO, 2017).

Em seguida, o estudo qualitativo de múltiplos casos de planejamento se valeu da análise de conteúdo como técnica-chave para codificação, síntese e interpretação dos dados captados nos planos plurianuais. Após o estudo qualitativo dos documentos, foi possível identificar quantitativamente a aproximação ou o distanciamento de cada um deles do cenário ideal preceituado pela Constituição de 1988. Nesse sentido, foi realizado o cálculo do indicador de adequação do PPA, considerando-se a relação entre os itens identificados em cada documento e o rol de elementos que deveriam estar presentes nos PPAs, sendo maior a adequação quanto mais próxima a 1. Além disso, foi possível identificar as principais ausências nos planos estudados. Nesse caso, foi considerada a soma do número de municípios nos quais cada aspecto pôde ser encontrado.

O plano plurianual participativo e sua importância nos municípios brasileiros

O estudo acerca do PPA deve partir do pressuposto de que ele não se constitui como o planejamento em si, mas sim como um de seus instrumentos. Nessa lógica, Cardoso Júnior (2014) aponta que o planejamento governamental, a orçamentação e a administração pública devem ser entendidos como funções intrínsecas do Estado, e que auxiliam na perspectiva de alcançar um desenvolvimento mais sustentável. Por sua vez, o PPA deve ser entendido enquan-

to “um instrumento constitucional-formal, potencialmente apto a cumprir esse papel de organização geral e racionalização cotidiana da ação do Estado (...)” (CARDOSO JR., 2014, p. 82).

Porém, De Toni (2017) afirma que o PPA passou a ser utilizado para fins de inclusão de projetos e/ou programa já existentes, pautando-se sobre o ideal de que as soluções já estariam prontas, só aguardando o problema surgir. Ou seja, o planejamento ainda não se configura como tarefa simples para os municípios brasileiros. Lima *et al.* (2020) destacam que os entes municipais encontram limitações relacionadas às capacidades técnicas e administrativas, refletindo-se na qualidade do planejamento e da gestão das políticas públicas. Os desafios para o planejamento podem ser maiores para entes metropolitanos.

A propagação das regiões metropolitanas (RMs) no Brasil, principalmente a partir do início do século XXI, evidenciou a consolidação do Brasil como um país metropolitano (COSTA, 2019) e demonstrou a necessidade de os gestores públicos intensificarem o planejamento dessas áreas (SILVA *et al.*, 2021).

O planejamento metropolitano é essencial para a operacionalização das políticas públicas nas RMs. O ato de planejar surge diante da necessidade de solucionar os dilemas que as cidades, que constituem as RMs, enfrentam no seu cotidiano, devendo os administradores públicos considerar a opinião daqueles que residem nessas áreas: a sociedade (CLEMENTINO, 2008).

Nesse contexto, Papi e Demarco (2018) observaram que os entes municipais ainda padecem de capacidades estatais para operacionalizar atividades referentes ao planejamento, especialmente no tocante aos PPAs. Isso ocorre, de acordo com os autores, em razão dos baixos recursos disponíveis, sejam eles de ordem burocrática sejam eles de ordem financeira. Tais elementos além de trazerem dificuldades no planejamento municipal, geram entraves a um diálogo metropolitano.

Os municípios metropolitanos e a RMN: o planejamento como um desafio em escala

A Região Metropolitana de Natal, instituída pela Lei Complementar Estadual n° 152, de 16 de janeiro de 1997, completou, em 2022, 25 anos de formação. No que diz respeito ao histórico de planejamento da RMN, estudos demonstraram uma fragilidade em torno da temática (CLEMENTINO, 2018; CLEMENTINO *et al.*, 2021; SILVA *et al.*, 2021). O ato de planejar na RMN é desafiador, pois o diálogo visando à elaboração e à implementação de políticas públicas no contexto metropolitano não é perene entre as administrações públicas municipais e, além disso, há um baixo engajamento com a sociedade civil. Nesse sentido, Silva *et al.* (2021, p. 177) destacaram que “tal aspecto cria um *looping* de problemas metropolitanos, já que, se não há um planejamento, faltam ações concretas que alcancem esses espaços e suas problemáticas [...]”.

Para além das questões políticas já destacadas em estudo de Silva *et al.* (2018) e Clementino *et al.* (2019), é preciso compreender o cenário que os municípios enfrentam, internamente, em seu ato de planejar.

As análises realizadas a partir dos PPAs (2022-2025) coletados nos municípios da RMN apontam para uma heterogeneidade dos instrumentos. O parâmetro de análise aplicado levou em consideração os elementos apontados como mínimos pela Constituição de 1988: as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada em seu artigo 174, § 1º. Além disso, a coleta de dados permitiu identificar outros elementos adicionais: a) se os documentos estavam disponíveis para consulta pública nos *sites* das prefeituras, como indicativo da transparência; b) o ator

capítulo 8 | Capacidades estatais e governos locais:
o que ocorre na formulação de planos estratégicos?

responsável pela elaboração, como fator indicativo de capacidade técnica; c) a realização de um planejamento participativo. Neste último caso, embora não exista obrigatoriedade legal explícita para os PPAs, partiu-se da compreensão de que um planejamento que considere os elementos técnicos e políticos possibilitará o diálogo entre interesses e sua ausência apenas aprofundará os dissensos e conflitos. Neste estudo, considera-se que “o ato de planejar é, portanto, um ato político na sua essência, na medida em que organiza, processa e combina interesses, representações normativas e valores morais no ato de governo” (DE TONI, 2021, p. 13). O Quadro 1, a seguir, apresenta a síntese dos resultados obtidos e que serão posteriormente discutidos:

Município	PPA 2022-2025 Disponível no site	População Estimada (2020)	Responsável pela elaboração	Diagnóstico	Diretrizes	Objetivos	Metas	Indicadores	Participação Social
Arês	Não	14.417	Prefeitura	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
Bom Jesus	Não	10.267	Top Down Consultoria Ltda	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não
Ceará-Mirim	Sim	73.886	Prefeitura	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim
Extremoz	Sim	28.936	Prefeitura	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Goianinha	Não	26.669	Prefeitura	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
Ielmo Marinho	Não	13.901	Prefeitura	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Macaíba	Não	81.821	Prefeitura	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Maxaranguape	Sim	12.544	Prefeitura	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Monte Alegre	Não	22.576	Não disponibilizado	Não disponibilizado	Não disponibilizado	Não disponibilizado	Não disponibilizado	Não disponibilizado	Não disponibilizado
Natal	Sim	890.480	Prefeitura	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Nísia Floresta	Não	27.938	Prefeitura	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Parnamirim	Sim	267.036	Prefeitura	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim
São Gonçalo do Amarante	Sim	103.672	Prefeitura	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
São José de Mipibu	Não	44.236	Prefeitura	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
Vera Cruz	Não	12.637	Prefeitura	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não

Quadro 1 - Síntese dos PPAs dos municípios da Região Metropolitana de Natal.

Fonte: elaboração própria (2022) com dados dos PPAs analisados.

O primeiro ponto a ser observado é que, dos 15 PPAs dos municípios metropolitanos, 14 foram analisados, tendo em vista que não foi possível acessar o PPA de Monte Alegre. Além disso, nove documentos não foram acessados diretamente no portal público, sendo obtidos a partir do contato direto com a gestão municipal. Tal ponto coloca em evidência a necessidade de ampliação da transparência.

Em seguida, foram coletadas informações relativas às receitas e recursos disponíveis para o período de quatro anos correspondentes ao documento (2022-2025). Em apenas nove PPAs existiam informações disponíveis ao cidadão em relação aos recursos disponíveis para a realização dos investimentos previstos, sendo eles: Arês; Extremoz; Goianinha; Natal; Nísia Floresta; São Gonçalo do Amarante; São José de Mipibu; Vera Cruz e Ceará Mirim, que apresentou Receitas Realizadas e Despesas Empenhadas no período de 2017/2020 e, também, a previsão de Receitas Previstas para 2022/2025. Por outro lado, Macaíba, por exemplo, apesar de reservar item teórico explicativo sobre o tema de receitas e despesas municipais, não especifica os valores disponíveis para o período referente ao plano.

Apesar de 60% dos municípios indicarem previsão de receita, as informações resumiam-se a dados numéricos que, nem sempre, são de fácil compreensão pelo cidadão. Os resultados encontrados revelam as deficiências e incompreensões que permeiam o ato de planejar no setor público. Não se trata apenas de uma ausência de recursos que impede o planejamento, mas sim da falta de técnica e de compreensão política desse ato. Planejar, principalmente no setor público, requer conhecimentos, habilidades e diversidade de atores e técnicas, indo além da mera compreensão numérica.

Dando seguimento à análise, os PPAs, igualmente, não apresentavam um diagnóstico que demonstrasse o embasamento para a necessidade dos investimentos propostos. Somente quatro planos (Ceará-Mirim, Extremoz, Macaíba e Natal) apresentavam

um item com indicadores gerais e setoriais do município, o que permite inferir que não houve uma preocupação por parte de todos os municípios metropolitanos em diagnosticar o contexto local, a partir, inclusive, de metodologias participativas. Tais elementos permitem afirmar que esses documentos se contrapuseram à ideia de que quanto melhor a base técnica e metodológica do plano, melhor o debate acerca das políticas públicas que poderá ser realizado a partir do PPA (ARANTES PAULO, 2010).

A presença de diretrizes foi identificada apenas em quatro documentos, o de Extremoz, Macaíba, Natal e São Gonçalo do Amarante. Em Natal, tem-se o documento mais completo nesse ponto, visto que abrange uma explicação geral introdutória sobre a importância do planejamento governamental e do plano plurianual. O documento apresenta, de forma explícita, o seu embasamento legal e a aderência aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A previsão de objetivos, elemento de significativa relevância em um plano, não foi identificada em dois PPAs, sendo eles: Ielmo Marinho e Maxaranguape, restando o questionamento sobre quais serão os objetivos da Gestão Municipal para anos seguintes. Considerando-se que os PPAs orientarão três anos da gestão responsável pela elaboração e um ano de um novo mandato, destaca-se que a ausência de objetivos também gera entraves para que o próximo governo possa dar continuidade às políticas públicas.

Quanto às metas – outro elemento de extrema necessidade para a realização de um bom governo e elencado no artigo 165, §1º da Constituição de 1988 como fundamental nos referidos planos – foram encontradas em apenas oito municípios, demonstrando que há uma falta de planejamento governamental baseada em metas em nove municípios que compõe a RMN. No que diz respeito ao município de Macaíba, por exemplo, é necessário ressaltar que, a despeito da existência de item relativo a metas

físicas, todos estavam zerados, dificultando a compreensão sobre o alcance previsto em cada exercício. As gestões municipais que não adotaram metas em seus PPAs terão dificuldades para alcançar seus objetivos, monitorar a implementação das políticas, assim como avaliar os seus resultados.

Os indicadores foram verificados apenas em sete municípios, sendo eles: Bom Jesus, Extremoz, Macaíba, Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante. Em Natal, os indicadores foram previstos por programa, inexistindo indicadores específicos por ação. Nesse caso, foi possível identificar as respectivas fórmulas de cálculo e a periodicidade da apuração. A análise dos indicadores evidenciou a ausência de uma padronização na elaboração dos documentos e, ao mesmo tempo, a deficiência técnica do corpo burocrático em buscar e elaborar indicadores, o que se reflete, diretamente, na inexistência de monitoramento e avaliação adequados das ações previstas e do plano.

Na RMN, seis municípios informaram que a participação social foi adotada no processo de elaboração de seus PPAs. No de Natal, por exemplo, foram identificadas referências à ocorrência de um processo participativo de planejamento, detalhando-se a sua realização e etapas em documento distinto da publicação no *Diário Oficial*. Foram realizadas etapas presenciais e virtuais para a coleta da opinião da sociedade, além de Fóruns Interconselhos e audiência pública.

No entanto, sinalizar no PPA que ocorreu participação social não é suficiente para a confirmação dessa participação e este foi o caso dos PPAs de Ceará-Mirim, Extremoz, Parnamirim, Macaíba e Nísia Floresta, por exemplo, que não se tem informação acerca de como se deu o processo de participação social.

Após o estudo qualitativo dos documentos, foi possível identificar quantitativamente a aproximação de cada um deles do cenário ideal (existência de elementos previstos no Quadro 1 – Diagnóstico, diretrizes, objetivos, metas, indicadores e

capítulo 8 | Capacidades estatais e governos locais:
o que ocorre na formulação de planos estratégicos?

participação social). Para o cálculo do indicador de adequação do PPA, considerou-se a relação entre os itens identificados e o rol de elementos esperados nos documentos, sendo maior a adequação quanto mais próxima a 1 (Tabela 1).

Município	Arês	Bom Jesus	Ceará-Mirim	Extremoz	Goianinha	Ielmo Marinho	Macaíba	
Itens Atendidos	2	2	3	6	2	0	6	
Ind. Adequação	0,3	0,3	0,5	1	0,3	0	1	
Município	Maxaranguape	Monte Alegre	Natal	Nísia Floresta	Parnamirim	São Gonçalo do Amarante	São José de Mipibu	Vera Cruz
Itens Atendidos	0	0	6	3	3	4	2	2
Ind. Adequação	0	0	1	0,5	0,5	0,6	0,3	0,3

Tabela 1 - Indicador de adequação por município.

Fonte: elaboração própria (2022) com dados dos PPAs analisados.

O cálculo do indicador demonstra que Natal, Extremoz e Macaíba foram os três municípios com presença de todos os elementos obrigatórios. Bom Jesus, Goianinha, São José de Mipibu e Vera Cruz apresentaram indicador abaixo de 0,5, denotando a presença de apenas dois elementos obrigatórios para o PPA.

A sistematização realizada também permitiu identificar os elementos mais presentes e ausentes no planejamento governamental entre os municípios estudados, somando-se o número de municípios nos quais cada aspecto pode ser encontrado (Tabela 2).

Elemento	Diagnóstico	Diretrizes	Objetivos	Metas	Indicadores	Participação Social
Quant. de municípios com cada item	4	4	12	9	6	6

Tabela 2 - Elementos previstos e quantitativo de municípios com a respectiva previsão.

Fonte: elaboração própria (2022) com dados dos PPAs analisados.

O cenário evidenciou PPAs que apresentam ausência de elementos fundamentais, se considerarmos a previsão presente na Constituição de 1988. Os elementos mais ausentes são os diagnósticos e diretrizes, ausentes em 11 municípios. Em seguida, estão indicadores e a realização de participação social, que não foram observados em seis casos. Nesse sentido, cumpre apontar para a necessidade da observância mínima de tais elementos.

De forma geral, os dados evidenciaram dificuldades na realização do planejamento por parte dos municípios pesquisados, o que pode se dar por baixa capacidade pessoal e institucional de governo ou, ainda, pelo desprezo e pela incompreensão acerca do planejamento, suas técnicas e ferramentas (MATUS, 1996).

A fim de identificar a hipótese de dificuldade técnica na elaboração, foram observados os responsáveis pela elaboração dos documentos analisados, identificando-se que em apenas um município, Bom Jesus, há a indicação de elaboração por atores externos (Consultoria). Os demais PPAs foram elaborados pela própria gestão, passando-se a refletir sobre o preparo da burocracia para o planejamento. Para tanto, foi investigada a capacidade estatal, na perspectiva técnico-burocrática, de cada um dos municípios pesquisados, o que será a seguir discutido.

Neste estudo, a dimensão técnico-administrativa é tomada enquanto cerne analítico. Dentro dessa perspectiva, diga-se de passagem, weberiana, diversos teóricos (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982; EVANS; RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013) ao esboçarem suas ideias em torno de um conceito para “capacidade estatal” mobilizaram o tema da qualidade da burocracia como um aspecto fundamental a essa abordagem analítica. Marengo, Strohschoen e Joner (2016), Marengo (2017), Grin e Abrúcio (2018) apresentam contribuições importantes nesse movimento de utilização das capacidades estatais como *proxy* para a análise do desempenho

capítulo 8 | Capacidades estatais e governos locais:
o que ocorre na formulação de planos estratégicos?

da gestão pública. A hipótese é que o desenvolvimento de capacidades estatais é uma variável explicativa da qualidade das ações e do planejamento. Vale ressaltar que, para os autores referidos, apesar de o aperfeiçoamento das capacidades estatais se constituir como condição necessária para o alcance de uma boa *performance* em nível de gestão pública não se encerra como condição suficiente.

Considerando-se tais elementos, torna-se necessário observar a relação entre as capacidades estatais – na perspectiva apontada por Marengo (2017) –, e os resultados da análise dos Planos Plurianuais municipais. Os dados relativos às capacidades estatais nos municípios metropolitanos foram obtidos a partir de Almeida *et al.* (2021) (Tabela 3).

Município	% Estatutário Superior em Relação ao Total da Administração Direta	Indicador de adequação
Arês	*	0,3
Bom Jesus	12%	0,3
Ceará-Mirim	30%	0,5
Extremoz	44%	1
Goianinha	28%	0,3
Ielmo Marinho	5%	0
Macaíba	*	1
Maxaranguape	5%	0
Monte Alegre	11%	0
Natal	44%	1
Nísia Floresta	44%	0,5
Parnamirim	17%	0,5
São Gonçalo do Amarante	23%	0,6
São José de Mipibu	32%	0,3
Vera Cruz	19%	0,3

Tabela 3 – Capacidades estatais e planejamento na RMN.

Fonte: elaboração própria (2022) com dados dos PPAs analisados.

Os dados evidenciaram que um maior percentual de Estatutários com Ensino Superior (considerando a relação com o total da administração direta) conduz a um maior indicador de adequação do planejamento governamental, contexto que ocorreu em Natal, Ceará-Mirim e Extremoz. Contudo, casos como São Gonçalo do Amarante, que apresentou baixa capacidade estatal e alto indicador de adequação chamam atenção para a necessidade de estudos qualitativos. No mesmo sentido, a experiência de São José de Mipibu apontou para a possibilidade de que outros fatores possam influenciar na adequação do planejamento, tendo em vista que o município apresentou um dos mais altos percentuais de capacidade técnico-burocrática e um dos mais baixos percentuais de adequação. Dessa forma, torna-se fundamental compreender, a partir de estudos de caso, qual é o lugar do planejamento para os entes metropolitanos, partindo-se do pressuposto de que o adequado esforço de planejamento em nível municipal poderá conduzir a caminhos mais favoráveis a um planejamento metropolitano.

Considerações finais

As dificuldades de planejamento identificadas representam elementos que conduzem à estagnação e limitação da gestão das políticas públicas. O estudo denota que o PPA ainda padece de uma crise de identidade, dado que nas realidades estudadas ainda não há uma valorização do instrumento (ARANTES PAULO, 2014).

De forma geral, os dados evidenciaram dificuldades na realização do planejamento por parte dos municípios da RMN, o que, por sua vez, cria um ciclo dentro na própria administração pública, na medida em que a dificuldade de planejamento se reflete na deficiência de formulação e implementação das políticas públicas.

capítulo 8 | Capacidades estatais e governos locais:
o que ocorre na formulação de planos estratégicos?

A baixa capacidade estatal na perspectiva técnico-burocrática parece se destacar como um dos elementos explicativos para tanto. Porém, é preciso observar cada realidade local de forma específica.

Os resultados conduzem à necessidade de investimento em uma reconfiguração das administrações públicas locais, no sentido de dotá-las de quadros técnicos qualificados para o planejamento. Além disso, é necessário entender quais elementos simbólicos reduzem os PPAs a segundo plano. Maior predisposição e preparo para o planejamento em nível local pode conduzir a diálogos mais efetivos em nível metropolitano.

CAPÍTULO 9

Política fiscal nos municípios da Região Metropolitana de Natal:

expansão *versus* austeridade?

RICHARDSON LEONARDI MOURA DA CÂMARA
MARIA DO LIVRAMENTO MIRANDA CLEMENTINO
CADMIEL MERGULHÃO ONOFRE DE MELO

Introdução⁴⁰⁴¹

Este capítulo pretende contribuir para o debate sobre a reforma urbana e direito à cidade através da análise das finanças municipais metropolitanas, entendendo-as enquanto ponto essencial para a atuação estatal uma vez que as condições fiscais, macroeconômicas e as relações intergovernamentais influenciam o caráter do financiamento do desenvolvimento urbano.

Para isso, realizamos um exame da trajetória das finanças públicas nos municípios da Região Metropolitana de Natal (RMN) com base em indicadores de autonomia fiscal, capacidade de investimento e prioridade do gasto público (social e urbano) entre 2004 a 2020. Os dados utilizados foram extraídos de um banco próprio da pesquisa⁴², obtidos a partir da plataforma FINBRA/SICONFI, da Secretaria do Tesouro Nacional, compreendendo todos os 15 municípios da RMN. Além desta Introdução, este capítulo está estruturado da seguinte forma: 1) a discussão sobre o financiamento da cidade na perspectiva da reforma urbana e do direito à cidade; 2) a caracterização da RMN; 3) os aspectos metodológicos conducentes do estudo; 4) os resultados da análise dos indicadores fiscais; e 5) as Considerações finais.

⁴⁰ Esta pesquisa foi financiada com recursos da CAPES – Bolsa de Pós-Doutorado no país, Programa nº 48, Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia. Processo número 88887.504318/2020-00; e com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), Código de Financiamento 001.

⁴¹ Este texto teve uma interlocução generosa dos pesquisadores do Grupo de Trabalho Finanças Municipais Metropolitanas do INCT Observatório das Metrôpoles CNPq, do qual fazemos parte, eximindo-os da responsabilidade pelas formulações aqui desenvolvidas. Agradecemos também a colaboração no projeto do bolsista de Iniciação Científica Lucas Rodrigues Nascimento de Carvalho, que nos auxiliou na coleta de dados.

⁴² Banco de dados – Finanças metropolitanas brasileiras (2004-2020) – Observatório das Metrôpoles INCT/CNPq.

O financiamento da cidade na perspectiva da reforma urbana e do direito à cidade

A atuação estatal nas finanças públicas é um dos elementos de compreensão do desenvolvimento urbano (JOBERT; MULLER, 1987). Quantificar as estratégias cujas autoridades locais se baseiam para tomar decisões sobre a execução de recursos orçamentários e a prioridade do gasto público tem sido um esforço teórico-analítico valioso. Essa discussão aponta que as condições fiscais, macroeconômicas e as relações intergovernamentais influenciam o caráter do financiamento do desenvolvimento urbano, de como os governos fazem uso dos investimentos e barganham, inclusive com os demais níveis de governo, com oportunidades permitidas pelas circunstâncias econômicas e políticas (BOYER, 2012; FILO-COMO; ROYER, 2020; SCHAFER; STREECK, 2013; STREECK, 2014). Tais fatores podem, em última instância, compor as escolhas de governo e de governantes, o modo de incentivar a estratégia público-privada e sua inserção nas agendas políticas dominantes – de benefícios coletivos ou seletivos, de desenvolvimento local *versus* regional, de investimentos em áreas centrais *versus* investimentos nos subúrbios, entre outros (PIERRE, 2014).

O debate sobre o financiamento da cidade, torna-se crucial com o agravamento do processo de inflexão neoliberal baseado em um padrão de acumulação rentista e extrativista do desenvolvimento urbano (RIBEIRO, 2019), da hegemonia das finanças, sob o “domínio do dinheiro” (CANO, 2017) na economia dos países capitalistas, bem como dos efeitos da crise econômica internacional de 2008, resultado do *crash* imobiliário do *subprime* norte-americano sobre o financiamento das cidades: altas taxas de juros, dívida pública, recessão econômica e seu agravamento após a pandemia (BOYER, 2012; SCHAFER; STREECK, 2013; STREECK, 2014; WORLD BANK, 2021). Esse cenário vem acompanhado da

perda da capacidade de investimento, com impactos na estrutura produtiva e na desigualdade socioterritorial, repercutindo especialmente no papel dos investimentos públicos no crescimento econômico e na sustentabilidade das finanças locais (BOYER, 2012; SCHAFER, STREECK, 2013; STREECK, 2014;).

A inserção do Brasil na globalização neoliberal, a partir da década de 1990, foi caracterizada por uma relativa margem de liberdade adquirida pelos municípios brasileiros para determinar a alocação, financiamento e administração de seus recursos próprios, associada a um cenário de estabilização econômica. Os municípios, após a Constituição de 1988, aumentaram a receita fiscal através da arrecadação própria e das transferências federais dos programas sociais (particularmente no financiamento de um sistema nacional de proteção social – saúde, educação e assistência social). Processo esse que, associado a uma demanda no planejamento urbano das cidades de uma legislação inovadora que incorpora novos instrumentos urbanísticos e fiscais baseados em valores democráticos como a função social da cidade e da propriedade urbana e participação social, acentuou a capacidade de barganha política dos entes subnacionais para lidar com os desafios da concorrência territorial por recursos públicos e privados para além de suas fronteiras (MELO; CÂMARA; CLEMENTINO, 2021).

A dinâmica recente do investimento público no Brasil está associada a uma orientação restritiva da política fiscal. Apesar das tentativas para controlar o endividamento governamental, exemplificado pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, esse processo veio acompanhado da perda de autonomia fiscal dos municípios. De acordo com Orair (2016), nas últimas duas décadas a estratégia da política fiscal federal apresentou pelo menos três fases: a) uma tendência declinante no período contracionista (1999-2005); b) um esboço de recuperação

no primeiro subperíodo expansionista (2006-2010); c) um segundo subperíodo expansionista (2011-2014), com a expansão das despesas de custeio e subsídios e desonerações tributárias que interrompem a recuperação e dão início a uma trajetória de declínio da taxa de investimento público. Esse processo foi aprofundado a partir de 2015 com um cenário de crise urbana, crescimento econômico lento e aumento do controle da União sobre as finanças municipais, agravado com a PEC do Teto de Gastos em 2017 (aprovada enquanto Emenda Constitucional nº 95), que tem comprometido o atendimento a uma crescente demanda na provisão de serviços públicos, ameaçando a possibilidade de coordenação e cooperação entre os municípios na provisão de serviços de interesse comum em áreas metropolitanas.

Esse fator pesa ainda mais para as disparidades intrarregionais: cada município tem uma dinâmica diferente de recursos, acesso e capacidades para articular as ações estatais em prol da produção de políticas públicas, pré-determinando o êxito (ou não) no atendimento às demandas populares (SOUZA; CARVALHO, 1999). Ao mesmo tempo que isso significa impactos produtivos, também reforça a fragmentação socioterritorial.

A região metropolitana de Natal: aspectos socioeconômicos e financeiros de uma metrópole em formação

A Região Metropolitana de Natal (RMN) é caracterizada enquanto uma metrópole em formação (CLEMENTINO; PESSOA, 2009). Assim como outros aglomerados urbanos no Brasil, a RMN congrega municípios de porte diferenciado, com condições socioeconômicas e demográficas bastante heterogêneas e diferentes problemáticas financeiras. Seus principais indicadores socioeconômicos são sintetizados introduzidos na Tabela 1.

capítulo 9 | Política fiscal nos municípios da Região Metropolitana de Natal:
expansão versus austeridade

Município	População (2010)	População estimada (2021)	Crescimento demográfico (2010 - 2021)	Taxa de urbanização (2010, %)	PIB (2019, R\$)	PIB per capita (2019, R\$)	Principal setor econômico (2019)	Valor principal setor econômico (2019, R\$)	Participação no PIB (2019)
Funcional									
Natal	803.739	896.708	11,57%	100	29.984.237.505,46	33.914,14	Serviços	16.954.682.603,99	56,55%
Parnatirim	202.456	272.490	34,59%	100	6.749.483.827,05	25.813,70	Serviços	3.297.573.065,18	48,88%
São Gonçalo do Amarante	87.668	104.919	19,68%	84,5	1.935.286.343,62	18.899,29	Serviços	922.821.439,09	47,69%
Extremoz	24.569	29.282	19,18%	64,2	544.901.066,13	19.063,82	ADM ⁴³	202.457.291,04	37,15%
Macaca	69.467	82.828	19,23%	61,4	2.025.529.892,93	25.070,92	Serviços	721.191.983,22	35,61%
TOTAL	1.187.899	1.386.227	16,70%	82,02	41.239.438.635,20	24.552,37	-	-	-
Institu-cional									
Ares	12.924	14.526	12,40%	62,4	373.531.989,81	26.110,16	Agropecuária	133.520.418,41	35,75%
Bom Jesus	9.440	10.323	9,33%	71,7	107.410.518,14	10.520,13	ADM.	63.124.827,24	58,77%
Ceará-Mirim	68.141	74.268	8,99%	52,1	1.084.846.826,36	14.760,42	ADM.	463.785.452,84	42,75%
Goiânia	22.481	27.004	20,12%	68,8	494.701.481,57	18.789,94	ADM.	191.851.536,86	38,78%
Ielmo Maranhão	12.171	14.033	15,30%	12,7	136.108.487,22	9.887,30	ADM.	92.709.828,27	68,11%
Maxaranguape	10.441	12.714	21,77%	37,2	162.729.107,97	13.154,08	ADM.	83.956.402,26	51,59%
Monte Alegre	20.685	22.698	9,73%	43,5	289.108.314,67	12.877,30	ADM.	151.431.046,29	52,38%
Nísia Floresta	23.784	28.266	18,84%	39,4	504.372.607,97	18.273,05	ADM.	192.153.945,03	38,10%
São José de Mipibu	39.776	44.566	12,04%	45,8	983.148.369,22	22.395,69	Serviços	397.471.509,88	40,43%
Vera Cruz	10.719	12.789	19,31%	43,8	143.924.756,94	11.531,51	ADM.	81.498.933,73	56,63%
TOTAL	230.562	261.187	13,28%	47,74	4.279.882.459,87	15.829,96	-	-	-
TOTAL RMN	1.418.461	1.647.414	16,14%	59,17	45.519.321.095,07	18.737,43	-	-	-

Tabela 1 - Principais dados socioeconômicos da Região Metropolitana de Natal⁴⁴.

⁴³ Abreviação para "Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social" (IBGE, 2019).

⁴⁴ Dados extraídos e utilizados de acordo com a periodização mais recente e disponibilizada através do IBGE. Os valores totais de crescimento demográfico, taxa de urbanização e PIB per capita foram obtidos através de média simples dos valores individuais de cada município.

De acordo com a Tabela 1, a RMN possui mais de 83% de sua população concentrada nos cinco municípios da região metropolitana funcional, sendo 56% da população residindo somente no município-polo, Natal (IBGE, 2010). O crescimento demográfico reforça a macrocefalia do município-polo (CLEMENTINO, 2009) e sua conurbação com o entorno metropolitano, nitidamente pelo crescimento de mais de 34% do município de Parnamirim, vizinho a Natal (IBGE, 2010; 2021). No entanto, a região metropolitana institucional tem apresentado municípios com considerável crescimento populacional, como Goianinha e Maxaranguape, tendo valores na casa dos 20%, superior à média metropolitana de 16% (IBGE, 2010; 2021).

Destaca-se, ainda, que a estimativa populacional da RMNatal já aponta a região superando os 1,6 milhão de habitantes, muito embora, dos 15 municípios que compõem a RMN, 10 deles apresentem população inferior a 50 mil habitantes (IBGE, 2021). A disparidade demográfica reflete a condição urbana intrametropolitana: muitos dos municípios metropolitanos potiguares ainda possuem extensos vazios urbanos, indo de encontro aos processos de conurbação e processos de metropolização exigidos para configurar uma região metropolitana *de facto*.

As disparidades na RMN não se restringem às questões populacionais e de urbanização, mas também englobam as variáveis econômicas. Dos aproximados R\$ 45 bilhões do PIB metropolitano, um pouco mais de 90% são oriundos dos municípios da região metropolitana funcional, sendo cerca de 65% somente originados em Natal (IBGE, 2019). Os demais municípios da RMN correspondem somente a pouco menos de 10% do PIB de toda a região, mesmo tendo 10 municípios em sua composição (IBGE, 2019). A região metropolitana funcional também concentra os maiores valores em PIB *per capita*, com

todos os cinco municípios superando a média *per capita* de aproximadamente R\$ 18 mil para toda a RMN.

Entretanto, nas últimas duas décadas, a produção da riqueza da região metropolitana tem se concentrado ao longo do sistema viário costeiro, com a dinâmica da atividade econômica ainda concentrada no setor de serviços na região metropolitana funcional e no setor agropecuário e administração pública na região metropolitana institucional (IBGE, 2019).

Considerando todo o conjunto da RMN, o setor econômico de administração pública tem a maior representação, com nove municípios o apresentando enquanto principal fonte de geração de recursos; no entanto, oito deles fazem parte da metrópole institucional (IBGE, 2019). Na região metropolitana funcional, por sua vez, 80% dos municípios têm como principal setor econômico o setor de serviços (IBGE, 2019), demonstrando a maior diversidade e complexidade das suas relações econômicas para gerar renda própria.

Um dos desafios do desenvolvimento urbano na RMN tem sido a crítica situação fiscal e financeira dos municípios. A maioria dos municípios metropolitanos, devido à sua capacidade estatal e tamanho, possuem pouca autonomia fiscal para realizar ações e empreender iniciativas. A região concentra cerca de 71,1% da arrecadação própria do Estado do Rio Grande do Norte (TESOURO NACIONAL, 2018). Esse processo vem acompanhado de um crescente desequilíbrio fiscal, baixa capacidade de investimento e enorme variação nos patamares de gasto, ameaçando o atendimento a uma demanda em expansão na provisão de serviços públicos e dificultando a possibilidade de coordenação e cooperação entre os municípios metropolitanos em serviços de interesse comum. Portanto, uma análise mais detalhada das finanças públicas dos municípios da RMN, em termos da autonomia fiscal, da capacidade de investimento e

prioridade do gasto público se faz necessário para compreender como a atuação estatal nas finanças públicas pode influenciar o caráter do desenvolvimento urbano local, em suas potencialidades e limites de financiamento.

Aspectos metodológicos

Esta pesquisa utiliza uma abordagem quantitativa, fazendo o uso de dados quantitativos secundários obtidos através da plataforma Finanças do Brasil (FINBRA), disponível no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), do sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional. Foram coletados os dados contábeis dos municípios de 2004 a 2020, utilizando-se dados das planilhas de receitas orçamentárias, despesas orçamentárias e despesas por função. Os dados foram deflacionados para os valores reais de 2022, a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), utilizando janeiro como o mês de referência.

Para a análise dos dados, é empregada a técnica de análise descritiva com o objetivo de organizar e dispor as principais características observáveis de um conjunto analisado, visando também operacionalizar a sua comparação com outros conjuntos (REIS; REIS, 2002). Para tanto, foram utilizadas como ferramentas gráficos de dispersão e *boxplot*, construídas no programa Statistical Package for the Social Sciences (SPSS).

A análise é conduzida pela metodologia da despesa municipal apresentada por Garson (2005; 2009) através da criação de quatro indicadores fiscais: a) autonomia tributária, que diz respeito ao que o município gera de renda própria através dos seus tributos (IPTU, ISS, ITIB e demais taxas) e é calculada através da divisão dos impostos municipais arrecadados pela receita total líquida municipal; b) a capacidade de investimento, apontando quanto

o município direcionou da sua despesa total para investimento; c) prioridade do gasto social, que indica quanto o município investe na política social e é calculado pela divisão dos gastos em função social pela despesa total municipal; d) prioridade do gasto urbano, que indica quanto o município investe na função urbana e é calculado pela divisão dos gastos em função urbana pela despesa total municipal.

Foram também criados dois tipos de recortes metodológicos: um recorte territorial, que distingue os municípios da Região Metropolitana de Natal entre a região metropolitana funcional (núcleo metropolitano conurbado) e institucional (área que circunda o núcleo metropolitano conurbado); e um recorte temporal, que distingue os períodos de análise de acordo com a discussão sobre o cenário macroeconômico nacional, compreendendo o período de expansão, de 2004 a 2014, e de austeridade fiscal, de 2015 a 2020. Ambos os recortes foram empregados para auxiliar na análise dos dados, observando o comportamento das finanças municipais metropolitanas potiguares.

Capacidade fiscal dos municípios da RM Natal: expansão *versus* austeridade?

Partimos para a análise dos dados de finanças da Região Metropolitana de Natal considerando os indicadores escolhidos e apontados na metodologia.

O Gráfico 1 mostra a autonomia tributária dos municípios da RMN em valores percentuais, em relação às suas receitas totais líquidas. Os municípios da RMN funcional apresentaram os maiores percentuais de receita própria nos dois períodos, de expansão e retração fiscal, o que significa menor dependência de fontes de recursos externos na composição de suas receitas.

No caso de Natal, município-polo, os maiores percentuais de autonomia tributária chegam a variar entre 20% e 30% aproximadamente, faixa essa que somente é alcançada na região funcional por dois municípios – Parnamirim (23%) e Extremoz (22%), mas não é alcançada pelos demais municípios.

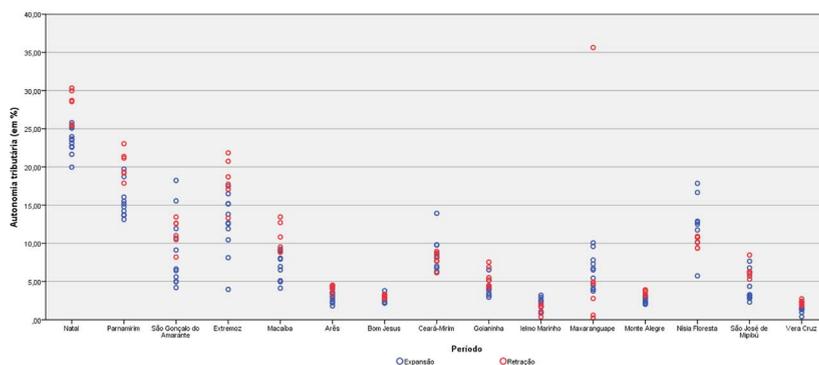


Gráfico 1 - Autonomia tributária dos municípios da Região Metropolitana de Natal, de 2004 a 2020.

Fonte: elaboração própria, com base em FINBRA/SICONFI (2004-2020).

Os menores percentuais de autonomia tributária foram dos municípios da região metropolitana institucional, com destaque para Arês, Bom Jesus, Ielmo Marinho, Monte Alegre e Vera Cruz que apresentaram percentuais inferiores a 5% da receita, em todos os anos da série histórica. Nesses municípios há uma reduzida arrecadação de impostos municipais como o IPTU, aliada à ausência de atividades econômicas especializadas e diversificadas em sua economia local que sustentem a geração de receita própria municipal, comprometendo a receita total do município.

Ademais, é possível ainda observar a variação nos percentuais do indicador dentro de cada município. Municípios da RMN funcional apresentaram não somente maior amplitude de participação, mas também maior variedade de resultados.

capítulo 9 | Política fiscal nos municípios da Região Metropolitana de Natal: *expansão versus austeridade*

Isso condiz com a natureza diversificada das receitas. Em contraste, municípios da RMN institucional tendem a apresentar menores amplitudes e menores variações de resultados, com destaque para Arês e Vera Cruz apresentando os menores valores. Isso permite inferir que suas receitas são instáveis e pouco diversas, a exemplo da maioria dos municípios brasileiros de pequeno porte. A “autonomia” concedida para executar seus projetos e desenvolver suas políticas, portanto, é extremamente relativa.

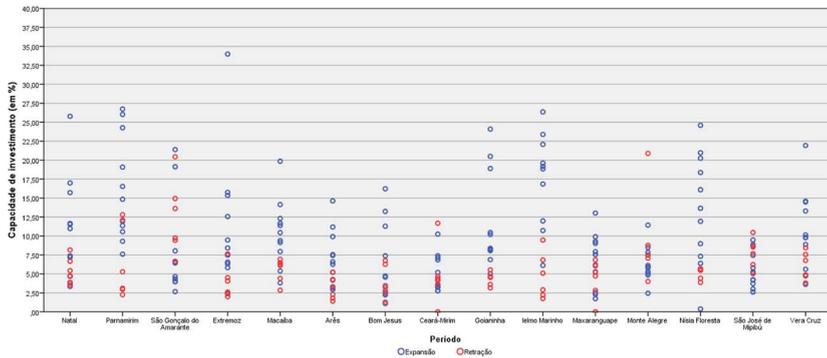


Gráfico 2 - Capacidade de investimento geral dos municípios da Região Metropolitana de Natal, de 2004 a 2020.

Fonte: elaboração própria, com base em FINBRA/SICONFI (2004 - 2020).

O Gráfico 2 mostra a capacidade de investimento geral dos municípios da RMN em valores percentuais, em relação à sua despesa total. Os municípios da região funcional metropolitana, que receberam mais investimentos federais no período de expansão fiscal, apresentaram os maiores percentuais de capacidade de investimento, a exemplo de Extremoz que atingiu o maior percentual (35%), seguido de Natal e Parnamirim (acima de 25%). Esse percentual também é superado na RMN institucional pelo Município de Ilmo Marinho. O período de expansão fiscal concentrou os maiores percentuais de capacidade

de investimento em todos os municípios, enquanto o período de retração apresentou o resultado oposto.

Com exceção do Município de São Gonçalo do Amarante, todos os municípios da região metropolitana apresentaram uma capacidade de investimento abaixo de 10%. Pode-se destacar o resultado inferior a 2,5% para Arês, Bom Jesus, Extremoz, Ielmo Marinho e Parnamirim. Outro ponto de destaque é a amplitude dos percentuais durante os períodos: na expansão fiscal, de forma geral, os resultados foram mais variados, enquanto os valores na crise/austeridade fiscal foram mais estáveis, muito devido à falta de recursos previsíveis para continuar investindo valores maiores.

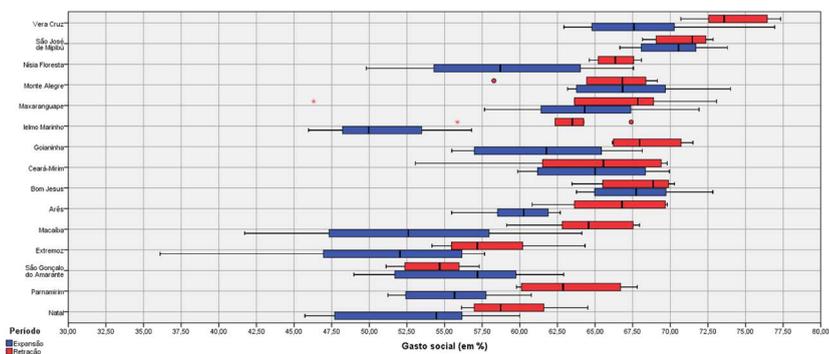


Gráfico 3 - Gasto social dos municípios da Região Metropolitana de Natal, de 2004 a 2020.

Fonte: elaboração própria, com base em FINBRA/SICONFI (2004-2020).

O Gráfico 3 detalha o gasto social (assistência social, seguridade social, saúde e educação) dos municípios metropolitanos em relação às suas despesas totais. Nesse gráfico se destacam os *boxes* de cada município: eles apresentam valores medianos mais baixos de gasto social no período de expansão, enquanto apresentam os maiores percentuais do mesmo indicador no período de retração fiscal. Com exceção de Bom Jesus, Monte Alegre e

São Gonçalo do Amarante, todos os demais 12 municípios da RMN tiveram percentuais de gasto social mais baixos quando no período de expansão fiscal. O valor mediano mais baixo para o indicador foi apresentado por Ielmo Marinho, atingindo 50% de gasto social, enquanto o percentual mais alto foi apresentado por Vera Cruz, alcançando aproximadamente 73% da despesa do município com gasto social.

Esse comportamento pode ser explicado através da hipótese presente em Rezende (2019), na qual períodos de crise econômica (como experienciado na retração de 2015 a 2020) faz com que governantes invistam mais em políticas de seguridade social, de modo a proteger a população e garantir um eventual retorno ao poder através do processo eleitoral. Nos períodos em expansão, em contraste, com menos necessidade de investimento em segurança social aos cidadãos, os governantes teriam maior preferência em investir em determinadas áreas além da social.

A disparidade entre os períodos fiscais é reforçada quando se observa a amplitude dos *boxes* em cada período: no período de expansão, os valores do indicador são mais diversos, indicando maior espaço de manobra de investimento social no município. No entanto, nos períodos de retração fiscal, esses *boxes* se tornam mais curtos, indicando que os valores do indicador foram mais constantes e com menos margem de manobra para a diversidade do investimento. Nota-se, por exemplo, que o *box* mais amplo da série foi o do Município de Extremoz, que apresentou percentuais entre 35% e 65% de gasto social; contrastando, o *box* mais curto da série foi o do Município de Ielmo Marinho, alcançando de 62% a 64%, aproximadamente.

É possível observar, ainda, a partir do gráfico, um comportamento diferente entre os municípios da RMN funcional e da institucional. Os primeiros apresentaram os menores valores medianos e de amplitude dos *boxes*, em ambos os períodos

capítulo 9 | Política fiscal nos municípios da Região Metropolitana de Natal:
expansão versus austeridade

de expansão e retração fiscal. Enquanto isso, os segundos apresentaram as medianas mais elevadas e os *boxes* ligeiramente mais curtos. Como exemplo, destaca-se que as medianas dos municípios funcionais não passaram da faixa dos 60% e 65% de gasto social nos períodos de expansão e crise, respectivamente; enquanto isso, as medianas dos municípios institucionais superaram a barreira de 60% e 65% de gasto social quando no período de expansão e retração fiscal, respectivamente.

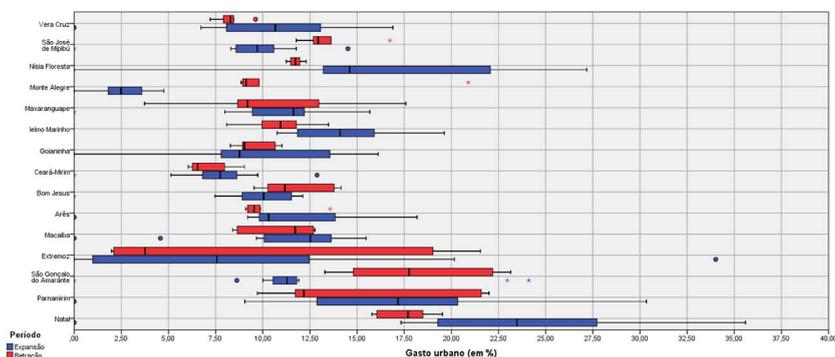


Gráfico 4 - Gasto urbano dos municípios da Região Metropolitana de Natal, de 2004 a 2020.

Fonte: elaboração própria, com base em FINBRA/SICONFI (2004-2020).

O Gráfico 4 detalha a prioridade do gasto urbano (urbanismo, habitação, saneamento e gestão ambiental) dos municípios metropolitanos da RMN em relação às suas despesas totais. Uma leitura inicial permite visualizar maiores valores medianos e de amplitude dos *boxes* para os municípios da região metropolitana funcional, com a mediana de Natal superando os 20% de gasto urbano no período de expansão, chegando a atingir valores superiores a 35%. O Município de Extremoz também se destaca: apesar de não apresentar valores medianos altos como o município-polo Natal, possui valores de gasto urbano variando de 0% a 20% em ambos os períodos analisados. Nísia Floresta

também apresenta comportamento semelhante no período de expansão fiscal, embora seja nesta análise parte da região institucional da RMN. Em contraste, os demais municípios mais distantes do polo metropolitano tenderam a concentrar valores medianos no entorno da linha dos 10% a 15%, em ambos os períodos fiscais. A amplitude dos seus *boxes* também é mais curta quando comparada à amplitude dos *boxes* dos municípios que compõem a região funcional.

Os municípios da região metropolitana funcional tendem a possuir uma economia mais diversificada e heterogênea, rendendo mais recursos próprios para compor sua base orçamentária. Esses gastos, discricionários e sem vinculação obrigatória, tendem a ser destinados para o gasto urbano, visto que a vinculação obrigatória dos gastos sociais é “garantida” pelos recursos advindos das transferências intergovernamentais. Como os demais municípios tendem a ter maior dependência desses recursos transferidos para a composição de seu orçamento, não há geração de receita para os gastos urbanos. Como resultado, os municípios da RM institucional tendem a apresentar menores valores de gastos urbanos quando comparados aos municípios funcionais.

Considerações finais

Este capítulo se dedicou à análise do comportamento fiscal dos municípios da Região Metropolitana de Natal, de modo a identificar fragilidades fiscais nas escolhas que os governos fizeram para priorizar o gasto público em um contexto de aprofundamento do projeto neoliberal e crise urbana. Tais fatores, podem, no limite, criar obstáculos à tomada de decisões dos governos municipais sob uma perspectiva da Reforma Urbana e do Direito à Cidade.

Os municípios da RM Natal apresentaram, entre 2004 e 2020, uma dinâmica distinta de autonomia tributária, baixa capacidade de investimento e prioridade de gastos, nos dois períodos de expansão e retração fiscal, o que evidencia o conflito distributivo da ação estatal nas políticas públicas, aumento da desigualdade social e fragmentação socioterritorial. Há um claro padrão de desigualdade de gasto público entre os municípios da RMN. Nas políticas mais comumente reguladas constitucionalmente – a desigualdade de gasto é bem mais reduzida (com os maiores valores nos municípios menores e mais distantes do município-núcleo), ao passo que as políticas não reguladas apresentam maior disparidade nos valores de gasto urbano (nos municípios da metrópole funcional).

No aspecto temporal, os períodos de expansão fiscal representaram maior capacidade/força orçamentária dos municípios da RMN, embora com distintos patamares de gasto que variaram de acordo com seu grau de autonomia fiscal e posição na hierarquia metropolitana. Chegado o período da austeridade fiscal, essa capacidade tem se reduzido, fazendo com que novas prioridades sejam eleitas pelos governos municipais diante dos recursos próprios escassos e intensificação das demandas de governo.

A análise advoga, portanto, por uma agenda de atuação estatal para conduzir uma Reforma Urbana. A pesquisa sugere que a atuação estatal é chave para assegurar o investimento urbano, que permita maior autonomia dos municípios na provisão de bens e serviços públicos na cidade e que não os torne cada vez mais reféns da agenda neoliberal. Tanto o cenário do Novo Regime Fiscal (NRF), quanto as normativas introduzidas pela Emenda Constitucional 95/2016, com duração prevista até 2036, têm criado constrangimentos à atuação estatal enquanto financiadora do desenvolvimento urbano. Também pesam nessa

discussão as disparidades intrametropolitanas, de modo que a região metropolitana não seja desenvolvida às custas de maiores desigualdades entre os municípios que a compõem.

De forma que, estruturas de financiamento são necessárias para que se possa executar estudos, programas, projetos, ações e obras de infraestrutura urbana e outras funções públicas de interesse comum (FPICs) dos municípios da RMN, como a criação de um Fundo Metropolitano, enquanto uma ferramenta de desenvolvimento regional que articule o urbano, a capacidade estatal e as finanças públicas. Um dos objetivos do Fundo Metropolitano é incentivar o planejamento metropolitano e criar estruturas de tomada de decisão com uma perspectiva regional que transcenda os interesses de um grupo de atores ou municípios, em uma perspectiva programática da capacidade de poupança estatal para a retomada econômica em tempos de crise. O financiamento do Fundo Metropolitano para RMN pode envolver contribuições dos municípios e dos governos estadual e federal e tem como função: a) impulsionar a competitividade econômica e as capacidades produtivas regionais; b) contribuir para mitigar a vulnerabilidade ou risco de fenômenos naturais, ambientais, demográficos e econômicos na região; c) incentivar a consolidação urbana e o melhor aproveitamento das vantagens competitivas do funcionamento regional, urbano e econômico do espaço do território metropolitano. A constituição de um Fundo Metropolitano deve, portanto, considerar a heterogeneidade dos municípios da RMN em suas capacidades fiscais, administrativas e socioeconômicas.

CAPÍTULO 10

Disparidade econômica na RMNatal:

como reagem a concentração produtiva
e o mercado de trabalho nos ciclos
econômicos recentes?

JULIANA BACELAR DE ARAÚJO

RODOLFO FINATTI

MARIA DO LIVRAMENTO MIRANDA CLEMENTINO

REBECA MAROTA DA SILVA

RICHARDSON LEONARDI MOURA DA CÂMARA

capítulo 10 | Disparidade econômica na RMNatal: *como reagem a concentração produtiva e o mercado de trabalho nos ciclos econômicos recentes?*

Introdução

No atual contexto de inflexão ultraliberal, flexibilização das leis trabalhistas e redução dos investimentos públicos e privados, a Região Metropolitana de Natal aprofundou sua condição periférica dado o baixo dinamismo dos setores de sua economia associados à dinâmica nacional. Ao invés de atuar como um polo impulsionador da economia potiguar, mantém forte concentração da riqueza estadual e tem suas estruturas produtivas ainda mais fragilizadas diante desse cenário. Se no período do “experimento desenvolvimentista” (2003-2014) verificou-se uma breve tendência de reversão dessa condição, o que se verifica na inflexão ultraliberal é o retorno ao padrão histórico.

Considerando que a presente conjuntura econômica nacional em um contexto de crise e inflexão ultraliberal, torna-se ainda mais grave nas regiões mais periféricas do país, consolidando fortes condições históricas e ampliando a precarização do mercado de trabalho, resta observar os anos mais recentes (2020 e 2021) com forte influência da pandemia de Covid-19 para que análises mais concretas possam ser alcançadas. Assim, verificar como regiões metropolitanas pouco dinâmicas, como a RM Natal, inserida num estado periférico como o Rio Grande do Norte, se comportam nesse cenário recessivo.

Para tanto, fez-se um esforço de compreender, através dos dados do PIB Municipal (2014, 2016 e 2019), Emprego Formal RAIS-MT (2014, 2016 e 2019), e da PNADC (2014 a 2022). Os dados espacializados geograficamente no Rio Grande do Norte e tabulados segundo atividades econômicas ou analisados comparando o RN com a RMN, permitiram visualizar os principais acontecimentos na política econômica local e mostrar como os acontecimentos da conjuntura nacional,

capítulo 10 | Disparidade econômica na RMNatal:
*como reagem a concentração produtiva e o mercado de trabalho
nos ciclos econômicos recentes?*

em especial, a reforma trabalhista, tiveram rebatimentos na dinâmica econômica metropolitana e mercado de trabalho formal e informal.

O exercício da espacialização dos dados econômicos – PIB e mão de obra formal para a RMN e para o Rio Grande do Norte – revelam 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, por outro lado, municípios com mais centralidade regional (casos de Mossoró e Caicó) completam a estruturação espacial da economia potiguar. E os dados da PNADC nos permitem observar o aprofundamento da precarização do trabalho na RMN e no RN.

Economia metropolitana e inserção econômica da Região Metropolitana de Natal no Rio Grande do Norte no contexto de inflexão ultraliberal

Com base no contexto da inflexão ultraliberal (RIBEIRO, 2017), pautado pela redução dos investimentos públicos e privados, bem como alterações significativas apontando para a flexibilização das leis trabalhistas, com importantes impactos nas metrópoles e ordem urbana brasileira (RIBEIRO, 2017) verifica-se, ao mesmo tempo, a manutenção da condição periférica da Região Metropolitana de Natal.

Por meio dos dados do Produto Interno Bruto (IBGE, 2021) e dos vínculos formais de emprego (RAIS, 2020) verifica-se uma tendência ao arrefecimento da geração de emprego e renda identificada no ciclo econômico anterior, que vem sendo identificado como experimento desenvolvimentista, bem como indícios de reconcentração na RMN, retrocedendo a uma condição histórica de profunda desigualdade

capítulo 10 | Disparidade econômica na RMNatal: como reagem a concentração produtiva e o mercado de trabalho nos ciclos econômicos recentes?

regional e macrocefalia urbana⁴⁵ (principalmente na capital Natal).

Os dados do Produto Interno Bruto entre 2014 e 2019 (Tabela 1) indicam, no contexto de crise econômica de 2014 a 2016, uma tendência a reconcentração do PIB na RMN, mas que entre 2016 e 2019 perde intensidade. De toda forma, há manutenção de elevado patamar de concentração do PIB na Região Metropolitana de Natal, que somava 53% do produto estadual no ano de 2019. A capital Natal, da mesma forma, representava 35% de todo o PIB do estado.

	2014		2016		2019	
	Total	%	Total	%	Total	%
Natal	19.100.605	35	21.861.053	37	24.855.507	35
RMN	29.349.616	54	33.005.927	55	37.733.351	53
RN	54.022.584	100	59.677.389	100	71.336.780	100

Tabela 1 - Produto Interno Bruto a preços correntes (mil reais) e Participação do PIB (RN = 100). Natal, RMN e RN, 2014/2019.

Fonte: IBGE, PIB dos Municípios.

Durante o período desenvolvimentista, entre 2006 e 2014, a Região Metropolitana de Natal apresentava um incremento médio anual do PIB de 3,8%, acima da média estadual (de 3,3% ao ano) e nacional (3,5% ao ano), conforme já previamente identificado em Finatti *et al.* (2020). Todavia, as taxas de crescimento passaram a retrair sensivelmente a partir de 2014, conforme evidenciado na Tabela 2.

⁴⁵ A macrocefalia urbana, noção utilizada por M. Santos (1993) para análise da urbanização brasileira, pode ser considerada um padrão de concentração espacial das funções de gestão no território. As cidades macrocefálicas são aquelas que exercem o comando sobre um conjunto maior de cidades.

capítulo 10 | Disparidade econômica na RMNatal:
*como reagem a concentração produtiva e o mercado de trabalho
 nos ciclos econômicos recentes?*

PIB		RMN	RN	Nordeste	Brasil
Valores Reais por ano (mil R\$)	2014	39.879.912	73.405.251	1.093.959.177	7.852.372.959
	2015	39.701.518	72.163.083	1.069.610.083	7.557.518.314
	2016	38.664.525	69.908.592	1.052.378.677	7.344.153.285
	2017	37.863.959	69.686.156	1.033.197.363	7.136.453.101
	2018	37.422.446	69.983.192	1.050.044.675	7.319.327.345
	2019	37.733.351	71.336.780	1.047.765.997	7.389.131.000
Taxa de Crescimento Médio Anual (%)	2014-2016	-1,54	-2,41	-1,92	-3,29
	2016-2019	-0,81	0,68	-0,15	0,20
	2014-2019	-1,10	-0,57	-0,86	-1,21

Tabela 2 - Produto Interno Bruto - Valores constantes (mil reais) e taxa de crescimento médio anual (%). RMN, RN, Nordeste e Brasil, 2014-2019.

Fonte: IBGE, PIB dos Municípios. Nota: Valores deflacionados pelo deflator do PIB a preços de 2019.

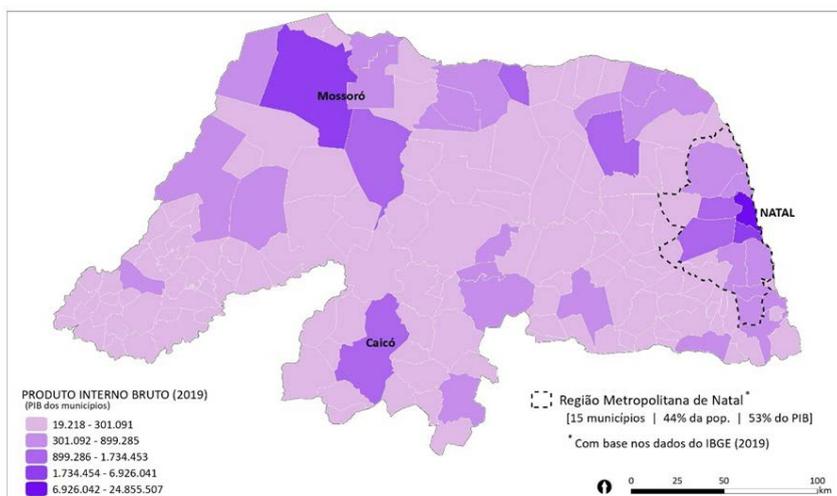
No período 2014-2016, as taxas de crescimento foram as piores do período de inflexão ultraliberal, chegando a -2,41% no Rio Grande do Norte e -1,54% na Região Metropolitana de Natal, acompanhando o ritmo do Nordeste e do Brasil. A partir de 2016 as taxas traduzem uma pequena melhora: 0,68% no Rio Grande do Norte e -0,81% na região metropolitana. Contudo, é importante identificar que, se observado o período todo (2014-2019) o crescimento econômico mantém-se negativo, em todas as escalas analisadas.

Em especial, a RMNatal apresentou uma queda de sua atividade econômica em -1,10%, retração maior que o estado e o Nordeste como um todo. Esse cenário nos permite aventar que, na inflexão ultraliberal, as regiões metropolitanas (e também grandes cidades) sofrem com maior intensidade os efeitos da retração da economia e do emprego.

A distribuição geográfica do Produto Interno Bruto (Mapa 1) confirma a tendência à forte concentração econômica, principalmente na Região Metropolitana de Natal e nas cidades

capítulo 10 | Disparidade econômica na RMNatal: como reagem a concentração produtiva e o mercado de trabalho nos ciclos econômicos recentes?

mais importantes da hierarquia urbana do Rio Grande do Norte. Em seu cenário mais atual (2019), a RMN é composta por 15 municípios (de um total de 167 do RN), que concentravam 44% da população e 53% do PIB. O RN é dividido em três regiões intermediárias (IBGE, 2017) cujos polos são, respectivamente, Natal, Mossoró e Caicó. Os municípios sede somados à RMN totalizavam 64,5% do PIB estadual em 2019.



Mapa 1 - Rio Grande do Norte - Distribuição Geográfica do Produto Interno Bruto Bruto, 2019.

Fonte: IBGE, PIB dos Municípios (2019).

Finalmente, quando analisamos a participação setorial do Valor Adicionado Bruto (Tabela 3), dois setores merecem destaque: indústria e serviços.

capítulo 10 | Disparidade econômica na RMNatal:
*como reagem a concentração produtiva e o mercado de trabalho
 nos ciclos econômicos recentes?*

VAB	2014			2016			2019		
	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	1,8	4,2
Indústria	17,3	19,1	21,9	15,5	15,7	19,0	13,2	13,6	18,4
Serviços*	62,5	56,1	46,3	64,1	58,5	47,7	65,5	59,2	47,7
Adm. Pública	20,1	23,7	28,6	20,3	24,4	29,7	21,1	25,4	29,7

Tabela 3 – Participação setorial do Valor Adicionado a preços correntes (%). Natal, RMN e RN, 2014/2019.

Fonte: IBGE, PIB dos Municípios. Nota: Valores deflacionados pelo deflator do PIB a preços de 2019.

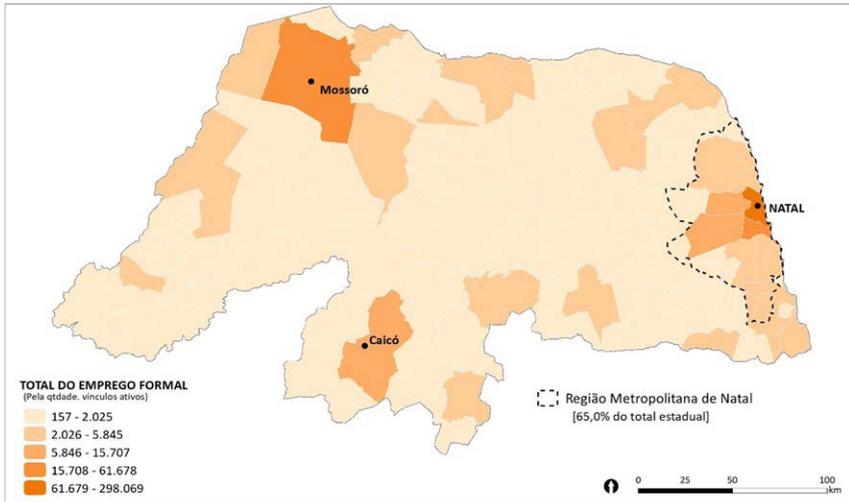
A indústria, cuja participação era 19% na economia metropolitana em 2014, diminuiu para 13% em 2019 (-6 pontos percentuais); os serviços, por sua vez, ampliam a sua participação de 56% para 59% no mesmo período (3 pontos percentuais). No contexto de inflexão ultraliberal, a indústria perde participação no PIB metropolitano e reforça-se o peso da administração pública e dos serviços.

Destaca-se que, em um cenário de inflexão ultraliberal e em uma região periférica, a tendência é a de que esse setor de serviços, que vem avançando, seja caracterizado pelo trabalho precarizado, com baixas remunerações e em segmentos com baixa intensidade tecnológica e de conhecimento. Enquanto a indústria, que no caso potiguar já se caracterizava pela sua baixa intensidade de conhecimento, não se transforma, apresentando o seu desmonte no período analisado, principalmente na crise.

Para melhor caracterizar a estrutura econômica, pode-se ainda analisar os dados de emprego formal para o mesmo período. O Mapa 2 evidencia a concentração de 65% dos vínculos formais na Região Metropolitana de Natal, que em conjunto com os municípios com mais centralidade regional (Mossoró e Caicó) completam a estruturação espacial da economia. Reafirma-se, a

capítulo 10 | Disparidade econômica na RMNatal: como reagem a concentração produtiva e o mercado de trabalho nos ciclos econômicos recentes?

partir dos dados de emprego também, a macrocefalia urbana na RMN e, em especial, da capital Natal.

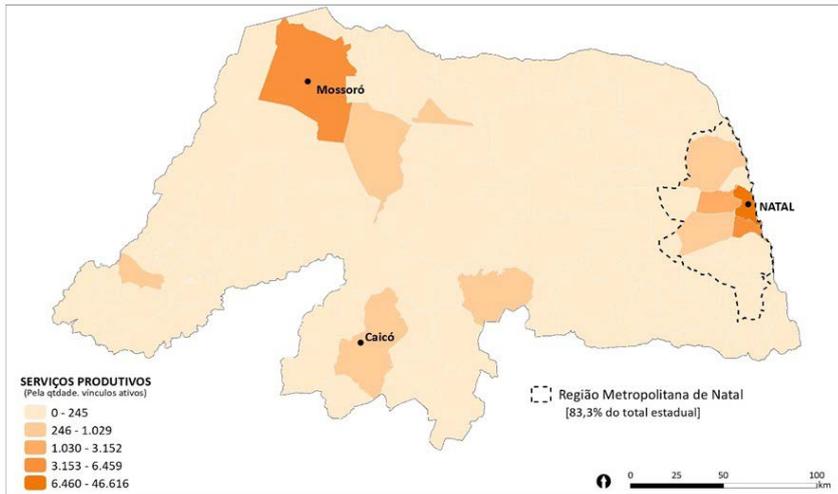


Mapa 2 - Rio Grande do Norte - Distribuição geográfica do emprego formal, 2019.

Fonte: elaboração própria a partir da RAIS-MT (2019).

Mesmo o setor de serviços, que teve maior aumento de participação na estrutura econômica (Tabela 3, do Valor Adicionado Bruto), não apresentou repercussão na distribuição dos empregos no Rio Grande do Norte, pois o setor continua privilegiando a RMN. A RMN respondia por 68% dos empregos formais dos serviços do RN em 2019. Os dados da RAIS, distribuídos no Mapa 3, indicam, por exemplo, que os serviços produtivos (serviços financeiros, administração e comércio de imóveis, serviços técnico-profissionais e científicos, serviços de TI e serviços de apoio às empresas e às pessoas) estavam 83% na região metropolitana, um aumento de 3 pontos percentuais. Até 2016 essa concentração era de 80% (SILVA *et. al.*, 2022).

capítulo 10 | Disparidade econômica na RMNatal:
*como reagem a concentração produtiva e o mercado de trabalho
 nos ciclos econômicos recentes?*



Mapa 3 – Rio Grande do Norte – Distribuição geográfica do setor de serviços produtivos, 2019.

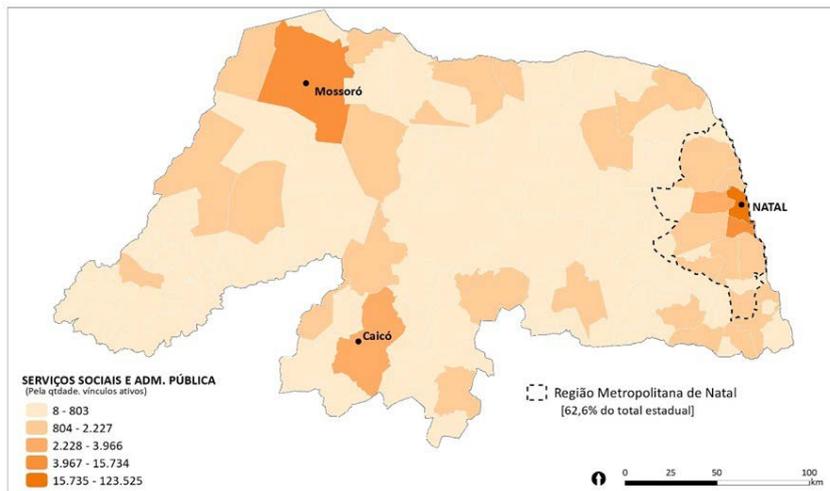
Fonte: elaboração própria a partir da RAIS-MT (2019).

A administração pública, confirmando a sua importância na economia potiguar e do Nordeste, foi um dos poucos setores que cresceu em representatividade em termos de valor adicionado bruto (2 pontos percentuais) – de acordo com a Tabela 3. Contudo, se em termos de valor adicionado da administração pública o interior tem mais peso, no que se refere aos vínculos formais, este, manteve participação dentro da RMN no mesmo patamar, na faixa de 62% (Mapa 4).

A partir da observação da estrutura econômica atual e da distribuição geográfica dos dados do emprego formal, é possível apontar que diante do contexto de inflexão ultraliberal observa-se a inserção da região metropolitana de Natal no Rio Grande do Norte regredindo para uma condição histórica de concentração da riqueza e do emprego, bem como na macrocefalia urbana a partir da capital Natal e, relativamente, de outros dois municípios com forte centralidade regional.

capítulo 10 | Disparidade econômica na RMNatal: como reagem a concentração produtiva e o mercado de trabalho nos ciclos econômicos recentes?

Esse movimento fragiliza a estrutura produtiva e oferta de emprego, principalmente no interior do Estado.



Mapa 4 - Rio Grande do Norte - Distribuição geográfica do setor de administração pública, 2019.

Fonte: elaboração própria a partir da RAIS-MT (2019).

Dinâmica do mercado de trabalho e da renda na Região Metropolitana de Natal e no Rio Grande do Norte no contexto de inflexão ultraliberal e da pandemia

No contexto da inflexão ultraliberal e seguindo a dinâmica nacional, observa-se uma tendência de alta a partir de 2015 das taxas de desocupação e de subutilização da força de trabalho tanto no RN quanto na RMN, indicando que a crise teve importantes impactos sobre a atividade econômica e gerou prejuízos para os trabalhadores. De modo geral, o que se percebeu é que a lenta recuperação da atividade econômica após 2017, apesar de ter contribuído para a redução da desocupação no estado e na RMN, gerou uma elevação da subutilização da força de trabalho. Essa tendência de aumento da subutilização é reforçada durante a

capítulo 10 | Disparidade econômica na RMNatal:
*como reagem a concentração produtiva e o mercado de trabalho
 nos ciclos econômicos recentes?*

pandemia, que apresenta também crescimento da desocupação no primeiro trimestre de 2020. No segundo trimestre de 2022 observa-se uma queda da taxa de subutilização da força de trabalho chegando a 30,8% no RN e 25,6% na RMN, mas com a subutilização ainda em patamares maiores do que os observados em 2014 (Gráfico 1).

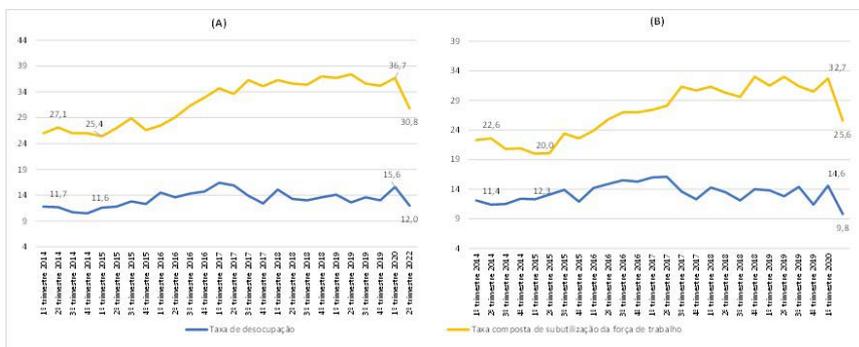


Gráfico 1 - Taxas de desocupação e de subutilização da força de trabalho*, na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade, em %. Rio Grande do Norte (A) e Região Metropolitana de Natal (B), 1º tri 2014-2º tri 2022.

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral. Nota: (*) Taxa de desocupação = Desocupados / Força de Trabalho X 100. Taxa composta da subutilização da força de trabalho = (Subocupados por insuficiência de horas + desocupados + força de trabalho potencial) / Força de Trabalho Ampliada X 100.

De maneira geral, políticas como a instituição de um teto para os gastos públicos (EC 95/2016) e a ampla reforma trabalhista de 2017 (TROVÃO; ARAÚJO, 2020) terminaram por contribuir para a retomada, com nova roupagem, da trajetória de deterioração do mercado de trabalho observada nas últimas décadas do século XX. Esse movimento pode ser observado também pelo aumento da informalidade na RMN de maneira mais acentuada que no RN (Gráfico 2). Contudo, a taxa de informalidade na RMN ainda se mostra relativamente menor que a da média do RN, 41% contra 46%.

capítulo 10 | Disparidade econômica na RMNatal: como reagem a concentração produtiva e o mercado de trabalho nos ciclos econômicos recentes?

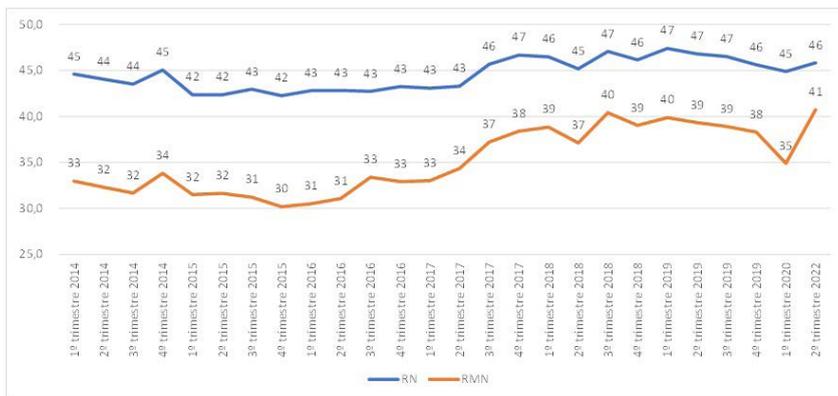


Gráfico 2 - Taxa de informalidade* das pessoas de 14 anos ou mais de idade, em %. Rio Grande do Norte e Região Metropolitana de Natal, 1º tri 2014- 2º tri 2022.

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral. Nota: (*) critério de contribuição para a previdência.

Outra forma de se observar o aumento da precarização do trabalho é a partir da análise dos ocupados por posição na ocupação. A partir de 2015 é possível observar uma ampliação da ocupação por conta própria. Ao se somar esse movimento com o de aumento da informalidade, o que se percebe é que a “lenta recuperação” do mercado de trabalho a partir de 2017 é impulsionada por ocupações desprotegidas do ponto de vista da seguridade social. Esse fato é relevante, especialmente porque, no contexto da pandemia da Covid-19, os segmentos informais e por conta própria foram os mais afetados. Destaca-se, ainda, o aumento mais intenso dos trabalhadores por conta própria na RMN em comparação com o RN, chegando a 27,5% do total de ocupados na RMN contra 26,8% do RN no segundo trimestre de 2022 (Gráfico 3).

capítulo 10 | Disparidade econômica na RMNatal:
*como reagem a concentração produtiva e o mercado de trabalho
 nos ciclos econômicos recentes?*

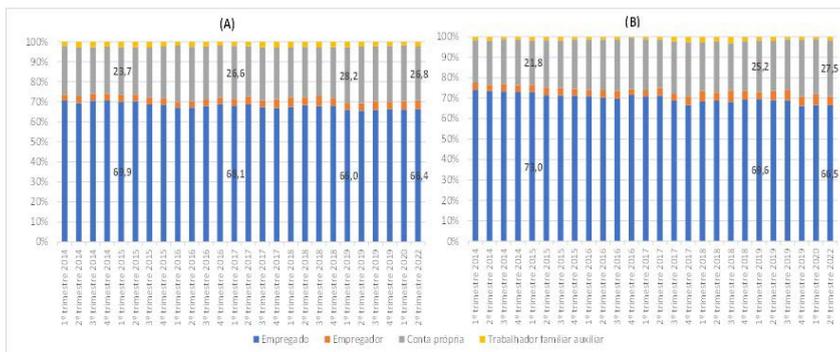


Gráfico 3 - Participação no total de pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por posição na ocupação no trabalho principal, em %. Rio Grande do Norte (A) e Região Metropolitana de Natal (B), (1º tri. 2014-2º trim. 2022).

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral.

O rendimento médio real efetivo do trabalho principal que vinha apresentando uma relativa estabilidade no contexto da inflexão ultraliberal, reverte essa tendência a partir de 2019. Verifica-se um forte crescimento desse rendimento no quarto trimestre de 2019 e no primeiro trimestre de 2020, para, em seguida, observar uma forte queda devido à pandemia. Chega-se no segundo trimestre de 2022 com um rendimento médio real de R\$ 2.503 na RMN e 1.984 no RN (Gráfico 4).

Um elemento importante e que ajuda a manter o rendimento médio é o peso da participação do emprego público na massa de rendimento tanto do Rio Grande do Norte quanto na sua região metropolitana. Segundo Trovão e Araújo (2020, p. 211-212), em 2019, 35,7% da massa de rendimento real de todos os trabalhos do estado advinham do setor público. Essa participação era ainda maior na RMN, 37,4%.

capítulo 10 | Disparidade econômica na RMNatal: como reagem a concentração produtiva e o mercado de trabalho nos ciclos econômicos recentes?

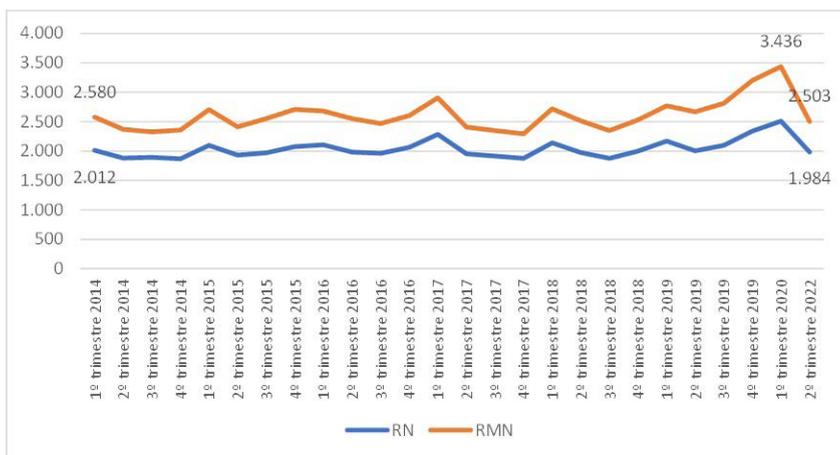


Gráfico 4 - Rendimento médio real do trabalho principal, efetivamente recebido no mês de referência, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho. Rio Grande do Norte e Região Metropolitana de Natal, 2º trim. 2014-2º trim. 2022.

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral.

Ressalta-se, por fim, a tendência de ampliação da desigualdade de renda no RN e na RMN a partir de 2015. Destaca-se a queda acentuada do Índice de Gini em 2020, como reflexo do Auxílio Emergencial, mas que com sua descontinuidade no início de 2021 e posterior reestruturação levaram a um novo aumento da desigualdade de renda em 2021, tanto no RN quanto na RMN.

capítulo 10 | Disparidade econômica na RMNatal: como reagem a concentração produtiva e o mercado de trabalho nos ciclos econômicos recentes?

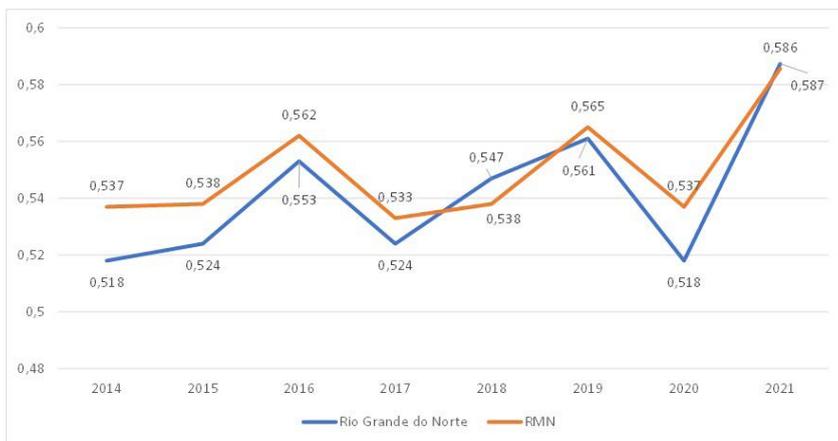


Gráfico 5 - Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita. Rio Grande do Norte e Região Metropolitana de Natal, 2014-2021.

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual (microdados), 2012-2019 (acumulado de primeiras visitas), a partir de 2020 (acumulado de quintas visitas). Nota: foi utilizada a variável VD5002, de Rendimento (efetivo) domiciliar per capita, e o deflator CO3, disponibilizado pelo IBGE.

Conclusões e principais propostas

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), reforçando a centralidade do município-polo e da RMN no conjunto do território potiguar; por outro lado, municípios com mais centralidade regional (casos de Mossoró e Caicó) completam a estruturação espacial da economia. Observa-se também, seguindo uma dinâmica nacional, uma tendência de precarização do mercado de trabalho da RMN, com forte importância das transferências de renda na composição da renda das famílias.

capítulo 10 | Disparidade econômica na RMNatal:
*como reagem a concentração produtiva e o mercado de trabalho
nos ciclos econômicos recentes?*

Nesse sentido, propõem-se um conjunto de iniciativas que busquem retomar o dinamismo da atividade econômica metropolitana e potiguar e da reestruturação de seus mercados de trabalho através: i) da necessidade de avançar no desenvolvimento dos municípios fora da mancha urbana principal da RMN e do interior do RN, olhando para a expansão e potencialidade de setores como de Energia, Complexo da saúde, Agricultura familiar orgânica, Serviços intensivos de conhecimento e de TIC etc.; ii) da elaboração de um desenho de política industrial para o estado que reduza a perda de participação no PIB e no emprego do setor, e dialogue com políticas nacionais; iii) da formulação de políticas de retomada do crescimento com foco na geração de emprego e renda, que diminuam a dependência do estado dos programas de transferência de renda e ampliem oportunidades de emprego e renda com proteção social e melhores salários; iv) do avanço na educação, com foco na educação profissional e tecnológica, que permita ao estado e à RMN aumentar a produtividade e se inserir mais fortemente em novas áreas com maior intensidade tecnológica e de conhecimento de base de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

CAPÍTULO 11

**A tributação imobiliária e suas
“ausências” na política urbana da
RMNatal funcional**

ÉRICA MILENA CARVALHO GUIMARÃES LEÔNIO
ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO DA SILVA
GABRIEL RODRIGUES DA SILVA

Introdução

Este trabalho tem como ponto de partida a preocupação com o autofinanciamento das cidades a partir da compreensão de que não há como implementar políticas públicas urbanas sem investimento. A partir desse pressuposto, analisamos a tributação imobiliária urbana tendo em vista à potencialidade da captura de mais-valias urbanas, ou melhor, os mecanismos legais que permitem que parte dos sobrelucros, advindos da atividade imobiliária, possam voltar às comunidades (SMOLKA; AMBORSKI, 2000).

As cidades, em especial as latino-americanas, possuem históricos problemas na implementação de mecanismos que permitam recuperar parte dos investimentos públicos e privados, envolvidos na valorização do ambiente construído. Entretanto, boa parte da literatura envolvida nesse tema reforça a necessidade de implementar políticas públicas com foco nos instrumentos de captação tributária, fiscal e financeira, direcionando os recursos aos projetos de desenvolvimento urbano prioritários (SMOLKA, 2013).

Como contribuição aos estudos de caso no Brasil, e ante a falta de efetividade dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades e nos Planos Diretores, buscamos neste capítulo identificar a relação entre arrecadação dos tributos imobiliários, a valorização do solo e a distribuição coletiva de equipamentos e serviços voltados para o desenvolvimento urbano na Região Metropolitana de Natal (RMNatal) funcional, isto é, aquela com alto grau de conurbação e integração das funções urbanas, correspondendo aos municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz. A RMNatal funcional possui uma dinâmica imobiliária acentuada, mas seus municípios ainda carecem de um planejamento urbano que se conecte com

a gestão tributária municipal e possibilite a distribuição mais igualitária dos bônus das arrecadações tributárias.

Nesse sentido, é feita uma reflexão sobre a capacidade de enfrentar os históricos desafios que as cidades, especialmente em contexto metropolitano, têm de captar recursos para investimentos em infraestrutura. Refletimos, também, que nesse atual contexto de inflexão ultraliberal – com diminuição ou retrocesso na aplicação de instrumentos de gestão social do solo urbano – voltar a debater o tema do financiamento urbano de base local aciona, entre outros, elementos de forte base participativa.

Os municípios metropolitanos da RMNatal funcional, dependentes de recursos decorrentes de transferências governamentais, precisam acionar e buscar alternativas ao gargalo apresentado na restrição do envio de mais investimentos, na ausência de uma estrutura mais verticalizada e focalizada de política urbana por parte do governo federal.

Enquanto isso, a tributação imobiliária na maioria das cidades costuma ser caracterizada por gestões ineficientes, que pouco levam em consideração a capacidade de recaptura de mais-valias urbanas de impostos como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Assim, a grande maioria da população urbana segue à mercê dos efeitos da má distribuição dos bônus da urbanização.

O que se percebe, geralmente, é que recursos advindos seja das transferências interfederativas, seja da arrecadação do IPTU e do ITBI costumam ser alocados nas áreas urbanas já valorizadas ou em processo de valorização, ocupadas por setores de média renda, deixando assim de ter um efeito redistributivo na cidade. Esses tributos, quando bem geridos, passam a ser visualizados também pelo seu caráter pedagógico, de contestação e resistência, pois se cobrados adequadamente e alocados nas áreas mais necessitadas de infraestrutura, tendem a gerar um efeito de

redução das desigualdades socioespaciais e maior consciência cívica e participativa.

Assim, a primeira questão que se apresenta é como os impostos imobiliários (IPTU e ITBI) podem auxiliar o município na geração de receita própria como fonte de investimento na cidade, de modo a financiar obras de infraestrutura e equipamentos coletivos que beneficiem a população local ao passo que se efetiva a função social da cidade e da propriedade, entre outros objetivos da Reforma Urbana e, numa perspectiva ampliada, na garantia do direito à cidade à população.

Reforma urbana e direito à cidade: o que falta para o financiamento das cidades?

A compreensão do direito à cidade enquanto direito humano é algo recente nas sociedades contemporâneas, que surge na década de 1960 na obra do francês Henri Lefebvre, que o formula como “direito à vida urbana, transformada, renovada (...) lugar do encontro, prioridade do valor de uso” (LEFEBVRE, 2001, p. 118) e chega ao final do século XX com o reconhecimento institucional em diversas cartas e tratados internacionais, passando a ser reivindicado nas constituições e legislações nacionais a partir da necessidade latente de se reivindicar a qualidade da vida urbana de modo igualitário aos habitantes das cidades.

No Brasil, a questão urbana passou a ser pautada junto às reformas de base na década de 1960 e, segundo Luiz Cesar Ribeiro (2018), fazia parte de uma estratégia de construção do desenvolvimento nacional de modo a romper a dinâmica de crescimento e pobreza existente. Assim, a faceta urbana desse projeto tinha como cenário o crescimento industrial acelerado e a conseqüente precariedade urbana gerada em razão da transferência de mais de 30 milhões de pessoas do campo para

as cidades que, por sua vez, “passaram a ser compreendidas como consequências e reprodutoras do nosso padrão periférico de desenvolvimento capitalista, simultaneamente concentrador e excludente” (RIBEIRO, 2018, p. 39).

No debate sobre a Reforma Urbana, alguns pontos baseiam-se na gestão social do solo, como a regulação pública desmercantilizadora da produção do ambiente construído, a inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos com ênfase nas despesas sociais e a universalização do bem-estar urbano a partir da democratização do acesso aos serviços e equipamentos coletivos. A gestão democrática da cidade e a redistributividade dos custos da urbanização passam por reformas também no Executivo municipal orientadas pelo novo modelo de implementação de políticas públicas voltadas às demandas sociais (RIBEIRO, 1994).

Em relação ao Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01) a constatação não foi diferente: passados mais de 20 anos de sua aprovação, é perceptível a dificuldade de implementação de seus instrumentos pelos municípios. Uma das dificuldades apontadas por Santos (2017) é que a partir da CF/1988 os municípios tornaram-se entes federativos, no entanto, não foram considerados segundo as suas especificidades, como a relação de seus tamanhos e sua participação na rede urbana (SANTOS, 2017).

É comum se verificar, apesar de avanços nos últimos 30 anos, a pouca utilização dos instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos políticos pelas prefeituras que possibilitem um aumento na arrecadação local, seja pela falta de modernização da base tributária, ou pouca ênfase na gestão social do solo urbano.

Nesse sentido, a Agence Française de Développement (AFD), o Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) e a Fundação Ciudad Humana desenvolveram um estudo voltado para o financiamento

das cidades latino-americanas em 2014, considerando que “em um cenário de restrições orçamentárias, o desafio dos gestores das cidades consiste em lançar mão de instrumentos de financiamento diversificados e inovadores para a execução de suas políticas” (CAVÉ *et al.*, 2014, p. 4).

A captura de uma parte das mais-valias geradas pelo desenvolvimento urbano deve ser compreendida como uma fonte importante do financiamento das cidades e pode ser cobrada de formas distintas, seja incidindo em um tributo de base estável e recorrente, como o IPTU, ou sendo cobrado pontualmente. No entanto, nas cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes, os valores arrecadados a título de IPTU representam apenas 10% das receitas. De modo geral, nos países da América Latina a cultura fiscal ainda é considerada frágil e a compreensão sobre o pagamento de impostos territoriais em troca de serviços públicos de qualidade não está consolidada na opinião popular, esbarrando em obstáculos como: a desigualdade de renda, a alta informalidade, a heterogeneidade dos regimes fundiários e modos de ocupação do solo e, por fim, a pouca transparência sobre o mercado imobiliário (CAVÉ *et al.*, 2014).

Ermínia Maricato (2015) compreende que para a conquista da Reforma Urbana se faz necessário também a Reforma Tributária, pois remete a instrumentos voltados à busca da justiça social, como a atualização constante das plantas genéricas de valores para cobrança do IPTU, de modo a captar corretamente a valorização imobiliária, além da possibilidade de cobrança do imposto progressivo em terrenos vazios, que tem como função reduzir a especulação imobiliária.

Por sua vez, Nabil Bonduki (2018) lembra que o protagonismo municipal deve ser fomentado na formulação da política urbana. Assim, para enfrentar as dificuldades políticas locais com o cumprimento da função social da propriedade se faz necessário

uma atuação do governo federal de modo a exigir uma pauta mínima a ser incluída pelos planos diretores e implementada pelos municípios. Para tanto, os municípios devem se apropriar efetivamente das ferramentas estabelecidas no Estatuto da Cidade de maneira articulada com seus Planos Diretores e Leis Orgânicas de modo que se recupere as mais-valias urbanas e redistribuam de maneira mais equitativa pelas diversas camadas sociais e áreas da cidade, principalmente nas mais carentes de infraestruturas e serviços urbanos, gerando condições necessárias para uma boa qualidade de vida urbana para seus cidadãos indistintamente.

Tributação imobiliária e política urbana: caminhos possíveis para a RMNATAL funcional

A autonomia financeira dos municípios está assentada na administração dos tributos de sua competência e na elevação das receitas de transferências governamentais. No entanto, poucos municípios brasileiros conseguem ter uma arrecadação própria significativa, concentrando-se naqueles de médio e grande porte, que possuem atividades econômicas fortes, enquanto os pequenos municípios dependem das receitas de transferências intergovernamentais (SANTOS, 2017). Por outro lado, é perceptível também que tributos imobiliários, que possuem uma relação direta com a propriedade imobiliária, costumam ter uma arrecadação baixa, em razão de diversos fatores, como desatualização dos cadastros, desinteresse político, alta inadimplência, entre outros. Os municípios não devem “abrir mão” das transferências interfederativas, por óbvio, mas podem diminuir sua dependência relativa e focalizar os recursos locais *vis-à-vis* a dinâmica imobiliária local e específica.

A arrecadação do IPTU pelas cidades brasileiras é considerada baixa ao se comparar com outras cidades latino-

americanas e se concentra nas cidades com maior número de imóveis comerciais, isso se dá em razão da grande quantidade de cadastros desatualizados e inadimplência verificada nos municípios (CARVALHO JÚNIOR, 2016).

Fernandes (2016) demonstra que os municípios, geralmente, somam grandes prejuízos em razão da baixa arrecadação de impostos como IPTU e o ITBI e da Contribuição de Melhoria, bem como da dificuldade em gerir os instrumentos previstos nos Planos Diretores. Nesse mesmo sentido, Santos (2013) observa que no Brasil a arrecadação de tributos imobiliários não acompanhou a evolução do PIB na década de 2000 e a autonomia municipal fraca se relaciona com a histórica dependência do governo federal, que, por sua vez, orienta os investimentos conforme suas prioridades econômicas.

Nos municípios da RMNatal funcional verifica-se no Gráfico 1 que a arrecadação do IPTU e do ITBI, na série histórica levantada a partir das informações disponibilizadas pelo Tesouro Nacional, entre 2013 e 2021, demonstram uma grande diferença entre o crescimento da arrecadação de Natal em relação aos demais municípios, com uma arrecadação de IPTU que se aproxima dos R\$ 250 milhões em 2021 e passa dos R\$ 50 milhões em relação ao ITBI. Parnamirim vem na sequência, ultrapassando a linha dos R\$ 50 milhões para o IPTU em 2021 e chegando a R\$ 30 milhões na arrecadação do ITBI no mesmo ano. Enquanto que São Gonçalo do Amarante apresenta uma arrecadação de IPTU e de ITBI, respectivamente de R\$ 7,3 milhões e R\$ 4,8 milhões, Macaíba de R\$ 9,9 milhões e R\$ 1,3 milhão e Extremoz de R\$ 3,9 milhões e R\$ 6,3 milhões. Ademais, os cinco municípios demonstram uma certa estabilidade em relação à arrecadação do ITBI. No entanto, em relação ao IPTU, Natal e Parnamirim demonstram um crescimento do valor total arrecadado ao longo dos anos; nos demais municípios esse crescimento é incipiente.

capítulo 11 | A tributação imobiliária e suas “ausências”
na política urbana da RMNatal funcional

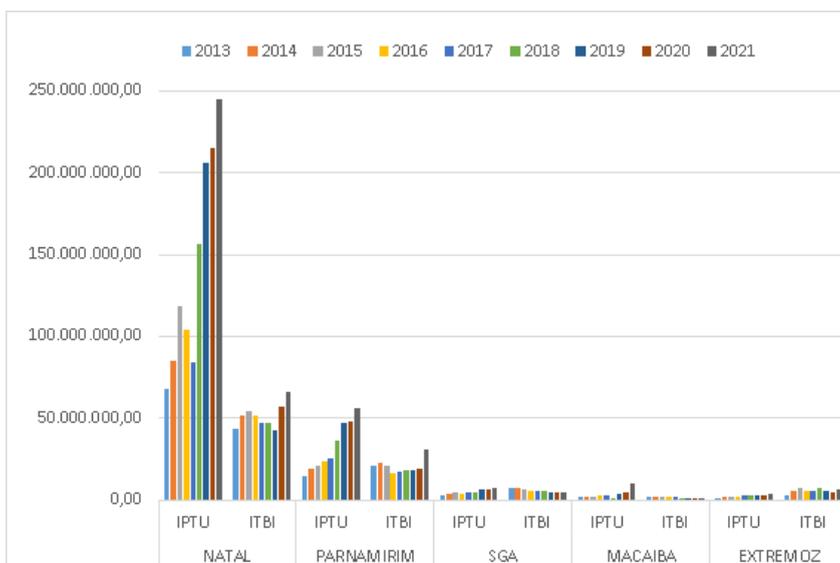


Gráfico 1 - Receita do IPTU e do ITBI na RMNatal funcional (2013-2021)

Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional (2022). Elaborado pelos autores.

Ao relacionar a arrecadação do IPTU e do ITBI com a população estimada para os anos analisados percebe-se que, apesar de apresentar números totais mais substanciosos, essa diferença se torna menor quando demonstrada de forma *per capita* na comparação entre os cinco municípios. Natal e Parnamirim seguem com os maiores valores de arrecadação *per capita* do IPTU, já em relação ao ITBI, Extremoz apresenta uma arrecadação *per capita* mais significativa que os demais.

capítulo 11 | A tributação imobiliária e suas “ausências”
na política urbana da RMNatal funcional

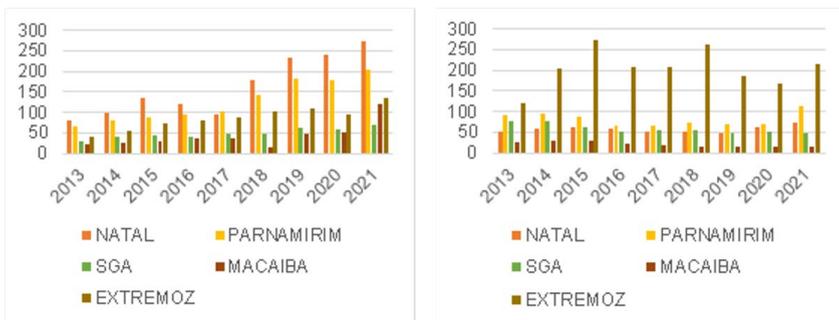


Gráfico 2 - Arrecadação do IPTU per capita na RMNatal funcional (2013-2021)

Gráfico 3 - Arrecadação do ITBI per capita na RMNatal funcional (2013-2021)

Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional (2022); IBGE (2022). Elaborado pelos autores.

Para compreender as despesas com infraestrutura urbana, foram selecionados os valores gastos por função com urbanismo (infraestrutura urbana, serviços urbanos, transporte coletivos urbanos e administração geral), habitação, saneamento e gestão ambiental. O somatório dessas funções foi categorizado como despesas com desenvolvimento urbano e, em seguida, foi realizado um cruzado dos dados das despesas com desenvolvimento urbano e as estimativas populacionais do IBGE para cada ano analisado, chegando-se aos valores de despesas com desenvolvimento urbano per capita, apresentados no Gráfico 4.

Natal, mais uma vez se destacou no ano de 2014, quando ultrapassou R\$ 900,00 per capita; nos demais anos ficou entre R\$ 408,91 (2015) e R\$ 540,60 (2018). Parnamirim apresentou o valor per capita mais baixo em 2015 (R\$ 161,38) e o mais alto em 2020 (R\$ 453,20). São Gonçalo do Amarante oscilou entre R\$ 275,51 em 2017 e R\$ 873,07 em 2021. Macaíba teve a menor despesa per capita em 2013 (R\$ 144,98) e a maior em 2019 (R\$ 294,99). Por fim, Extremoz apresentou os números mais baixos dos cinco municípios, com apenas R\$ 13,20 em 2014, mas a partir de 2017 vem subindo consideravelmente, chegando a R\$ 720,25 em 2020.

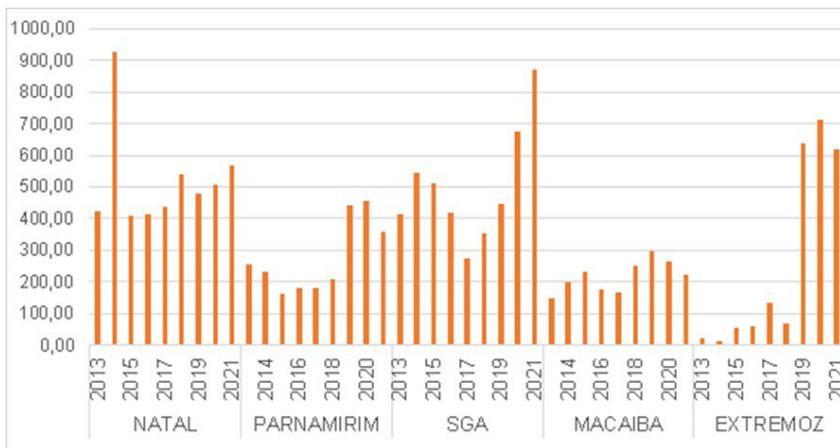


Gráfico 4 - Despesas com Desenvolvimento Urbano *per capita* na RMNatal funcional (2013-2021)

Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional (2022); IBGE (2022). Elaborado pelos autores.

A análise das despesas com desenvolvimento urbano na RMNatal funcional demonstra que os municípios destinam percentuais baixos das suas receitas para o investimento nas cidades, raramente acima dos 20%. Ao se comparar essas despesas *per capita*, Natal, São Gonçalo e Extremoz estão se destacando por apresentar valores mais significativos nos últimos anos, mas ainda assim, de modo geral, ficam em torno de R\$ 500,00 por habitante.

Ademais, ao analisar as receitas tributárias desses municípios e o valor recebido a título de transferências correntes, fica nítido que os municípios não conseguem arrecadar recursos próprios para fazer frente às suas necessidades, nas quais se inclui o desenvolvimento urbano. Desse modo, o Gráfico 5 deixa nítido que quem sustenta os municípios são as transferências da União, dos estados, multigovernamentais, de convênios etc., e a maioria dessas transferências possuem destinações específicas (saúde, educação, assistência social) ou são relativas a programas e projetos de governo ligados à infraestrutura urbana, mas

capítulo 11 | A tributação imobiliária e suas “ausências”
na política urbana da RMNatal funcional

que muitas vezes não representam a principal necessidade da população desses municípios.

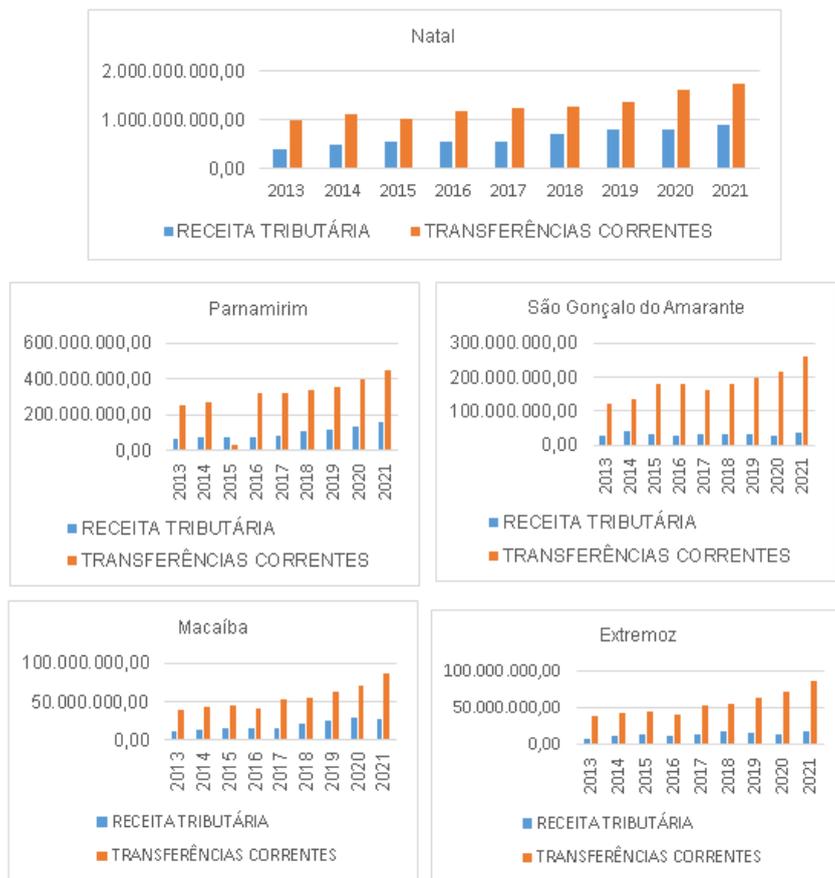


Gráfico 5 - Receita Tributária x Transferências Correntes na RMNatal (2013-2021)

Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional (2022). Elaborado pelos autores.

Os dados apresentados demonstram como é difícil fechar a conta entre o que se arrecada de tributação imobiliária nos municípios e o que se gasta com despesas voltadas para o financiamento das cidades. Mesmo aumentando as receitas tributárias no período analisado, percebe-se que esses

valores estão longe de serem suficientes para fazer frente às necessidades municipais. Desse modo, há uma ausência nítida da compreensão da importância da tributação imobiliária para o investimento no desenvolvimento urbano da RMNatal funcional, que nos últimos anos segue dependente das transferências diretas ou de programas, projetos, convênios etc. dos demais entes federativos.

Nesse mesmo sentido, refletindo a partir de Cláudia de Césare (2018), vemos que no Brasil o IPTU representou entre os anos de 2000 e 2016 um percentual entre 5% e 6% da receita corrente dos municípios e cerca de 0,42% e 0,52% do PIB, no entanto, há estudos que demonstram a possibilidade de o imposto arrecadar entre 0,9% e 1,15% do PIB. A autora considera que em muitos municípios brasileiros a arrecadação do IPTU é simbólica, tendo um desempenho *per capita* menor nos municípios pequenos (com até 5.000 habitantes), de R\$ 2,72 na região Norte e R\$ 2,15 na região Nordeste; já os municípios com mais de 500 mil habitantes e localizados nas regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste apresentam resultados bem mais significativos *per capita*, próximos dos R\$ 200,00 (DE CESARE, 2018).

Diante disso, percebe-se que na RMNatal funcional não há efetivamente uma arrecadação de impostos imobiliários ou de outros instrumentos fiscais e tributários que possam contribuir para o desenvolvimento urbano. O financiamento das cidades é conduzido em partes, caracterizando-se por áreas que recebem projetos e recursos do governo federal ou estadual.

Ademais, muitos desses investimentos foram realizados durante o período em que o Ministério das Cidades atuou (2013 a 2018), que acabou por deixar os municípios ainda mais dependentes, uma vez que o governo federal teve uma atuação como agente ativo das cidades e os municípios, passivamente, recebiam os projetos e recursos determinados pela União,

contribuindo com pequenas contrapartidas para o recebimento das obras federais.

Assim, o que se verifica é uma baixa autonomia municipal no tocante ao poder de decisão e investimento público em infraestrutura e equipamentos coletivos urbanos nos últimos anos no país e a capacidade arrecadatória municipal está no cerne da questão, pois, como apontado acima, há uma grande diferença entre as receitas tributárias, especialmente de IPTU e ITBI nos municípios e as despesas com desenvolvimento urbano, seguindo a mesma lógica observada por outros autores nas cidades latino-americanas.

Algumas considerações e proposições em direção a uma tributação imobiliária possível para as cidades

Na Conferência Popular pelo Direito à Cidade, o eixo temático “Recursos Públicos e Orçamento” definiu a necessidade de uma reforma tributária ampla no país priorizando o aumento de impostos sobre grandes fortunas, propriedades (com exceção daquelas voltadas para o interesse social) e renda, além da devida taxação de bens de luxo que atualmente são isentos (CONFERÊNCIA POPULAR PELO DIREITO À CIDADE, 2022).

A preocupação com uma tributação sobre o patrimônio imobiliário mais efetivo vem se mostrando cada vez mais como uma necessidade para o alcance da justiça fiscal no país e, desse modo, a tributação imobiliária nos municípios precisa encontrar caminhos para se tornar capaz de fazer frente às reais necessidades locais, bem como cumprir suas funções extrafiscais, com a devida recaptura de mais-valias urbanas, possibilitando uma redistribuição de renda e de melhorias voltadas para o desenvolvimento urbano.

As pesquisas recentes demonstram que nos municípios latino-americanos a melhor mobilização dos dispositivos tributários pode auxiliar no processo de empoderamento financeiro desses municípios, além de possibilitar melhor operacionalização do planejamento urbano, melhorando a distribuição dos custos e das mais-valias do desenvolvimento urbano (CAVÉ *et al.*, 2014).

Assim, a receita de como fazer para alcançar esses objetivos já existe, no entanto, como os números de receitas com tributação imobiliária nos municípios ainda estão longe do ideal para possibilitar uma autonomia financeira que possa de fato permitir um desenvolvimento urbano local arcado pelos próprios entes municipais, se faz necessário refletir e propor sobre programas de tributação, parcerias e fomento entre os entes federativos (União e estados com os municípios), mecanismos que permitam mais efetividade tributária pela gestão e atualização da máquina pública gerando capturas mais inteligentes.

Diante disso, propomos que a agenda de captura de mais-valias urbanas (já definida na legislação) busque maior efetividade, seja na atualização da base cadastral imobiliária, no controle social dos instrumentos mais aplicados e na formação de quadros técnicos comprometidos com o tema da arrecadação local. O papel do governo estadual, especialmente no contexto metropolitano, pode (e deve) ser acionado como apoiador de iniciativas locais, financiando estudos e levantamentos que possuam uma base também regional, suportando gastos que pequenos municípios não conseguem – pensando inclusive na criação de suportes técnicos metropolitanos.

O governo federal deve, por seu turno, empreender esforços de voltar a pensar e auxiliar os municípios na capacitação técnica, no fortalecimento da infraestrutura de serviços urbanos e tecnologia aplicada – por exemplo, enfatizando a necessidade de cadastros multifinalitários, ou exigindo (para novas transferências) a

atualização das plantas imobiliárias e tributárias de cada cidade. Isso poderia ser feito, por meio da criação de programas federais que fomentem a gestão municipal efetiva, com a utilização dos instrumentos urbanísticos e cobrança de tributos imobiliários nos moldes do Estatuto da Cidade, especialmente no cumprimento da função extrafiscal do IPTU.

Devemos continuar insistindo que a existência de uma dinâmica imobiliária nas cidades brasileiras, sobretudo as metropolitanas, permite maior inteligência fiscal comprometida com a agenda da Reforma Urbana. Com foco na discussão local, nos problemas locais e no orçamento participativo, a captura de mais-valia urbana responde adequadamente a um novo momento, necessário e urgente, da política urbana metropolitana do RN.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; BÜLOW, M. U. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, v. 13.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. (2014). Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados* (Revista de Ciências Sociais), 2. ed., v. 57, p. 325-357.

ALFONSIN, B. D. (2020). Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. In: *Culturas jurídicas e políticas públicas: vulnerabilidade social e ambiente natural/urbano*, 16. ed., v. 7. Niterói.

ALMEIDA, L. de. (2015). Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. In: CLEMENTINO, M. L. M. *Natal: transformações na ordem urbana*. V. 108. Rio de Janeiro: Letra Capital.

ALMEIDA, L. de. (2017). A Primavera de Junho na Cidade do Sol: os movimentos sociais urbanos em Natal/RN. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 17, p. 7-32. Fonte: [dx.doi.org/10.17127/got/2018.13.001](https://doi.org/10.17127/got/2018.13.001).

ALMEIDA, L. de. (2019). Capacidade institucional nos municípios e a governança metropolitana: uma análise da MetrÓpole Funcional de Natal/RN. In: CLEMENTINO, M. L. M. *Duas décadas da Região Metropolitana de Natal*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital.

ALMEIDA, L. de. (2021). Capacidades estatais e governos locais: o que ocorre na formulação de Planos Estratégicos? In: IV ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS. *Anais*, p. 1-18. Salvador: ANEPCP.

ALONSO, A. (2009). As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova* (Revista de cultura e política), v. 76, p. 49-86.

ALVARES, C. A. (2013). Köppen's climate classification map for Brazil. *Meteorologische Zeitschrift*. Stuttgart.

ALVES, E. P. (2022). Gestão de riscos, mudanças climáticas e adaptação: um olhar sobre a Região Metropolitana de Natal. In: CLEMENTINO, M. L. M.;

referências

ALMEIDA, L. S. *Gestão urbana, projetos e política territorial*, [recurso eletrônico], 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital.

ARAGÃO, J.; YAMASHITA, Y. (2010). *Engenharia territorial: problemas e territórios programáticos*. Texto de discussão. Brasília: CEFTRU/UnB.

ARAGÃO, J.; YAMASHITA, Y. (2017). Promovendo projetos de grande vulto mediante novas soluções institucionais. In: BRASIL, *Infraestrutura e parcerias para o desenvolvimento: as alianças público-privadas*. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Assuntos Internacionais.

ARANTES PAULO, L. F. (2010). O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, 2. ed., v. 61, p. 171-187, Brasília.

ARAÚJO, A. C. (2020). Cidades sustentáveis: discutindo desafios e alternativas para os problemas socioambientais do desenvolvimento urbano e regional. In: CLEMENTINO, M. L. M (org.). *Planejamento urbano e regional no Rio Grande do Norte: uma década de estudos e pesquisas*, p. 283, Mossoró: EDUERN, doi: 978-65-88660-32-4.

ATAÍDE, R. M. (2019). *O Fórum Direito à Cidade (Natal) e o fortalecimento de processos participativos para a construção do habitat inclusivo*. In: XXV Rede Universitária Latino-americana de Cátedras de Moradia – Reflexão sobre avanços e retrocessos para uma formação em Habitat. Recife: UFPE.

ATAÍDE, R. M. (2020). A pandemia da Covid-19 e suas prioridades: relato da atuação do Fórum Direito à Cidade na defesa da participação social na revisão do Plano Diretor de Natal. In: CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. D.; SILVA, B. C. *Em tempos de pandemia: contribuições do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal*, p. 150-172. Rio de Janeiro: Letra Capital.

ATAÍDE, R. M. (2021). O Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2021) e os Limites à Participação Social. In: SILVA, B. F. *A cidade em disputa: Planos Diretores e participação no cenário da pandemia*. São Paulo: Luta Anticapital.

ATAÍDE, R. M. (2021). Região Metropolitana de Natal (RN). In: MIRANDA, L. I. B. *As Metrôpoles e a Covid-19: Dossiê Nacional – Volume II*, p. 152-182. Rio de Janeiro: Letra Capital.

ATAÍDE, R. M.; SILVA, A. F.; BENTES SOBRINHA, M. D. (2021). *Os rumos do (novo) Plano Diretor em Natal-RN – Parte 1*. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/os-ruos-do-novo-plano-diretor-em-natal-rn-parte-1/>. Acesso em: junho de 2022.

ATAÍDE, R. M.; SILVA, A. F.; BEZERRA, E. E. (s.d.). *Os (novos) rumos do Plano Diretor de Natal: o que muda no zoneamento? – Parte 2*. Disponível

em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/os-novos-rumos-do-plano-diretor-de-natal-o-que-muda-no-zoneamento-parte-2/>. Acesso em: junho de 2022.

AVRITZER, L. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio.

BANK, W. (2021). *Impact of the Covid-19 Pandemic on Municipal Finance*. Washington/EUA: The World Bank.

BARRETO, A. M. (2004). *Geologia e geomorfologia do quaternário costeiro do Estado do Rio Grande do Norte*. 2. ed., v. 4. Geologia USP. Série Científica.

BENTES SOBRINHA, M. D. (2021). *Os rumos do (novo) Plano Diretor de Natal: o que muda nas Áreas Especiais de Interesse Social? – Parte 5*. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/os-rumos-do-novo-plano-diretor-de-natal-o-que-muda-nas-areas-especiais-de-interesse-social-parte-5/>. Acesso em: junho de 2022.

BEZERRA, A. V. (2021). *Potencial risco de contaminação do aquífero Dunas/Barreiras por atividades antrópicas em área de manancial no Nordeste Brasileiro*. 2021. 48f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Ambiental) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal.

BONDUKI, N. (2018). *A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade.

BORDENAVE, J. E. (1987). *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense.

BOYER, R. (2012). *The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost keynesian legacy*. *Cambridge Journal of Economics*, p. 283-312.

BRAGA, I. e. (2008). *Plano Diretor, da proposição à prática: uma experiência de Camamu*. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/1035/813>. Acesso em: 8 setembro 2022.

BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em Governo Federal: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 setembro 2018.

BRASIL. (2001). *Estatuto da Cidade – Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em Governo Federal: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 25 julho 2019.

BRASIL. (s.d.). *Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001*. Fonte: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10257.htm

referências

BRASIL, A. (2022). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Consulta de IDHM dos municípios pertencentes à Região Metropolitana de Natal/RN: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. Disponível em Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta/planilha>. Acesso em: 6 julho 2022.

BRASIL. Presidência da República. (2015). *Lei nº 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. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm

BRENNER, N. (2018). *Espaços da Urbanização: o urbano a partir da teoria crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles.

BRITO, A. G. (2018). Áreas de vulnerabilidade ambiental em Natal/RN, Brasil: análise da Zona de Proteção Ambiental 9. 2018. 105 f. Monografia (Graduação em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal.

CANO, W. (2017). Brasil – construção e desconstrução do desenvolvimento. *In: Economia e Sociedade*, 2. ed., v. 26, p. 265-302.

CARDOSO JR., J. C. (2014). Planejamento governamental, orçamentação e administração pública no Brasil: alavancas para o desenvolvimento sustentável. *In: Revista Brasileira de Administração Política*, 1. ed., v. 7, p. 79-104, Salvador.

CARVALHO JÚNIOR, P. H. (2016). A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. *In: COSTA, M. A. O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: IPEA.

CAVÉ, J. C. et al. (2014). *O financiamento da cidade latino-americana: instrumentos a serviço de um desenvolvimento urbano sustentável*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_financiamento_cidades.pdf. Acesso em: 4 julho 2022.

CIDADE, C. P. (2022). *Plataforma de lutas pelo direito à cidade*. São Paulo. Disponível em: https://www.confpopdireitocidade.com.br/files/ugd/b74794_b6ba03e3c3eb45c49d9c7a1df9b76c77.pdf. Acesso em: 5 julho 2022.

CINGOLANI, L. (2013). The State of State Capacity : a review of concepts, evidence and measures. *MERIT Working Papers 2013-053*, United Nations University – Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT).

CLEMENTINO, M. L. M. (2003). A região metropolitana de Natal e o parlamento comum: a carta de vereadores da grande Natal. *Cadernos Metrôpo-*

le, v. 10. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9198>. Acesso em: 20 agosto 2022.

CLEMENTINO, M. L. M. (2008). Ordenamento e planejamento territorial: a falta que faz o Plano Metropolitano. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 270. ed., v. 12, p. 1-21, Barcelona.

CLEMENTINO, M. L. M. (2018). A (não) implementação do Estatuto da MetrÓpole na Região Metropolitana de Natal. In: MARGUTI, B. O.; FAVARÃO, C. B. *Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole*. IPEA.

CLEMENTINO, M. L. M. (2019). “Duas Décadas da Região Metropolitana de Natal: estudo da governança metropolitana a partir da elaboração dos Planos Plurianuais municipais”. In: CLEMENTINO, M. L. M. *Duas décadas da Região Metropolitana de Natal*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

CLEMENTINO, M. L. M. (2021). *As dificuldades de governança na Região Metropolitana de Natal/RN*. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10426/1/Pgmb_rm_natal_complemento_b.pdf. Acesso em: 28 junho 2022.

CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. (2015). *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

CLEMENTINO, M. L. M. et al. (2006). *Natal MetrÓpole 2020. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para a Região Metropolitana de Natal*. UFRN. Disponível em: <https://cchla.ufrn.br/rmnatal/relatorios/metro2>. Acesso em: 20 agosto 2022.

CLEMENTINO, M. L. M. et al. (2020). O enfrentamento da Covid-19 nos territórios populares: monitoramento de violações de Direitos Humanos na Região Metropolitana de Natal. In: RIBEIRO, L. C. *As MetrÓpoles e a Covid-19: Dossiê Nacional*. p. 276-304. Rio de Janeiro: Observatório das MetrÓpoles.

CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. (2009). *Natal: uma metrÓpole em formação*. Natal: EDUC.

CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. (2009). Tipologia socioespacial numa metrÓpole em formação: a RMNatal. In: CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. *Natal: uma metrÓpole em formação*, p. 73-113. São Paulo: EDUC.

CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. (2021). *Governança de regiões metropolitanas: contribuições à luz do Estatuto da MetrÓpole*. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das MetrÓpoles.

CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. (2022). *Gestão Urbana, projetos e política territorial*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

referências

- CLEMENTINO, M. L. M.; C MARA, R. (2013). Governança e megaprojetos urbanos: uma análise institucional da Copa do Mundo 2014 em Natal/RN. In: XIX Congresso Alas Chile, 2013, Santiago. *Anais...Crisis y Emergencias Sociales en America Latina*. Santiago, v. 1, p. 1-25. Santiago: ALAS.
- COELHO, R. G. (2020). Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. In: *Revista do Serviço Público*, p. 778-808. [doi:https://doi.org/10.21874/rsp.v71i4.4524](https://doi.org/10.21874/rsp.v71i4.4524).
- COSTA, M. A. (2019). O Estatuto da Metr pole e o Quadro Metropolitano Brasileiro: uma Lei em implementa o, uma revisão da norma e uma reflexão sobre os cenários possíveis. In: *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 21. ed., v. 1, p. 125-132, Brasília.
- DE CESARE, C. M. (2018). Condi es básicas para garantir a funcionalidade da tributa o recorrente ao patrim nio imobiliário urbano e rural. In: *Texto para discussão. Reforma Tributária 23*. Disponível em: <https://plataformapoliticassocial.com.br/condicoes-basicas-para-garantir-a-funcionalidade-da-tributacao-recorrente-ao-patrimonio-imobiliario-urbano-e-rural/>. Acesso em: 30 julho 2022.
- DE TONI, J. (2021). *Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público*. Brasília: ENAP.
- DE TONI, J. (s.d.). O futuro do planejamento governamental no Brasil, políticas públicas e crise institucional. In: *9  Congresso Latinoamericano de Ciência Política*, p. 1-22. Montevideu: ALACIP.
- ENGLE, N. L. (2011). *Capacidade adaptativa e sua avalia o*. Mudança ambiental global. 2. ed., v. 21. [doi:http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.01.019](http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.01.019).
- ESPÍNDOLA, I. B.; RIBEIRO, W. C. (2020). Cidades e mudanças climáticas: desafios para os diretores executivos brasileiros. In: *Cadernos Metr pole*, v. 22, p. 365-396.
- EVANS, P. (s.d.). *O Estado como problema e soluço*. São Paulo: CEDEC.
- EVANS, P.; RAUCH, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. In: *American sociological review*, 5. ed., v. 64, p. 748-765, Chicago.
- FERNANDES, C. E. (2016). *O mínimo essencial da gestão urbana territorial em face da cidade constitucional*. 267p. Tese (Doutorado em Geografia Urbana) – PUC-PR. Curitiba.
- FILOCOMO, G.; ROYER, L. O. (2020). Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execu o do Orçamento Geral da União 2000-2016. *Cadernos Metr pole*, 49. ed., v. 22, p. 811-840.

- FINATTI, R. *et al.* (2020). Inserção econômica e mercado de trabalho na Região Metropolitana de Natal. In: CLEMENTINO, M. L. M. *Economia Metropolitana e Desenvolvimento Regional: do experimento desenvolvimentista à inflexão ultraliberal*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- FRAZÃO, A. P.; AMARO, V. E.; SOUSA, S. B. (2021). Análise da dinâmica de uso e cobertura da terra na Região Metropolitana de Natal no período de 1984 a 2018. In: 33. ed. *Sociedade e Território*, v. 1, p. 31-53. doi:10.21680/2177-8396.2021v33n1ID24090.
- FUKUYAMA, F. (2013). What is governance? *Governance*, 3. ed., v. 26.
- GARSON, S. (2005). Capacidades e limites à participação dos municípios no financiamento do desenvolvimento urbano. In: *Anais do Encontro Nacional da ANPUR*, v. 11. Salvador.
- GARSON, S. (2009). *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital.
- GEHL, J. (2013). *Cidades para as pessoas*. São Paulo: Perspectiva.
- GOMIDE, A. A. *et al.* (2014). Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTEIRO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. *Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- GOMIDE, A. A.; PIRES, R. (2014). *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- GOMIDE, A. A.; MACHADO, R. A.; ALBUQUERQUE, P. M. (2021). *Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais*. *Cadernos EBAPE. BR 19 (Especial)*, 689-704.
- GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*, p. 85-104, Brasília: IPEA.
- GONDIM, L. M. P. (1991). *Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas*. Rio de Janeiro: IBAM.
- GRAZIA, G. (2002). “Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas”. In: OSÓRIO, L. M. *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris.
- GRIN, E. J. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 76. ed., v. 23, p. 312-336, São Paulo.

referências

HARVEY, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Tradução: M. S. Pereira. São Paulo: Martins Fontes.

HONDA, S. C. (2017). Planejamento ambiental e ocupação do solo urbano em Presidente Prudente (SP). *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 1, ed., v. 7, p. 62-73.

HUTTER, S. (2014). Protest event analysis and its offspring. In: DELLA PORTA, Donatella (ed.). *Methodological practices in social movement research*. Oxford: Oxford University Press, p. 335-367.

IBGE. (2010). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico*.

IBGE. (2017). *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*: 2017. Rio de Janeiro: Coordenação de Geografia.

IBGE. (2018). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)*.

IBGE. (2019). *Produto Interno Bruto dos Municípios*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=downloads>. Acesso em: 10 agosto 2022.

IBGE. (2021). *Estimativas da População*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 10 agosto 2022.

IBGE. (2021). *IBGE Cidades*. Disponível em: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 6 julho 2022.

IBGE. (s.d.). *Regiões Metropolitanas, Aglomerações urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento*. Brasília: IBGE. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 8 agosto 2022.

IDEMA. (2022). Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte. *Unidades de Conservação do RN*. Disponível em: <http://www.idema.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TAR-G=334&ACT=null&PAGE=null&PARM=null&LBL=NOT%C3%8DCIA>. Acesso em: 10 agosto 2022.

IGARN. (2022). Instituto de Gestão das Águas. *Volume de água na Lagoa do Bonfim*. Disponível em: <http://www.igarn.rn.gov.br>. Acesso em: 10 agosto 2022.

INMET. (2022). Instituto Nacional de Meteorologia. *Balanço das condições do tempo em Natal (RN) em julho de 2022*. Disponível em: <https://portal.inmet>.

gov.br/noticias/balan%C3%A7o-das-condi%C3%A7%C3%B5es-do-tempo-em-natal-rn-em-julho-de-2022. Acesso em: 11 setembro 2022.

IPCC. (2017). Intergovernmental Panel on Climate Change. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

JOBERT, B.; MULLER, P. (1987). *L'Etat en action: politique publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.

LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.

LEÔNICIO, É. M. (2019). O Fórum Direito à Cidade da UFRN e a revisão do Plano Diretor de Natal 2017-2019. In: *Anais do Seminário Internacional O Direito como Liberdade: 30 Anos de O Direito Achado na Rua*. Brasília: UNB.

LEÔNICIO, É. M. (2020). O Fórum Direito à Cidade e a revisão do Plano Diretor de Natal: da forma ao conteúdo por uma cidade mais justa. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU)*, 11. ed., v. 6, p. 115-148, Belo Horizonte.

LIMA, G. C. A. (2018). *Uso e ocupação do solo e impactos ambientais na Zona de Proteção Ambiental 3 em Natal/RN, Brasil*. 2018. 97f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) – Departamento de Geografia (Ed.), Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal.

LIMA, L. L. (2020). Plano Plurianual como *proxy* para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12, p. 1-16, Curitiba.

LINS, D. S. (2022). PROJETO MOTYRUM URBANO: experiência extensionista pela efetivação do direito à moradia em tempos de pandemia. *Anais do XIX Encontro Nacional da ANPUR*. São Paulo: ANPUR.

MACIEL, E. F. (2022). Natal, a cidade protagonista das manifestações de junho de 2013 que deixaram perplexo o Brasil. *Natal: Movimento Passe Livre*. Disponível em: <https://passelivrenatal.blogspot.com/2017/09/revolta-do-busao-v.html>. Acesso em: 31 julho 2022.

MADROÑERO, F. D. (2022). *Potencial risco à poluição antropogênica no sistema aquífero Dunas/Barreiras da Região Metropolitana de Natal*. 2022. 93f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Centro de Biociências, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal.

MARENCO, A. (2017). Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *Dados*, v. 60, p. 1.025-1.058.

referências

- MARENCO, A., STROHSCHOEN, M. T., & JONER, W. (2016). Para além de sístoles e diástoles: capacidade estatal, receita e *policies* nos municípios brasileiros. Em *10º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA* (p. 1-33). Belo Horizonte: ABCP.
- MARENCO, J. A. (2009). Impactos de extremos relacionados com o tempo e o clima – Impactos sociais e econômicos. In: E. Especial (Ed.), *Boletim do Grupo de Pesquisa em Mudanças Climáticas* (GPMC), v. 8, p. 1-5.
- MARICATO, E. (2000). As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: VAINER, C.; MARICATO, E.; ARANTES, M. O. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.
- MARICATO, E. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- MARICATO, E. (2015). Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C.; SANTOS JÚNIOR, O. A. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- MATUS, C. (1996). *Adeus, Senhor Presidente: governantes e governados*. São Paulo: FUNDAP.
- McADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. (2009). Para mapear o confronto político. *Lua Nova*, v. 76, São Paulo.
- MELO, C. M., CAMARA, R. L.; CLEMENTINO, M. L. M. (2021). Expansão e austeridade: a dinâmica fiscal do gasto público dos municípios metropolitanos brasileiros entre 2004 e 2018. In: *Anais do Encontro Anual da ANPOCS*, v. 45. Realizado de forma remota: Anais do Encontro Anual da ANPOCS.
- NACIONAL, T. (2022). Consulta FINBRA. *Contas Anuais*. Dados de 2013 a 2020. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Em (2013 - 2020). Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 10 agosto 2022.
- NACIONAL, T. (2022). FINBRA – *Dados contábeis dos municípios – 1989 a 2012*. Finanças Municipais do Brasil. Em (2004 - 2012). Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2003/26>. Acesso em: 10 agosto 2022.
- NATAL. (1984). *Lei Complementar n.º 3.175/1984*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização físico-territorial do Município de Natal. Prefeitura de Natal.
- NATAL. (1994). *Lei Complementar n.º 007/1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Prefeitura de Natal.
- NATAL. (2007). *Lei Complementar n.º 082/2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor

de Natal e dá outras providências. Prefeitura de Natal.

NATAL. (2022). *Conferência avança para fase final de votação da minuta do Plano Diretor*. Prefeitura de Natal. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/news/post/34686>. Acesso em: 30 junho 2022,

NATAL. (2022). *Lei Complementar nº. 208/2022*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal, e dá outras providências. Prefeitura de Natal.

NATAL. (2022). *Regimento Interno do Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal*. Prefeitura de Natal. Disponível em: https://planodiretor.natal.rn.gov.br/anexos/regimento_interno_revisao_plano_diretor.pdf. Acesso em: 8 agosto 2022.

NATAL. (2022). *Site oficial da revisão do Plano Diretor de Natal*. Prefeitura de Natal. Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/semurb/planodiretor/>. Acesso em: 8 agosto 2022.

NOGUEIRA, M. A. (2014). Representação, crise e mal-estar institucional. *Revista Sociedade e Estado*, 1. ed., v. 29, Brasília. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/hvXsqhDwPyFpdfXwhYBq8nB/?lang=pt>. Acesso em: agosto 2022.

NORTE, R. G. (2022). Decreto nº 31.671, de 08 de julho de 2022. *Diário Oficial do Estado*. Disponível em: <http://webdisk.diariooficial.rn.gov.br/Jornal/12022-07-08E.pdf>. Acesso em: 11 setembro 2022.

ORAIR, R. O. (2016). Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. Texto para Discussão, v. 2.215, Rio de Janeiro: IPEA.

PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. (2018). Planejamento governamental nos municípios brasileiros: um debate sobre a construção das capacidades estatais no RGS. 2018. In: *Anais do 11º Encontro da ABCP*, p. 1-26, Curitiba: ABCP.

PESSOA, Z. S. (2015). Organização e Estrutura Social da Região Metropolitana de Natal: permanências e mudanças entre 2000 e 2010. In: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. *Natal: transformações na ordem urbana*, p. 173-220, Rio de Janeiro: Letra Capital.

PIERRE, J. (2014). Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 6. ed., v. 50, p. 864-889.

PMBC. (2013). Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. *Base Científica das Mudanças Climáticas*. Rio de Janeiro: Coppe/Universidade Federal do Rio de Janeiro.

REIS, E.; REIS, I. (2002). Análise Descritiva de Dados. In: *Relatório Técnico do Departamento de Estatística da UFMG*. Disponível em: www.est.ufmg.br. Acesso em: 10 agosto 2022.

referências

REZENDE, F. C. (2019). *Os Leviatãs estão fora do lugar: democracia, globalização e transformações no papel do Estado (1990-2010)*. Recife: UFPE.

RIBEIRO, L. C. Q. (1994). O município e a Reforma Urbana: os desafios da política urbana redistributiva. *Proposta: crise urbana*, v. 62, p. 5-13, Rio de Janeiro: FASE.

RIBEIRO, L. C. Q. (2017). As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira. Texto para discussão interna – INCT Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro.

RIBEIRO, L. C. Q. (2018). *A metrópole em questão: desafios da transição urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

RIBEIRO, L. C. Q. (2019). *Termo de Referência: finanças locais e regimes urbanos: impactos da inflexão ultraliberal e financeirização sobre a autonomia fiscal dos municípios metropolitanos*. Rio de Janeiro/Belo Horizonte/Curitiba/Natal: Observatório das Metrôpoles.

RIBEIRO, L. C. Q. (2020). *As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira*. Texto para Discussão 012. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles.

ROLNIK, R. (2001). “Estatuto da Cidade – Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza”. In: SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. *Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana*. São Paulo: Instituto Pólis.

ROMO, C. M.; DEL RIEGO, L. F. (1997). *Adeus, senhor presidente: governantes, governados*. Edições Fundap.

RUCHT, D.; KOOPMANS, R.; NEIDHARDT, F. (1999). Introduction: protest as a subject of empirical research. In: *Acts of dissent: new developments in the study of protest*, p. 7-30, UK/USA: Rowman and Littlefield Publishers.

S2ID. (2022). *Sistema Integrado de Informações sobre Desastres*. Disponível em: <https://s2id.mi.gov.br>. Acesso em: 10 setembro 2022.

SAFATLE, V. (2017). *Só mais um esforço*. São Paulo: Três Estrelas.

SANTOS JÚNIOR, O. (2022). *Direito à Cidade e Reforma Urbana: trajetórias e perspectivas*. Conferência de Abertura do Curso de Formação “Direito à Cidade, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e as Políticas Públicas em tempos de COVID-19”. Natal.

SANTOS, A. M. (2017). *Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: EDUERJ.

SANTOS, M. (1993). *A urbanização brasileira*. São Paulo: Edusp.

SANTOS, M. S. (1998). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec / Anpur.

SAULE JÚNIOR, N. (2002). “Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática”. In: OSÓRIO, L. M. *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris.

SAULE JÚNIOR, N. (2011). “A trajetória da reforma urbana no Brasil: a trajetória do movimento nacional pela reforma urbana”. In: SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago: Habitat International Coalition.

SCHAFER, A.; STREECK, W. (2013). *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity Press.

SCHECHINGER, C. M. (2010). Impuestos a la propiedad. In: SMOLKA, M. O.; MULLAHY, L. *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

SIDRA. (2022). Sistema IBGE de Recuperação Automática. *População residente nos municípios pertencentes à Região Metropolitana de Natal/RN: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/2093>. Acesso em: 6 julho 2022.

SILVA, A. F.; LEÔNICIO, É. M. (2021). *Os rumos do (novo) Plano Diretor de Natal: Outorga Onerosa e Transferência de Potencial Construtivo – Parte 4*. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/os-ru-mos-do-novo-plano-diretor-de-natal-outorga-onerosa-e-transferencia-de-potencial-construtivo-parte-4/>. Acesso em: junho 2022.

SILVA, B. C. (2018). Perspectiva de uma metrópole em formação: cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Natal/RN. *Interfaces Científicas – Direito*, 3. ed., v. 6, p. 71-86, Aracaju.

SILVA, M. K. (2011). Dinâmicas da ação coletiva: análise de eventos de protesto no estudo dos repertórios associativos. In: *Anais do XXVIII Congresso Internacional da Associação Latino-Americana de Sociologia (ALAS)*, p. 6-11. UFPE, Recife/PE, 6 a 11 de setembro de 2011.

SILVA, R. M. (2022). A Região Metropolitana de Natal no período da inflexão ultraliberal: estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. S. *Gestão Urbana, Projetos e Política Territorial*. 1. ed., p. 158-179, Rio de Janeiro: Letra Capital.

SILVA, R.; ATAÍDE, R. M.; BRASIL, A. B. (2021). *Os (novos) rumos do Plano Diretor de Natal: o que muda no controle de gabarito e na proteção da paisagem? – Parte 3*. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/os-novos-ru-mos-do-plano-diretor-de-natal-o-que-muda-no-con-trole-de-gabarito-e-na-protecao-da-paisagem-parte-3/>. Acesso em: junho 2022.

referências

SKOCPOL, T. e. (1985). *Bringing the state back*. Cambridge: Cambridge University Press.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. (1982). State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political science quarterly*, 2. ed., v. 97, p. 255-278. Nova Iorque.

SMOLKA, M. (2013). Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development. *Policy Focus Report*. Cambridge: Lincoln Institute Land Policy. Disponível em https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementing-value-capture-in-latin-america-full_1.pdf. Acesso em: 8 setembro 2022.

SMOLKA, M. O.; AMBORSKI, D. (2000). Value capture for Urban Development: An Inter-American Comparison. *Work Papers*. Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/1279_Smolka%20Final.pdf. Acesso em: 8 setembro 2022.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. (1999). Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, v. 48, p. 187-244.

STREECK, W. (2014). *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. Berlin: Verso.

TATAGIBA, L. (2011). “A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo”. In: PIRES, R. R. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.

TATAGIBA, L. (2014). 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. *Política & Sociedade*, 28. ed., v. 13, p. 35-62.

TATAGIBA, L.; GALVÃO, A. (2019). Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). *Opinião Pública*, v. 25, p. 63-96.

TEIXEIRA, R. L. (2021). “Pensando no hoje e no futuro”: iniciativas de mudanças climáticas nas capitais do Nordeste do Brasil. *Confins*. (Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia), v. 52.

TINOCO, I. C. M. (2018). Characterization of rainfall patterns in the semiarid Brazil. *Anuário do Instituto de Geociências*, 2. ed., v. 41, p. 397-409.

TROVÃO, C. J.; ARAÚJO, J. B. (2020). Desenvolvimento e mercado de trabalho em tempos de Covid-19: os impactos dos auxílios emergenciais na Região Metropolitana de Natal e no Rio Grande do Norte. In: CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. S.; SILVA, B. C. *Em tempos de pandemia: contribuições do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal*. 1. ed., p. 201-224. Rio de Janeiro: Letra Capital.

TROVÃO, C. J.; ARAÚJO, J. B. (2020). Reforma trabalhista, flexibilização e novas formas de contratação: impactos sobre o mercado de trabalho no

Brasil até 2019. *Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho (RBEST)*, v. 2, Campinas/SP.

VASCONCELOS, M. (2018). Avaliação do potencial risco de contaminação das águas subterrâneas na zona norte de Natal, RN. *Revista de Gestão de Água da América Latina*, v. 15.

VILLAÇA, F. (2005). *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo. Edição do autor.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

LISTA DE AUTORES

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Doutor em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Atualmente é professor associado do Instituto de Políticas Públicas da UFRN, onde atua no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) e no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU), ambos na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Amíria Bezerra Brasil

Doutora em Arquitetura e Urbanismo (USP). Mestre em Desenvolvimento Urbano (UFPE). Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFC). Atualmente é professora adjunta da UFRN, com atuação no Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora do Núcleo Natal na Rede INCT Observatório das Metrópoles e também como pesquisadora no Grupo de Pesquisa Ecohabitat (UFRN).

Ana Célia Baía Araújo

Mestra em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN) e graduada em Gestão Ambiental pelo Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN). Atualmente desempenha atividades como bolsista de Gestão Ambiental do Convênio FAPERN/IDEMA e estuda indicadores socioambientais, sustentabilidade e mudanças climáticas como colaboradora do Laboratório Interdisciplinar Sociedades, Ambiente e Território (LISAT/UFRN) e da Rede INCT Observatório das Metrôpoles — Núcleo Natal.

Ana Vitória Araújo Fernandes

Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Especialista em Gerenciamento de Projetos (FGV). Bacharela em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Atualmente é professora substituta do Instituto de Políticas Públicas. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora do Grupo Estado e Políticas Públicas e na Rede INCT Observatório das Metrôpoles — Núcleo Natal.

Anna Clara Ferreira de Araújo

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN). Graduada no Curso de Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas (GPP/UFRN). Atualmente é pesquisadora no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN) e na Rede INCT Observatório das Metrôpoles — Núcleo Natal.

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 Metrôpoles — Núcleo Natal e no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN).

Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo

Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduado em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrôpoles — Núcleo Natal e no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN).

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.

Emanuel Ramos Cavalcanti

Doutor em Arquitetura e Urbanismo (UPMackenzie). Mestre em Desenvolvimento Urbano (UFPE). Graduado em Arquitetura e Urbanismo (UFC). Atualmente é professor adjunto do DARQ/UFRN, com atuação no Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como colaborador do projeto de extensão Fórum Direito à Cidade e como pesquisador do grupo de pesquisa Estudos Contemporâneos do Habitat (ECOhabitat).

Eric Mateus Soares Dias

Doutorando em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduado em Gestão Ambiental pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Atualmente desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrôpoles — Núcleo Natal e no Laboratório Interdisciplinar Sociedades, Ambientes e Territórios (LISAT/UFRN).

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio

Doutoranda em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Mestre em Ciências Sociais (UFRN). Graduada em Direito pelo Instituto Camilo Filho (ICF), Teresina/PI. Atualmente desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrôpoles — Núcleo Natal e no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN).

Gabriel Lucas Leodegário Silva

Mestrando em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Especialista em *Design* de Mobiliário (Unyleya). Graduado em Arquitetura e Urbanismo pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). Atualmente desempenha atividades acadêmicas como pesquisador bolsista do CNPq no Laboratório Interdisciplinar, Sociedades, Ambientes e Territórios (LISAT/UFRN).

Gabriel Rodrigues da Silva

Doutorando em Geografia na Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduado em Geografia pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Atualmente desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrôpoles — Núcleo Natal; Núcleo de Pesquisa Sobre Pactos Político-Territoriais e Desenvolvimento (NUPACT/UFF) e Grupo de Geografia Urbana e Urbanismo (GEONIT/UFF).

Huda Andrade Silva de Lima

Doutora em Arquitetura Urbanismo (PPGAU-UFRN). Mestre em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU-UFRN). Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Atualmente é professora do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN) com atuação na área de Estudos Urbanos e Regionais (Curso de Graduação de Arquitetura e Urbanismo). Além disso, desempenha atividades de pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrôpoles, do Núcleo Natal.

Izabelly Cristina Mendes Tinoco

Doutora em Ciências Climáticas (UFRN). Mestra em Demografia (UFRN). Graduada em Estatística (UFRN). Atualmente desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrôpoles — Núcleo Natal (UFRN).

Juliana Bacelar de Araújo

Doutora em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP). Mestra em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP). Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atualmente é docente da UFRN com atuação no Programa de Pós-Graduação em Economia, do Departamento de Economia. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrôpoles — Núcleo Natal e no Grupo de Pesquisa em Economia Política do Desenvolvimento (GEPD/UFRN).

Larissa Kevinlyn Martins Marinho

Graduada no Curso de Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas (GPP/UFRN). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN). Pesquisadora da Rede INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo RMNatal.

Lindijane de Souza Bento Almeida

Bacharel, mestre e doutora em Ciências Sociais (UFRN). Atualmente é professora associada III da UFRN, com atuação no Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Além disso, desempenha atividades como diretora do Instituto de Políticas Públicas (IPP), pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrôpoles — Núcleo Natal, coordenadora adjunta do Laboratório de Planejamento Urbano e Regional e líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN).

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 Metrôpoles 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 (FAU-USP). Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Atualmente é professora titular da UFRN, com atuação no Departamento de Arquitetura (Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo) e em Cursos de Pós-Graduação (Arquitetura e Urbanismo PPGAU/UFRN; Estudos Urbanos e Regionais, PPEUR/UFRN). Coordena o Grupo de Pesquisa Estudos Contemporâneos do Habitat (ECOhabitat) e o Laboratório de Habitação, Habitat e Cidadania (LabHabitat /DARQ/UFRN). Desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora do Núcleo/UFRN, na Rede INCT Observatório das Metrôpoles.

Pedro Henrique Correia do Nascimento de Oliveira

Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduado em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Membro do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (UFRN) e do Grupo Observatório das Metrôpoles (UFRJ). Tem interesse de pesquisa nos temas de Política Urbana, Políticas Públicas, Relações entre Estado e Sociedade e Movimentos Sociais. Bolsista/pesquisador na Fundação de Apoio à Pesquisa do RN (FAPERN).

Raquel Maria da Costa Silveira

Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduada em Gestão de Políticas Públicas (UFRN), Direito (UNIRN). Professora (UFRN), com atuação no Instituto de Políticas Públicas (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas e Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais). Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora do Núcleo Natal na Rede INCT Observatório das Metrôpoles e pesquisadora no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN) e no Grupo de Pesquisa Socioeconomia do Meio Ambiente e Política Ambiental (SEMAPA/UFRN).

Rebeca Marota da Silva

Doutoranda e mestra em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduada em Ciências Econômicas (UFRN). Atualmente desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrôpoles — Núcleo Natal.

Richardson Leonardi Moura da Camara

Doutor em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduado em Ciências Sociais (UFRN). Atualmente é professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Pesquisador PDSE CAPES no Centre for Sustainable Development, Simon Fraser University (SFU, Vancouver, Canada) e LEMET (Laboratório de Estudos Metropolitanos (El Colegio de Jalisco, Mexico). Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisador de Pós-Doutorado na Rede INCT Observatório das Metrôpoles (Núcleo Natal).

Rodolfo Finatti

Pós-doutorando em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Mestre e doutor em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP). Graduado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Atualmente desempenha atividades acadêmicas como pesquisador no Programa de Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) do Instituto de Políticas Públicas (UFRN) e na Rede INCT Observatório das Metrôpoles — Núcleo Natal.

Rodrigo Silva

Mestrando em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Graduado em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Atualmente desempenha atividades como colaborador do Projeto de Extensão Fórum Direito à Cidade e como pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrôpoles — Núcleo Natal (UFRN).

Ruth Maria da Costa Ataíde

Doutora em Pensamiento Geográfico y Organización del território (Universidade de Barcelona – UB/ES). Mestre em Pensamiento Geográfico y Organización del território (UB/ES) e em Ciências Sociais (UFRN). Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Atualmente é professora associada da UFRN, com atuação no Departamento de Arquitetura (Curso de Graduação e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) e desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora do Núcleo Natal na Rede INCT Observatório das Metrôpoles e da Rede de Pesquisa Quapá-SEL e do Grupo de Pesquisa Estudos Contemporâneos do Habitat (EcoHabitat-Darq/UFRN).

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 professor substituto da UFRN, com atuação no Instituto de Políticas Públicas (Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas). Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrôpoles — Núcleo Natal e no Grupo de Pesquisa Laboratório Interdisciplinar Sociedades, Ambientes e Territórios (LISAT/UFRN).

Sarah de Andrade e Andrade

Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU-UFRN). Mestre em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU-UFRN). Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Atualmente desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora do 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 Metrôpoles — Núcleo Natal. Possui pesquisa na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em investigações sobre insurgência e participação popular na produção do espaço urbano.

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros

Doutora em Ciência Política (UFPE). Mestre em Ciências Sociais (UFRN). Graduada em Ciências Sociais (UFRN). Atualmente é professora da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), com atuação no Departamento de Ciências Sociais e Política e no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Humanas. Além disso, está vinculada a Rede INCT Observatório das Metrôpoles.

Yonara Claudia dos Santos

Mestranda em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Especialista em Administração Pública (UFRN). Graduada em Administração (UFRN). Atualmente desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora no Laboratório Interdisciplinar Sociedades Ambientais e Territórios (LISAT/UFRN) e na Rede INCT Observatório das Metrôpoles — Núcleo Natal.

LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Instituto de Políticas Públicas (IPP)

Fórum Direito à Cidade (DARQ-UFRN)

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)

Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN)



ISBN 978-85-7785-772-2



9 788577 857722