

Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível

NATAL



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível

NATAL



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Copyright © Observatório das Metrôpoles, 2024

*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 Clementino

ILUSTRAÇÃO DA CAPA: Gabriel Ponã

PROJETO GRÁFICO: Letra Capital Editora

EDITORAÇÃO: Jenyfer Bonfim

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

N224

Natal [livro eletrônico] / Observatório das Metrôpoles ; [organização de Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva e Maria do Livramento Clementino]. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2024.

3MB; PDF. (Coleção Caderno de Propostas : Observatório das Metrôpoles nas Eleições ; 10)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-997-9

1. Brasil - Regiões metropolitanas 2. Sociologia urbana 3. Planejamento urbano 4. Natal (RN)
I. Observatório das Metrôpoles II. Silva, Alexsandro Ferreira Cardoso da III. Clementino, Maria do Livramento

24-3991

CDD 307.76

Angélica Ilacqua – Bibliotecária - CRB-8/7057

Observatório das Metrôpoles - 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

observatoriodasmetrosoles.net.br/

LETRA CAPITAL EDITORA

Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781

www.letracapital.com.br

FICHA TÉCNICA

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Adauto Lucio Cardoso

Juciano Martins Rodrigues

Jupira Gomes de Mendonça

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Luciana Corrêa do Lago

Luciano Joel Fedozzi

Marcelo Gomes Ribeiro

Maria do Livramento Miranda Clementino

Orlando Alves dos Santos Junior

Renato Bezerra Pequeno

Organização:

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Maria do Livramento Miranda Clementino

Apoio técnico:

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Ana Emília da Silva Couto

Wagner Muniz

10

PREFÁCIO

POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

14

INTRODUÇÃO

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Maria do Livramento Miranda Clementino

19

EIXO SEGREGAÇÃO

METRÓPOLE DESIGUAL E A SEGREGAÇÃO URBANA

NA GRANDE NATAL..... 20

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Huda Andrade Silva de Lima

25

EIXO GOVERNANÇA

PROBLEMAS DE INTERESSE COMUM REQUEREM SOLUÇÕES

INTEGRADAS NA RM NATAL..... 26

Maria do Livramento Clementino

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

POR QUE A GOVERNANÇA FORTALECE A REGIÃO

METROPOLITANA DE NATAL?..... 32

Maria do Livramento Miranda Clementino

Lindijane de Souza Bento Almeida

Brunno Costa do Nascimento Silva

37

EIXO PARTICIPAÇÃO

A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO URBANA DE NATAL:

fato ou boato?..... 38

Ruth Maria da Costa Ataíde

Sarah de Andrade e Andrade

Rodrigo Silva

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio

PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA NA REGIÃO METROPOLITANA

DE NATAL 44

Brunno Costa do Nascimento

Lindijane de Souza Bento Almeida

A VENDA DA CIDADE COMO POLÍTICA PÚBLICA: entre o empresariamento urbano e a participação social em Natal..... 48

Ruth Maria da Costa Ataíde

Sarah de Andrade e Andrade

Rodrigo Silva

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio

E O ATIVISMO METROPOLITANO, POR ONDE ANDA? 54

Pedro Henrique Albuquerque de Oliveira

Lindijane de Souza Bento Almeida

Ana Vitória Araújo Fernandes

Raquel Maria da Costa Silveira

59 EIXO ILEGALISMOS

ILEGAL, IMORAL OU ENGORDA 60

Cláudio Roberto de Jesus

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

ARENA DO MORRO: ativismo social, projeto urbano e combate à violência 64

Pedro Henrique Correia do Nascimento de Oliveira

Cláudio Roberto de Jesus

69 EIXO MORADIA

POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL E ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: desafios na RMNatal70

Dulce Bentes

Aldo da Fonseca Tinoco Filho

Analina de Moraes Barros

Cicero Wildemberg Matias Gomes

PARA DESATAR O NÓ DA TERRA.....76

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Maria Caroline Farkat Diógenes

Fernanda Maria da Mata Dias

PROJETOS HOSTIS E OS CUIDADOS COM A MORADIA SOCIAL	82
<i>Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros</i>	
<i>Yan de Oliveira Machado</i>	
<i>Mariana Fernandes Freitas</i>	
<i>Flávia Duarte de Oliveira Cruz</i>	
CAMINHOS PARA AMPLIAR A ASSESSORIA TÉCNICA EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL	86
<i>Amíria Bezerra Brasil</i>	
<i>Bernardo Nascimento Soares</i>	
<i>Miró Aires de Almeida</i>	
<i>Juliana Silva Barros</i>	
CENTROS HISTÓRICOS E A MORADIA, UM DEBATE SEMPRE NECESSÁRIO	90
<i>Wagner Muniz</i>	

95

EIXO MOBILIDADE

MOBILIDADE URBANA NA GRANDE NATAL:

a Tarifa Zero é possível?	96
---------------------------------	----

Allan Barbosa Moreira

José Francisco dos Passos Neto

101

EIXO SANEAMENTO

ÁGUAS URBANAS E SEGURANÇA HÍDRICA: uma agenda necessária	102
---	------------

Laise Kelley Lemos Barbosa

Alexsandro Ferreira C. da Silva

107

EIXO TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

COMO ANDA A CAPACIDADE ADAPTATIVA DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL?	108
--	------------

Zoraide Souza Pessoa

Yonara Claudia dos Santos

Ana Célia Baía Araújo

Rylanneive Leonardo Pontes Teixeira

**A CIDADE DO NATAL PRECISA PENSAR O PLANEJAMENTO
URBANO INCORPORANDO OS RISCOS E IMPACTOS DAS
MUDANÇAS CLIMÁTICAS..... 112**

Rylanneive Leonardo Pontes Teixeira

115 SOBRE OS AUTORES

PREFÁCIO

POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Coordenador Nacional do INCT Observatório das Metrôpoles

Pesquisador 1A do CNPq

Pesquisador Emérito FAPERJ e Professor Colaborador da UENF

Professor Titular IPPUR/UFRJ

O INCT Observatório das Metrôpoles vem se empenhando, através de várias iniciativas nos campos da pesquisa, formação, extensão e difusão de conhecimentos, em suscitar a reflexão e o debate sobre o futuro da sociedade urbana brasileira. Algo tanto mais necessário diante da crise disruptiva que atravessamos e das mudanças estruturais e aceleradas da civilização capitalista. E tanto mais relevante, do ponto de vista acadêmico e político, tendo em vista que observamos uma espécie de “cancelamento” da discussão sobre os caminhos que possam orientar o debate social sobre o futuro do nosso país.

Há 40 anos, o debate sobre o futuro era muito comum no Brasil. As universidades se posicionavam, existiam visões ideológicas de direita e esquerda, publicavam-se relatórios e organizações não governamentais eram consultadas. Enfim, o debate sobre o futuro estava na ordem do dia, mas está muito ausente na atualidade.

Desde 2022, o INCT Observatório da Metrôpoles vem orientando seus pesquisadores e pesquisadoras na direção de mobilizar os conhecimentos e informações geradas em seu programa de trabalho com o intuito de transformá-los em subsídios ao debate em torno da construção de um outro projeto para as metrôpoles brasileiras. Um projeto que, mirando o futuro, materialize os princípios e objetivos reformistas e democráticos que emergiram na era progressista inaugurada com a Constituinte de 1988. Esse foi o caso, por exemplo, das publicações “Metrópole e pandemia: presente e futuro” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022) e “Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022).

Decidimos dar continuidade a esse esforço, aproveitando o clima político das eleições de 2024, ao conceber e realizar o projeto “Observatório das Metrôpoles nas Eleições: um outro futuro é possível!”. Como resultado desse projeto, publicamos, em vários veículos da mídia corporativa, alternativa e de rede, aproximadamente 300 artigos. Artigos escritos em formato quase “jornalístico”, mas através dos quais divulgamos o nosso diagnóstico sobre as dimensões mais relevantes da questão urbana-metropolitana. Para tanto, levamos em consideração os seguintes temas: desigualdades sociais e segregação urbana; habitação; gestão democrática da cidade; mobilidade, saneamento; transição ecológica e ilegalismos. Tudo isso articulado, em nome da promoção de mecanismos de governança metropolitana.

A presente publicação reúne esse extenso e diversificado conjunto de textos, na forma de Cadernos de Propostas elaboradas pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais, influenciando os atores da sociedade e do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana que vivemos. Uma crise

que ameaça a reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão fortemente evidenciado nos mais recentes eventos do ciclo recorrente de desastres socioambientais que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

Acreditamos que essa iniciativa ajuda a concretizar os objetivos de construção da Plataforma de Conhecimentos, Informações e Inovação para o desenvolvimento urbano que fundamenta nossa agenda de pesquisa e ação. Cumpre mencionar que, ao fazê-lo, inspiramo-nos em três importantes autores que se empenharam em refletir sobre as possíveis estratégias (cognitivas-éticas-políticas) de construção de um projeto de futuro alternativo, diante dos desafios e das mudanças disruptivas que marcaram, até agora, o século XXI.

Em primeiro lugar, recorremos a Immanuel Wallerstein, renomado sociólogo e cientista político, que propôs o conceito de *utopística*. Trata-se da proposta de um novo modelo de produção de conhecimentos sobre o “devir histórico”, capaz de ajudar na busca de alternativas diante da bifurcação e das turbulências do sistema mundial. A partir de uma perspectiva crítica, desafiando as noções convencionais de utopia como algo inalcançável e irrealizável, Wallerstein sugere que a *utopística* seja um exercício intelectual e prático, visando conceber e trabalhar em direção a futuros sociais e políticos alternativos. Ou seja, trata-se de estimular a “conexão entre ciência, ética e a política. Tem a ver com a produção de conhecimento que mobiliza simultaneamente a ciência e a busca pela verdade objetiva, a ética e o compromisso do conhecimento com os ideais da promoção do ‘bem’ e da ação política traduzida no uso do conhecimento para a realização terrestre dos nossos objetivos e não no plano da utopia” (Utopística ou as Decisões Históricas do Século XXI. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003, p. 10).

Em segundo lugar, mobilizamos os argumentos do livro “Como ser Anticapitalista no Século XXI” (São Paulo: Boitempo, 2019.), escrito pelo sociólogo e economista Erik Olin Wright. Nele, o autor propõe a reflexão estratégica sobre como transformar o capitalismo com “utopias reais”, que representariam visões de um futuro desejável, alcançáveis por meio de mudanças concretas e realizáveis na estrutura social e econômica. Ao contrário das utopias tradicionais, que, frequentemente, são vistas como idealizações inatingíveis, Wright defende a crítica ao capitalismo tornando centrais os conceitos de igualdade e justiça, democracia e liberdade, comunidade e solidariedade. Conceitos que permitiriam a conexão entre as noções abstratas com as quais trabalhamos no campo da pesquisa acadêmica e os saberes gerados nas experiências dos ativismos. Porém, ainda de acordo com o autor, não se trata de elaborar um “manifesto em abstrato”, mas, antes, de usar os conhecimentos e informações para dar voz e visibilidade às experiências e possibilidades alternativas nascidas das práticas de atores, movimentos, projetos políticos, mesmo comunidades, famílias e até

indivíduos que procuram reagir às opressões, danos sociais, dominações e alienações impostos pelo capitalismo.

Por último, também nos inspira a proposição de Naomi Klein, em seu livro-manifesto “Não Basta Dizer Não. Resistir à Política de Choque e Conquistar o Mundo do Qual Precisamos (Rio de Janeiro: Bertrand, 2019). Para a autora, não basta apenas resistir, dizer “não”, à estratégica dos choques praticada pelas forças capitalistas, mas proclamar um “sim” inspirador, capaz de gerar confiança e suscitar a construção de um território de unificação das forças progressistas. Forças que o choque populista-direitista pretende dividir e, no limite, destruir. Para tanto, segundo Klein, duas tarefas precisam ser realizadas. Primeiro, a elaboração de uma sólida compreensão de como a “política do choque” funciona, paralisando as resistências e promovendo os interesses de quem ela serve. Essa compreensão é a maneira de sairmos, rapidamente, do estado de choque e começarmos a lutar. Segundo, e igualmente importante, temos que contar uma história diferente daquela que os “mentores do choque” estão promovendo, uma visão de mundo convincente o bastante para competir diretamente com a deles. Essa visão, baseada em valores progressistas, deve oferecer um caminho diferente, distante dos choques em série. Um caminho baseado na união, que vá além das fronteiras de raça, etnia, religião e gênero, um caminho, enfim, que se baseie na cura do planeta, em vez de provocar mais guerras desestabilizantes e aprofundar a crise socioecológica.

Acima de tudo, o caminho, ou melhor, os caminhos alternativos que justificam e orientam o pensar o futuro sugeridos por Klein, mas também por Wallerstein e Wright, apontam para a necessidade de aproveitarmos o momento eleitoral para oferecer àqueles que estão sofrendo pelas consequências da precariedade urbana uma plataforma de esperança, compreensão e ação para a conquista de uma vida tangivelmente melhor. Não afirmamos saber exatamente como tudo isso resultaria, efetivamente, em um “futuro alternativo”. Esta coleção contém a contribuição do INCT Observatório das Metrôpoles para a compreensão dos desafios das nossas cidades para a construção de visões sobre o devir histórico. Seja como for, estamos convencidos de que um “outro futuro” só será possível se for gerado o conhecimento resultante de um processo genuinamente colaborativo. Uma colaboração entre ciência e ética, verdade e valores, pensar e fazer, saberes e práticas, capaz de colocar na liderança do processo histórico aqueles mais brutalizados e diretamente atingidos pelas mudanças radicais e disruptivas que as forças capitalistas estão promovendo no início do século XXI.

Que este Caderno de Propostas seja mais um passo no caminho desse outro futuro possível!

INTRODUÇÃO

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Maria do Livramento Miranda Clementino

Em 2024, o INCT Observatório das Metrôpoles desenvolveu o projeto “Observatório das Metrôpoles nas eleições: um outro futuro é possível” como desdobramento do programa de trabalho “As metrôpoles e o Direito à Cidade: plataforma de conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano”; o projeto envolveu grupos de pesquisa em 18 núcleos metropolitanos, formando conjunto articulado de reflexões sobre a política urbana, metropolitana e ambiental das cidades brasileiras, constituindo um amplo panorama propositivo aos municípios metropolitanos.

Na Região Metropolitana de Natal, o Núcleo RM Natal trabalhou em dezoito artigos, com seus pesquisadores, abordando análises e propostas sobre oito temas – *segregação, governança, participação, ilegalismos, moradia, mobilidade urbana, saneamento básico e transição ecológica*. É importante lembrar que a ideia principal do projeto foi a publicação desses artigos antes das eleições municipais de 2024, com o objetivo de ampliar e qualificar o debate público. Para tanto, o meio escolhido não poderia ser os conhecidos canais de divulgação científica – como revistas ou fóruns acadêmicos, e sim mídias com maior alcance e impacto na comunidade.

Um segundo aspecto da proposta era evitar uma linguagem acadêmica, recheada de mapas ou quadros, buscando um texto mais direto que, embora baseado em pesquisas, trouxesse reflexões ao alcance de um público não especializado. Os chamados “artigos de opinião” correspondem a um gênero de texto que apresenta foco argumentativo, deixando claro o ponto de vista do seu autor e voltado para provocar uma discussão.

O canal de divulgação escolhido, parceiro do projeto, foi o **Saiba Mais** – agência de notícias *on-line*, criado em 2017 em Natal, que possui três princípios que se adequam aos interesses do Observatório das Metrôpoles, isto é, Democracia, Direitos Humanos e Justiça Social. Os artigos foram publicados – entre abril e julho de 2024, semanalmente na página *saibamais.jor.br*, gerando comentários, leituras e maior alcance das ideias. Desde já, agradecemos a Rafael Duarte e Jana Sá pela oportunidade da parceria e pela possibilidade de compartilhar os artigos de opinião com um público amplo e diverso.

Neste volume – que chamamos Caderno de Propostas – rerepresentamos os artigos publicados, agora no formato livro, a ser publicado de modo a divulgar e alcançar os espaços de formação (as salas de aula, os eventos de extensão), as bibliotecas e servir ao debate sobre as políticas públicas urbanas. É um espaço formativo de incidência técnica (posto que formado no âmbito das Universidades), mas também política – no sentido de favorecer o debate pela sociedade.

Uma leitura nos artigos indica a urgência dos temas, agora, mas também as dificuldades históricas de superação dos desafios, muitos deles conhecidos há décadas. Iniciando pelo tema da *segregação*, os autores lembram que os conceitos de desigualdade social e segregação residencial “andam” juntos, (des)organizando o território e justapondo problemas tanto de ordem social quanto espacial. No caso de Natal, há décadas o problema da moradia popular, isto é, os espaços de pobreza, estão marcados por uma segregação que se amplia na escala metropolitana, indicando um eixo centro sul (Natal, Parnamirim) de interesse do segmento imobiliário de mercado, e um eixo norte-oeste (Natal, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz) com uma enorme diversidade de produção popular.

O tema da *governança* é tratado em dois artigos, sendo o primeiro um apanhado das dificuldades atuais do caso da RM Natal, apontado algumas ideias que passam pela retomada dos espaços de participação – como o Parlamento Comum, da ênfase sobre o Governo Estadual em reorganizar a base técnica do planejamento regional no RN, além da necessária mobilização das Câmaras Legislativas municipais que, entre outros, são fundamentais a uma boa governança metropolitana. O Estatuto da Metrópole reforça o objetivo da cooperação, apontando que os interesses comuns demandam soluções integradas, colaborativas, ajustadas à realidade de cada região. No caso de Natal, algumas opções são sugeridas nos artigos, como a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da metrópole, o fortalecimento do fórum de secretários municipais de planejamento, o envolvimento dos municípios nos projetos de interesse comum, entre outros.

A *participação* recebeu quatro artigos de opinião, com diferentes abordagens. No primeiro texto, a gestão urbana da cidade do Natal é algo de questionamentos quanto a sua efetiva participação social, tendo como objeto o atual processo de revisão do Plano Diretor. Polêmico, o Novo Plano Diretor (Lei Complementar n.208/22) foi elaborado em contexto da Pandemia Covid-19, com vários momentos de tensionamento com a sociedade. O cerne do debate está na qualidade dos instrumentos de participação – postos à prova – durante o processo de revisão do Plano Diretor, seja pelo critério de ampla representação da sociedade, seja pela possibilidade de visões diversas em relação aos temas, áreas e grupos sociais afetados.

O segundo artigo discute o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano do RN, sendo visto sua necessária revisão para adequar-se aos marcos institucionais mais recentes, trazidas pelo Estatuto da Metrópole e buscando retomar o alcance das ações como, por exemplo, a elaboração do PDU. O tema do empresariamento urbano e da participação social, em Natal, é tratado também em artigo deste livro, como uma forma de destacar as recentes estratégias de posicionamento dos projetos urbanos, como exemplos de mobilização dos setores empresariais (ligados ao turismo e ao imobiliário), e menor participação dos grupos sociais.

Por fim, no tema participação, discute-se o ativismo urbano, quando os autores discutem os protestos que – desde 2013 – se tornaram presentes no espaço público de Natal e da RM Natal; as principais pautas de tais reivindicações giraram no entorno dos temas direcionados à qualidade de vida, trabalho ou melhores políticas sociais. A análise trata do efeito desse ativismo na governança metropolitana, assim como os desafios que a ampliação dos debates públicos, da maior participação da população e de um maior envolvimento amplo dos setores sociais nos temas urbanos e regionais.

O tema dos *ilegalismos* é aqui abordado em dois textos, ambos pensando os cruzamentos entre o formal e o informal, em uma linha não clara quanto os limites do que possui significado de vida, e aqueles outros institucionais. No caso da moradia social, os novos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), por exemplo, ao serem apropriados por seus novos moradores, passam a se ajustar às dinâmicas de vida destes moradores, ora adaptando sua moradia ao comércio, ou transformando os espaços residuais em guarda de objetos para venda, entre outras

estratégias de sobrevivência. A informalidade convive com práticas institucionais de Políticas Sociais que não observam a realidade dos moradores, criando “ilegalismos” no desdobramento do que são as condições objetivas de vida das pessoas. Em outro artigo, os autores discutem o exemplo do Arena do Morro, equipamento esportivo construído no interior de uma comunidade de interesse social e que – pelo seu *design* e forma de inserção urbana se destaca em um meio eivado de precariedades; desse modo, a arquitetura formal convive com o informal acesso ao solo urbano, ressaltando ainda mais as condições contraditórias da cidade.

A *moradia* aparece nesse caderno em quatro artigos. O primeiro artigo trata das políticas de habitação em contexto de mudanças climáticas, em análise com as últimas mudanças do Novo Plano Diretor da cidade do Natal e os riscos associados as mudanças trazidas em instrumentos ou em áreas protegidas. O artigo “Para desatar o nó da terra”, por sua vez, trata dos recentes projetos de regularização fundiária em áreas carentes, utilizando-se para tanto a Lei Federal 13.465/17 como exemplo de inflexão neoliberal e diminuição de garantias de proteção social que, antes de “resolver” o problema da moradia, adota uma visão mais focada na propriedade e menos no Direito à Moradia. O MCMV volta a ser discutido quando os autores trazem o conceito de “projetos hostis”, isto é, práticas de afastamento da população mais vulnerável dos espaços públicos, ou de uma ausência – desses projetos – do sentido de cooperação e colaboração urbana. O foco é sustentar uma política habitacional que repense os espaços não apenas como áreas funcionalizadas, mas que admitam e estimulem a inclusão e participação da comunidade na melhoria da cidade.

Ainda no tema da moradia, a assessoria técnica (ATHIS) é abordada como meio de redefinir a política habitacional, deixando de estar centrada na produção do imóvel e admitindo como premissa a melhoria das condições de moradia, com participação dos arquitetos e urbanistas diretamente com as comunidades, ouvindo as necessidades e trabalhando em prol da população beneficiada. Há iniciativas ocorrendo em todo o Brasil, articulando redes de maior divulgação e disseminação das práticas de assessoria técnica habitacional, regularização fundiária e infraestrutura urbana. Por fim, o tema dos centros históricos e moradia é apresentado a partir da casa do bairro da Ribeira, bairro tradicional da cidade do Natal, e das possibilidades de um redesenho nas políticas de preservação histórica e de políticas que estimulem a moradia, conciliando com o patrimônio urbano edificado.

A *mobilidade urbana* é vista como uma provocação, atual, sobre a possibilidade de admitirmos a tarifa zero nas cidades, posto que começam a surgir exemplos e iniciativas nesse sentido. Este debate não é de exclusivo interesse dos setores técnicos, por envolver a própria dimensão da política pública de mobilidade urbana, acessibilidade, maior democratização da capacidade de ir e vir, entre outros, assim como novas práticas de participação nos rumos da política urbana. A tarifa zero é, desse modo, o tema de entrada par discutirmos as condições de reprodução das estratégias de vida, deslocamento, trabalho e qualidade de vida.

As *águas urbanas e a segurança hídrica* estão presentes em artigo que discute a necessária condução da política ambiental associada à política urbana (por exemplo,

observando os atuais planos diretores), tendo as mudanças climáticas, a escassez de recursos, o crescimento urbano etc. como variáveis em um jogo complexo, multidimensional e multiescalar. O acesso à água, a qualidade desse acesso, sua sustentabilidade ao longo do tempo, todos estes elementos passam pelo conceito de segurança hídrica, não apenas dos grandes mananciais, mas também no ambiente da cidade, com impacto potencial na qualidade de vida urbana e da metrópole.

Fechando nosso livro, discutimos a *transição ecológica e as mudanças climáticas* observando a capacidade adaptativa da Região Metropolitana de Natal, especialmente discutindo a presença dos meios de proteção ou prevenção à luz do quadro climático atual e projetado. As ações institucionais no Brasil e em diversos países estão se tornando comum – em agendas, planos ou acordos globais, mas precisam ser internalizados nos contextos regionais, urbanos e locais. As cidades da RM Natal estão em diferentes contextos econômicos e de “maturidade” institucional em relação a este tema tão urgente. Chuvas extremas, ou secas extremas, dinâmicas oceânicas, erosão costeira etc. são tópicos recorrentes nos municípios metropolitanos, demandando uma coordenação proativa e um novo patamar de responsabilidade socioambiental; desafios e oportunidades de incorporar, no planejamento urbano e regional, medidas de gestão urbana e ambiental de modo integrado, articulado e direcionado a respostas efetivas de resiliência e sustentabilidade.

São estes os temas que geraram, entre abril e julho de 2024, um debate propositivo, sem deixar de lado a análise, mas tentando ampliar a inserção do debate no conjunto de temas municipais – tão estratégicos em um ano eleitoral, onde Prefeitos e Vereadores irão ser, ou avaliados, ou então iniciar novos períodos de gestão. Os artigos, portanto, insurgem como propostas não apenas a estes pretendentes a cargos políticos, mas sobretudo para que a população conheça um pouco mais das políticas públicas; é o que esperamos, ao continuarmos a luta pelo Direito à Cidade e a uma metrópole plena de justiça social, desenvolvimento e qualidade de vida. Boa leitura.

**EIXO
SEGREGAÇÃO**

METRÓPOLE DESIGUAL E A SEGREGAÇÃO URBANA NA GRANDE NATAL

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Huda Andrade Silva de Lima

A Região Metropolitana de Natal (RM Natal) é formada por quinze municípios, contendo 1,52 milhão de pessoas, conforme o CENSO de 2022, ou seja, quatro em cada dez pessoas do Rio Grande do Norte reside na RM Natal. Desse quantitativo, cinco municípios detêm 1,2 milhão de pessoas – Natal, Parnamirim, Extremoz, Macaíba e São Gonçalo do Amarante – concentradas na chamada “Grande Natal”. Inserida no Nordeste brasileiro, a RM Natal é conhecida pela forte desigualdade social, isto é, pela distância mantida entre os grupos populacionais em diferentes posições na estrutura social, maior ou menor, e a depender de vários fatores (econômicos, raciais, políticos, educacionais etc.).

Em breve, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – irá revelar novos dados sobre seus espaços urbanos e rurais, sua transformação social e econômica, evidenciando “como anda” a RM Natal. Enquanto isso, não custa perguntar: O que já sabemos? Quais preocupações são bem conhecidas? Quais indicadores da estrutura social a serem adotados? E, neste ano de eleições, o que deveríamos atentar para debater com nossa comunidade? Sobretudo, de comunidades afetadas pela desigualdade social por problemas de classe, ou de raça e etnicidade, ou de educação, de renda, de moradia, de aspectos culturais.

Há diversas formas de medir ou avaliar a desigualdade social, sendo a renda familiar a mais comum. Como, por exemplo, o Índice de Gini (um dos mais conhecidos) da RM Natal apresentou (no período de 2015 a 2020) números entre 0,53 e 0,57 (lembrando que a desigualdade máxima é medida no 1,0 e a igualdade no 0,0), um pouco acima da média para o Nordeste.

As famílias com alta, média e baixa renda formam, assim, um “mapa” da desigualdade que nos permite espacializar por cidades, bairros ou regiões, identificando sua localização – daí a importância do CENSO 2022, para nos situar no quadro regional e nacional.

Conhecemos a paisagem da desigualdade social, pois é presente em espaços físicos (ruas, bairros, zonas, distritos) com distintas infraestruturas, serviços e qualidade de vida. Os bairros com concentração de famílias de baixa renda, por exemplo, apresentam características físicas e sociais que reforçam a desigualdade de renda – a ausência de infraestrutura adequada, a baixa oferta de serviços públicos e o menor acesso a áreas de lazer.

Nesse ponto, outro conceito é importante: a segregação residencial. Além da desigualdade social, a segregação (ou diferenciação, segmentação ou apartação, há vários conceitos similares) de grupos sociais sem obter a moradia adequada – o IBGE recentemente está nomeando esses espaços por “favelas ou comunidades urbanas”, isto é, áreas com fragilidades jurídicas, ambientais, com reduzido serviços públicos e formada por autoprodução. Sendo mais direto: enquanto uns moram em condomínios fechados, ou áreas bem servidas por saneamento, drenagem e segurança, outros tantos bairros ainda lutam por implantar a pavimentação e a iluminação pública adequada, a drenagem ou o esgotamento sanitário; uns, possuem praças e parques bem cuidados, outros não têm nenhum espaço público para o lazer.

A desigualdade social e a segregação residencial caminham juntas, de mãos dadas, um reforçando a outra, criando um “círculo” que sobrepõe pobreza e preca-

riedade urbanística. As causas dessa “dupla” estão relacionadas às condições de acesso ao solo urbanizado na RM Natal – ofertado por um mercado formal e/ou informal – e pela baixa atuação das políticas urbanas em controlar a especulação fundiária e ofertar a infraestrutura de qualidade para todos.

No passado recente, bairros como Planalto (Região Oeste de Natal) ou Passagem de Areia (em Parnamirim), eram consideradas “distantes”; hoje, possuem preços imobiliários em ascensão, embora persistam problemas sociais e urbanos. Bairros em Macaíba ou São Gonçalo do Amarante, por vezes, sofrem com a ausência de drenagem, ou inexistência de transportes coletivos; a insegurança alcança praticamente todos os espaços urbanos e rurais, embora as comunidades mais pobres sofram ainda mais com o preconceito de classe e carência na oferta de empregos formais. Ou seja, o lugar onde moramos também é um indicativo das condições de vida e das oportunidades de mobilidade urbana e social. É um marcador social.

A produção habitacional formal consolida espaços residenciais cuja qualidade do entorno – como a implantação de infraestrutura, os aspectos de mobilidade e do crescimento urbano – demarcam a moradia, e manifestam a formação de distintos lugares que reforçam a segregação, como por exemplo nas áreas limítrofes entre Parnamirim e Macaíba com predominância de casas em áreas de expansão urbana com características rurais. Dentre a população mais pobre, a segregação residencial evidencia-se também pela mercantilização de áreas de favelas, vilas e outros assentamentos populares informais, promovendo moradias precá-

rias. Em Natal, evidencia-se constantes pressões do mercado imobiliário formal em Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS - consolidadas, como em Mãe Luiza e na Vila de Ponta Negra que possuem evidentes fragilidades quanto aos níveis de habitabilidade e meio ambiente.

Desse modo, a segregação residencial (não apenas em favelas, mas vilas, loteamentos informais, comunidades carentes, ocupações etc.) atua como um marcador social que “localiza” em espaços de pobreza o trabalhador que, sem opções de acesso ao mercado formal, encontra um lote à prestação (que consome quase metade do seu salário), ou produz sua própria moradia aos fins de semana, nos espaços periféricos da metrópole, ou nas comunidades carentes dentro das cidades. Sem uma oferta regular de solo urbanizado e moradia adequada, o “déficit habitacional” (número de moradias necessárias para atender a todas as famílias) aumenta. Quanto? Esperamos que o Censo 2022 nos ajude a entender o tamanho do desafio e auxilie na formulação de alternativas como, por exemplo, a melhoria habitacional nas áreas consolidadas, a regularização fundiária e urbanística, a implantação de projetos que ampliem a dignidade dessa população, que produza novas moradias, mas que tenham ações para recuperar a casa das famílias mais pobres; os municípios devem utilizar o CENSO 2022 para identificar quais bairros ou comunidades são prioritários aos investimentos públicos – especialmente aquelas sem acesso aos equipamentos básicos ou qualidade de vida.

Não podemos, enquanto sociedade, nos “acostumar” ou naturalizar a desigualdade social e a segregação residencial como um quadro imutável, estático; como

técnicos, acadêmicos, políticos, profissionais, jornalistas, devemos, entre outros, discutir os dois aspectos juntos – diminuir a desigualdade social e ofertar uma moradia bem localizada, adequada e ambientalmente sustentável. Isso não é uma utopia, mas sim uma linha de atuação das Políticas Públicas, garantida pela Constituição Federal de 1988. A RM Natal, assim como tantas metrópoles brasileiras, possui condições de enfrentar tais desafios, de estabelecer regulamentações à especulação fundiária evitando que o solo urbanizado seja tão caro que impossibilite o acesso à maioria da população; criar oportunidades de emprego e renda sem agredir o meio ambiente ou os recursos escassos – como a água, e que estabeleça um planejamento urbano condizente com as necessidades da maioria da população que habita em periferias, favelas e comunidades urbanas vulneráveis.

O combate à desigualdade é tarefa multidimensional, isto é, está ligada ao combate ao racismo, a pobreza, e a exclusão socioeducacional; o tempo de superação é longo e exige mudanças estruturais. O combate à segregação residencial é tarefa relacionada a uma maior

oferta de programas e projetos de Gestão do Solo urbano, tanto na oferta de infraestrutura quanto de serviços públicos (coleta de lixo, por exemplo) realizados de modo a dispor uma cidade adequada, saudável. Muito tem-se falado hoje de “cidades inteligentes”; pois bem, uma grande inteligência urbana é aquela que se compromete com um desenvolvimento sustentável que consiga olhar para vários aspectos (sociais, ambientais, econômicos, culturais), sem perder o foco no desenvolvimento da capacidade das pessoas. Em ano eleitoral, é fundamental discutirmos isso com os amigos, os colegas de trabalho, os familiares para sabermos responder a uma pergunta básica “final, qual cidade nós queremos?”

Neste sentido, diferentes pesquisadores do Observatório das Metrópoles – Núcleo RM Natal, propõem debates com temas variados, como mobilidade urbana, moradia, saneamento básico, meio ambiente, participação, planejamento, entre outros, no sentido de dialogar com a sociedade metropolitana de Natal com foco em Políticas Públicas voltadas a construir uma “outra metrópole”, com menor desigualdade e maior participação popular nas decisões.



Crédito da Imagem: Observatório RMNatal/acervo do grupo

**EIXO
GOVERNANÇA**

**PROBLEMAS DE INTERESSE
COMUM REQUEREM
SOLUÇÕES INTEGRADAS
NA RM NATAL**

Maria do Livramento Clementino

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

O planejamento e a gestão de áreas metropolitanas é, entre outros, um desafio que exige esforços de coordenação e investimentos concentrados. Neste momento, várias cidades pelo mundo tentam estabelecer modelos de governança sustentáveis, prósperos e que estimulem a difícil relação entre crescimento e desenvolvimento. Não é uma tarefa fácil. No Brasil, desde 2015, temos um marco legal – a Lei Federal 13.089/15, chamado Estatuto da Metrôpole que estabelece diretrizes para que municípios possam conduzir e executar funções públicas de interesse comum em Regiões Metropolitanas (RMs), ou seja, políticas que impactam mais de um município - saneamento, transporte, coleta de lixo, devem ser tratadas a partir de instrumentos integrados de planejamento e gestão. E desde então, como estamos? Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (no Projeto Governança Metropolitana), das 77 RMs existentes no Brasil (2022), apenas 25 iniciaram a elaboração dos seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados. Mas, por que isso deveria ser uma prioridade à gestão urbana hoje? E para Natal, é importante insistir nessa pauta?

Mesmo que a Região Metropolitana de Natal (RMNatal) tenha população bem menor que metrópoles como São Paulo, Rio de Janeiro ou Belo Horizonte, possui problemas e funções de interesse comum com os seus 15 municípios integrante. Destes, devemos ter uma preocupação redobrada com o conjunto de municípios que formam o “arco” da cidade metropolitana, ou área funcional da Grande Natal: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Macaíba, con-

centradores da maior parte da população metropolitana cuja área urbana está, em parte, integrada.

Entre nós, o não tratamento dos problemas metropolitanos agrava as desigualdades socioespaciais e fragiliza cada vez mais a rede urbana estadual, com poucas cidades médias e formada, em sua maioria, por pequenas cidades. As relações econômicas e funcionais entre a Grande Natal e o interior potiguar ocorrem sob forte liderança de Natal, devido ao peso de sua economia e pela concentração de serviços públicos, inclusive na geração de emprego e renda. Isso vem reforçando cada vez mais a oposição entre a cidade do Natal e a periferia metropolitana ao mesmo tempo que dificulta o desenvolvimento dos demais municípios interioranos.

A ausência de um planejamento e uma gestão comprometidas com o desenvolvimento da região (e não apenas de um ou outro município) pode estar ligada à dificuldade de passarmos de um pensamento muito localizado para outro mais integrativo, que permita visualizar as soluções compartilhadas. As soluções pontuais (em contextos metropolitanos) são lentas, seletivas, com pouco foco nos grupos sociais mais vulneráveis ou desconectados da questão ambiental (saneamento básico, paisagem, qualidade de vida). Esses são problemas que demandam iniciativas conjuntas, coordenadas e participativas. No entanto, sua resolução permanece dependente de iniciativas isoladas sejam nas prefeituras ou dos burocratas de ocasião presentes nas secretarias dos governos estadual e municipais e que, infelizmente, não deram a devida atenção para a questão metropolitana.

Na RMNatal, são notórias as dificuldades de cooperação e coordenação entre os níveis de governo, tanto no passado quanto no presente. A pactuação política ainda é vista com desconfiança pela maioria dos atores, pois tendem a ter custos políticos elevados, além de implicar a construção de consensos, para que ações e recursos se voltem simultaneamente a uma decisão compartilhada. Cooperar ou colaborar exige, entre outros, de que cada ator metropolitano se reconheça como parte da solução, mas também que entenda as causas dos problemas comuns.

O caminho para o estabelecimento da boa governança à solução dos problemas de interesse comum, problemas metropolitanos, passam necessariamente pela clareza que possam ter os atores políticos - os prefeitos municipais e os vereadores - de três elementos chaves: 1) que na agenda do município cabe competências metropolitanas a serem compartilhadas (transporte e mobilidade, saneamento, resíduos sólidos, segurança pública, emprego e desenvolvimento econômico); 2) que o financiamento da política urbana e da infraestrutura requer parcerias e cooperação intergovernamental e com os setores privados; e; 3) que a participação cidadã na política urbana estabelecida no campo democrático como "direito à cidade" aconteça também na escala metropolitana. E não só no nível do bairro e do município.

Por onde começar? O Estatuto da Metrôpole prevê a existência de uma autoridade metropolitana, para operar na coordenação da prestação de serviços ou das funções de interesse comum; não é retirar poder dos municípios, mas estabelecer fluxos de decisões com-

partilhadas entre governo estadual e municipal. A "consciência metropolitana" pode gerar novos compromissos, levando os gestores a construírem projetos pela ação cooperativa, (e não só competitiva) baseados na confiança e na participação de todos no planejamento global e estratégico - e nos ganhos recíprocos.

Na ausência de um "governo metropolitano", a efetividade das ações de interesse público passam necessariamente pela colaboração entre os entes políticos. Ou seja, o diálogo deve ser permanente eivado de vontades colaborativas a partir do reconhecimento de que os problemas metropolitanos realmente existem e afetam o dia a dia do cidadão. Na Região Metropolitana de Natal já existem instrumentos que podem facilitar o diálogo, favorecer a cooperação intermunicipal e acionar os canais facilitadores à governança colaborativa e democrática, na perspectiva dos atores sociais, dos usuários, daqueles que consomem o dia a dia da metrópole. Porém, é preciso que esses instrumentos sejam de fato acionados no sentido de dar soluções integradas aos problemas metropolitanos.

Como exemplo, temos o Parlamento Comum da Região Metropolitana de Natal. Surgiu no início de 2001 um movimento político no âmbito legislativo municipal que tomou para si a tarefa de organizar as principais reivindicações dos municípios metropolitanos visando debater problemas comuns e encaminhá-los às instâncias competentes para resolvê-los. Trata-se de um órgão de negociação e discussão política de opções, e não de um órgão executivo, mas que precisa voltar a ser ativo e

fazer valer a efetividade de suas decisões. É uma pauta que precisa ser adotada por aqueles que postulam um novo momento à RMNatal.

Propomos reativar o Parlamento Comum. Constitui um espaço de diálogo entre os atores políticos metropolitanos, os vereadores, que na sua opção política pelo Parlamento, são guiados pelos princípios federativos, pela autonomia municipal e pela independência harmônica das instituições políticas e jurídicas que exercem as funções e poderes outorgados pelo povo. Estabelecem o acordo de vontades com base em orientações jurídicas e políticas e apoiados pela democracia representativa adotada no país, pelas Constituições Federal, Estadual e Leis Orgânicas Municipais e na Lei complementar 152/97 do estado do Rio Grande do Norte, que criou a região metropolitana. Para tanto, a reativação do Parlamento Comum requer uma revisão e atualização do “Tratado Metropolitano” que é uma espécie de Estatuto que deverá nortear as ações dessa instância

política. De acordo com o Tratado, que deu origem ao Parlamento, o órgão é destituído de sede fixa e tem caráter eminentemente político, não se sobrepondo às casas legislativas dos municípios que a integram e função meramente sugestiva. Nesse sentido as decisões do Parlamento têm caráter apenas de recomendação ou sugestão, resguardando-se da possibilidade de choque de atribuições entre as Casas Legislativas. No entanto, mesmo que o Parlamento não substitua o papel de cada Câmara Municipal, deve tomar para si um novo papel: o de organizar a agenda metropolitana, e acompanhar e monitorar as ações públicas nesse território.

Por se tratar de espaço exclusivo dos legislativos municipais abre-se caminho para o processo de inclusão da sociedade civil e da população no debate Metropolitano. Algo muito necessário e não simples de se realizar, dada a dificuldade de mobilização social, muitas vezes, referida como complexa. Enfim, caberia ao Parlamento



Crédito: Observatório das Metrôpoles Natal/acervo

Comum a tarefa de manter e alimentar o tema metropolitano na agenda governamental e de fazer os debates metropolitanos perpassarem para outras esferas. Esse seria o primeiro passo de uma longa caminhada. Transformar a RMNatal em uma região próspera, sustentável e integrada – com projetos articulados, pois uma prática de governança colaborativa e participativa exige a mudança de uma visão política, de base excessivamente localista, para

uma escala regional, cooperativa, a partir de projetos de interesse comum. A mobilização das câmaras municipais pela reativação do Parlamento Comum, pode ser o espaço onde essa “conversa” pode ter seu início. A ativação do Parlamento Comum, tem potencial para recolocar o debate metropolitano na agenda dos governos. Não é sonhar demais, são metas objetivas e previstas em Lei. E que por aqui estão bem atrasadas, afinal.

POR QUE A GOVERNANÇA FORTALECE A REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL?

Maria do Livramento Miranda Clementino

Lindijane de Souza Bento Almeida

Brunno Costa do Nascimento Silva

A governança metropolitana é um processo que visa auxiliar na solução dos problemas comuns. Esse tipo de governança se manifesta através das políticas públicas, levando em consideração a cooperação e a coordenação para a efetiva superação de interesses particulares dos municípios e o estabelecimento de instâncias participativas que são imprescindíveis para a boa governança. Em outras palavras, a cooperação é extremamente relevante para que a região metropolitana possa se tornar “governável”. Aproximar os parceiros metropolitanos e abrir diálogos com os atores sociais e políticos amortece a possibilidade de conflitos na solução dos problemas de interesse comum.

O arranjo federativo implantado com a Constituição democrática de 1988, ao garantir aos municípios, a condição de unidade federativa, como os estados e a União, provocou o desmonte de grande parte dos arranjos institucionais de base centralizada. Essa mudança transformou os municípios em unidades políticas estratégicas para a formulação e implementação de políticas públicas, definindo um novo patamar para eles, tanto do ponto de vista financeiro como político-administrativo. O problema mais visível de toda essa mudança é que, ao mesmo tempo em que se transferiu ao município a responsabilidade das ações governamentais, lhes faltam mecanismos para realizar uma governança municipal, pela ausência de capacidades estatais, o que tem dificultado uma agenda metropolitana.

No caso da Região Metropolitana de Natal (RMN) há ausência de uma governança metropolitana. Única RM do estado do RN, criada em 1997 por lei complemen-

tar estadual (152/1997), abriga hoje (2024) 15 municípios com cerca de 1,52 milhão de habitantes (IBGE, 2022). O histórico de gestão da RMN não é o dos melhores quando tratamos do tema da governança metropolitana, pois, mesmo com 27 anos de existência, predomina-se um “vácuo institucional” acentuado por dois motivos: a não consolidação da coordenação por parte do governo estadual e a não cooperação entre os governos municipais. Isso ocorre em função da inexistência de definição de quais são as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) da região - uma vez que a LCE nº 152/1997 não as delimitou - e segundo pela ausência de coordenação do órgão máximo de planejamento e gestão da Região, no caso, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN).

Mesmo com o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) que buscou regulamentar a gestão metropolitana no Brasil, por meio da criação de um Sistema de Gestão, elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e alinhamentos de ações dos Planos Diretores (PDs) dos municípios de uma RM, a Região Metropolitana de Natal não obteve êxito em sua consolidação.

O CDMM, criado pela mesma lei complementar anteriormente citada, é o principal instrumento de gestão da RMN, conforme posto na legislação. No entanto, a sua dinâmica de funcionamento vem sendo insuficiente desde a sua instalação, uma vez que tem sido pouco acionado. Isso demonstra a falta de interesse tanto do governo estadual como dos governos municipais em pautar a gestão metropolitana, a exemplo do contexto de crise sanitária da Covid-19, em que o conselho poderia ter potencializado o diálogo em

torno de um problema comum existente naquele momento.

Desse modo, é urgente o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre os municípios, assim como a participação dos atores sociais e políticos no processo de tomada de decisão da RMN.

E o que fazer diante desse cenário de ausência de uma Gestão Metropolitana?

Propomos, inicialmente, a retomada das atividades do Fórum dos Secretários de Planejamento da Região Metropolitana de Natal, que surgiu em 2016, liderado pelo município de Natal (polo da RMN), buscando apresentar soluções à crise econômica daquele momento que assolavam os municípios. Logo diante do êxito, os gestores municipais passaram, em 2017, a utilizar as reuniões do Fórum para debater os problemas comuns da RMN e a implementação do Estatuto da Metrópole na região, em função do governo estadual, à época, ter abandonado a discussão. Uma das medidas tomadas foi o de adotar a cooperação mediante a inclusão de uma ação nos planos plurianuais (PPAs), para o quadriênio de 2018 a 2021, dos municípios que integravam a RMN. Essa ação visava promover o “Fortalecimento da Governança Metropolitana”, destacando-se como metas: a) a elaboração do Plano de Desenvolvimento Natal Cidade Integrada; b) o fortalecimento do Fórum dos Secretários de Planejamento RMN; c) a criação do Fundo Municipal de Políticas Metropolitanas; e d) o envolvimento de 100% dos municípios da RMN nas discussões sobre soluções dos problemas comuns. No entanto, somente 4 (Natal, São Gonçalo do Amarante, Parnamirim e Ceará-Mirim) dos 15 municípios adotaram a ação. Desse modo, o Fórum foi se esvaziando.

Apesar disso, o Fórum se mostrou como um avanço na RMN, pois possibilitou o diálogo, há muito esquecido, entre os gestores de planejamento municipais, refletindo o início de uma nova relação a pauta da gestão metropolitana na RMN: ações concretas que transpassaram a agenda de governo. Logo apostamos na proposta de retomada do Fórum como um meio de promover um ambiente de discussão, trocas de ideias e um espaço para formulação de políticas públicas metropolitanas que demandam obrigatoriamente iniciativas cooperadas e coordenadas.

Além da retomada do Fórum, sugerimos que seja estabelecida uma agenda para o CDMN, com o objetivo de promover um debate sobre o seu redesenho institucional, dada as exigências do Estatuto da Metrópole no que tange a inclusão da representação da sociedade civil no seu espaço deliberativo.

Por fim, sugerimos realizar uma reorganização na estrutura administrativa da Secretaria de Planejamento do RN (SEPLAN), órgão que o CDMN se encontra vinculado, com vistas a proporcionar capacidade técnica e condições financeiras de funcionamento, com a criação de um Fundo Metropolitano capaz de mobilizar os atores políticos e sociais.

A governança como resultante de um mix, envolvendo a sociedade civil (leia-se organizações sociais) mais o poder político local, supõe a ideia de uma sociedade organizada, o que traz a noção de participação cidadã para o centro do debate. Os atores sociais (entendidos aqui como a sociedade civil organizada) terão o importante papel de interlocução entre os interesses públicos e privados e funcionarão como “grupos de controle” na disputa pela agenda regional

Ultrapassar essas zonas de constrangimento é a principal tarefa da governança metropolitana, que precisa ser resultado de uma grande concertação de atores públicos e privados, tendo como base uma agenda metropolitana que oriente a realização das mudanças necessárias para o desenvolvimento econômico e urbano dos 15 municípios que compõem a RMNatal.

Compartilhar ações entre os entes governamentais (estados e municípios) se configura como algo essencial para resolução dos problemas comuns nos municípios que integram uma RM. A partir desse compartilhamento são gerados resultados positivos, a exemplo da ampliação do diálogo entre o governo estadual e municípios, do aumento de capacidade de implementação de políticas e a economicidade nos custos, notadamente de infraestrutura urbana.

A baixa articulação entres os atores governamentais têm propiciado inúmeros problemas, a exemplo da falta integração do transporte público, da coleta de lixo e dos aterros sanitários, do saneamento, da habitação de interesse social, entre outros. Mesmo que o Estatuto da MetrÓpole (2015) tenha buscado reduzir esses impasses por meio de novos regimentos para o enfrentamento de antigos desafios, a RMNatal

apresenta um histórico nada invejável de coordenação e cooperação. Aqui, esses processos ainda, “engatinham”. O diálogo visando a formulação e a implementação de políticas não é perene entre a gestão estadual e as administrações públicas municipais. Os canais institucionais formalizados como instrumento de planejamento regional não têm sido acionados. Essa fragilidade política tem colocado o tema metropolitano sempre em segundo plano, sempre para depois, agravando os problemas socioespaciais na escala regional.

Os entraves políticos (nada virtuosos) e financeiros, para uma gestão compartilhada, aliados aos desafios técnico e burocráticos do ente estadual, que não apresenta um desempenho condizente com os desafios de coordenação da metrópole, a cooperação entre municípios não tem sido estimulada. O fato é que, historicamente, a questão metropolitana não tem sido levada a sério no RN. Espera-se que o resultado das eleições municipais de 2024 mude esse cenário. Pois a nova gestão federal, a retomada do Ministério das Cidades, a Conferência Nacional das Cidades a ser realizada em novembro próximo, já se revelam como promessa para a retomada das práticas de governança metropolitana em Natal.



Crédito: Observatório das MetrÓpoles Natal/acervo

**EIXO
PARTICIPAÇÃO**

A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO URBANA DE NATAL: fato ou boato?

Ruth Maria da Costa Ataíde

Sarah de Andrade e Andrade

Rodrigo Silva

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio

A participação social é reconhecida como elemento constitutivo da democracia brasileira, na medida em que fortalece a cidadania e contribui para o melhor desempenho da Administração Pública. Garantida constitucionalmente, visa o controle social na gestão de políticas e programas governamentais. Aqui trataremos sobre a participação e o controle social a partir da experiência da política urbana no município de Natal, sobretudo a partir da atuação dos conselhos setoriais do sistema de planejamento e gestão democrática.

No planejamento e gestão das cidades, a participação se tornou um elemento indispensável, referência que se consolidou com a Constituição de 1988. O Capítulo da Política Urbana foi construído a partir das chamadas “Emendas Populares”, inserindo diretrizes para o desenvolvimento urbano na carta magna - regulamentadas apenas em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, que trouxe, entre seus objetivos, a gestão democrática da cidade, exercida por meio da participação social.

No âmbito do município de Natal, as diretrizes do Estatuto foram incorporadas ao seu Plano Diretor (PDN), Lei Complementar nº 82/2007, integrando o rol de instrumentos urbanísticos que já se verificava no PDN 1994 (Lei Complementar nº 07/1994), construído a partir de experiências anteriores do planejamento urbano local, como PDN 1974 (Lei Complementar nº 2.211/1974), quando foi criado o Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente - CONPLAM, que já se desenhava como uma primeira experiência de participação social na política urbana municipal. Em função do momento político vivenciado, o

Regime Civil-Militar, e da sua concepção tecnocrata de planejamento, o Conselho, criado para ser deliberativo e consultivo em matéria de planejamento urbana, operava de forma limitada e seletiva, tendo em vista a sua composição, formada por representações governamentais e dos setores econômicos que mantém, ainda hoje, estreito vínculo com o poder.

Voltando ao PDN 2007, seu sistema de planejamento e gestão democrática buscava articular os Conselhos da Cidade (Concidade); de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (CONPLAM); de Trânsito e Transportes Urbanos (CMTTU); de Habitação de Interesse Social (CONHABINS); e de Saneamento Básico (CONSAB); e o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social (SMHIS).

Cabia ao Concidade, e ainda cabe - ao menos em lei -, a articulação das políticas de desenvolvimento urbano sustentável, com ampla participação da sociedade e em conformidade com as políticas regionais e federais, embora isso nem sempre fosse concretizado. Aos demais conselhos, cabia opinar e deliberar sobre normativos, planos, projetos e outras pautas setoriais, além de acompanhar a gestão dos respectivos fundos, enquanto instrumentos de concretização das políticas urbanas.

No entanto, o que temos testemunhado nos últimos anos são significativas alterações no desenho da participação social, aumentando o distanciamento entre a gestão pública das pautas e representações dos movimentos populares e do princípio da gestão democrática. Isso se reflete na nova estrutura de gestão introduzida no PDN 2022 (Lei Complementar nº 208/2022), que, apesar de ampliada quantitativamente, com a adição de cinco conselhos setoriais, com-

promete a dinâmica da participação e o conteúdo das discussões desenvolvidas - reflexo, inclusive, da condução da participação popular no processo de revisão do Plano, que ocorreu, com intensidade, entre os anos de 2019 e 2022.

A nova Lei "*dá com uma mão e retira com a outra*". Isso porque, por um lado, adiciona ao sistema, novos agentes com incidências variadas na política urbana, potencialmente importantes para elaboração coletiva das formas de superação da precariedade das infraestruturas da cidade. São eles os conselhos da Ciência e Tecnologia (COMCIT) - já existente desde 2009, na lei do Concidade -; de Cultura (CMC); de Redução de Riscos, Proteção e Defesa Civil (COMPDEC); de Turismo (CMTur) e o Comitê Gestor da Orla.

Por outro lado, o novo plano empobrece a atuação dos Conselhos, retirando-lhes atribuições, como a fiscalização dos fundos de recursos necessários à aplicação das políticas, além de eliminar o SMHIS. Diante da já existente fragilidade do pleno funcionamento dos Conselhos, o normativo adiciona lacunas à esta estrutura de gestão e, ao manter intactas as atribuições do órgão de Planejamento Urbano e Ambiental (SEMURB), acaba por centralizar ali todo fluxo e, sobretudo, o poder de decisão sobre os rumos da política urbana.

Sabemos, pela experiência de planejamento no Brasil, e mais recentemente, pela desastrosa revisão do PDN, que não bastam as leis para que se efetive uma dinâmica de participação popular, pois mesmo na vigência da estrutura anterior do sistema de gestão, já observávamos as dificuldades de reunião dos conselhos, assim como de avançar com deliberações contrárias aos interesses dos grupos hegemô-

nicos ali representados. No PDN 2022 isto se escancara, tanto pelo desenho da legislação, quanto pelo seu conteúdo e gestão, hoje realizada pelos mesmos agentes que a (re)desenharam. Para exemplificar este duplo movimento, usamos, por seu protagonismo histórico, exemplos do atual funcionamento do CONPLAM.

Composto atualmente por dezesseis entidades¹ e presidido pelo secretário da SEMURB, o Conselho se consolida como órgão central do planejamento e da gestão democrática. Mais do que historiar a sua atuação, é importante refletir que, ainda que as pautas de discussão possam ser trazidas pelas representações, o grande responsável por provocar e convocar o CONPLAM continua sendo o Poder Público, a partir de sua presidência (SEMURB). Assim, a mudança de concepções e horizontes de cidade de cada gestão influencia na manutenção do funcionamento do conselho, variando de um ritmo regular de reuniões, que deveria ser mensal, para a marcha lenta; do pleno e amplo diálogo sobre os desafios e propostas urbanísticas para a cidade à seletividade ou interdição do debate aprofundado dos temas.

O desenho do último processo de revisão do PDN, por exemplo, concedeu ao CONPLAM apenas dez dias para análise

¹ Conforme regimento, o CONPLAM apresenta representantes das: (a) Câmara Municipal de Natal e do Governo do Estado; (b) Forças Armadas, com indicados da Aeronáutica, da Marinha do Brasil e do Exército; (c) do sistema produtivo, com representantes da Federação do Comércio - FECOMÉRCIO e Federação das Indústrias do RN - FIERN; (d) das entidades de classe, com representantes do Clube de Engenharia, Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB, Instituto Histórico e Geográfico, Associação dos Geólogos do RN - AGERN, Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, Sindicato dos Economistas do RN - SINDECON e Sindicato dos Sociólogos; (e) da Educação Superior, com representantes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN; e da sociedade civil, com indicados da (f) Federação dos Conselhos Comunitários/Entidades Beneficentes do RN - FECEB.

da minuta elaborada pela SEMURB. Esta, desconsiderava em grande medida o que a cidadania discutiu sobre os temas mais polêmicos, privilegiando propostas dos agentes vinculados aos grandes proprietários de terras urbanas, do mercado especulativo-imobiliário e da gestão pública municipal, que atuaram quase sempre alinhados. Vale lembrar que, no processo anterior, em 2007, a minuta ali esteve por quatro meses, entre maio e setembro de 2006.

Em sua breve passagem pelo Conselho, a minuta que resultou no PDN 2022 provocou longas discussões, ultrapassando os expedientes regulares de reunião e refletindo a tônica do que havia sido o processo até ali: propostas aclamadas desconsiderando estudos ou fundamentos técnicos, reproduzindo leituras enviesadas e/ou cópias de prescrições e debates oriundos de outras realidades, para justificar o incremento do potencial construtivo que, por sua vez, aqueceria o mercado da construção civil e o desenvolvimento econômico na cidade.

É importante pontuar que integrantes do CONPLAM – grande parte engenheiros e arquitetos – atuaram como consultores nas etapas anteriores do processo e, enquanto conselheiros, inseriram propostas não validadas nas etapas de participação direta organizadas pelo executivo municipal – nas audiências públicas e nos grupos de trabalho. Estes ainda se inseriram nas etapas subsequentes e atuaram como delegados, representando entidades de classe – similares àquelas que representam no Conselho – mas também de forma contraditória enquanto integrantes de movimentos sociais (de bairros), se assegurando de que suas propostas seguissem e fossem aprovadas na Conferência Final.

O processo escancarou, assim, como a participação popular foi cooptada pelos grupos hegemônicos, munidos da experiência do processo de revisão anterior e das possibilidades materiais de financiar a atuação de técnicos comprometidos com suas pautas. Com o PDN 2022 em vigor – e mesmo em paralelo à redefinição do normativo – a gestão municipal iniciou a divulgação e execução de uma série de grandes projetos urbanos na cidade de Natal, principalmente na orla marítima e estuarina, sem discussão na estrutura de participação social aqui destacada, demonstrando a atuação enviesada dos Conselhos nesse processo.

Podemos citar o caso do projeto de urbanização da orla da Redinha, com a construção de um novo mercado, apresentado ao CONPLAM em 2019. Este foi submetido à apreciação, não para avaliar sua inserção e/ou impacto paisagístico, marcadamente em relação às edificações tradicionalmente identificadas com o local: a capela de Nossa Senhora dos Navegantes, importante nos festejos da padroeira em janeiro, a igreja de pedra – também consagrada a santa – e o Redinha Clube. Tampouco discutiu-se sua relação com os comerciantes e prestadores de serviço do antigo mercado; sua relação com os ambulantes da praia; seu impacto na área de guarda, recepção e partida das embarcações de pescadores e pescadoras. O foco, ao contrário, era somente a demanda por “excepcionalizar” seu processo de licenciamento, uma vez que a proposta excedia o gabarito máximo de 7,50m então vigente neste território.

O parecer do Conselho, por meio da sua Câmara de Urbanismo, foi contrário à excepcionalização, mesmo com fortes protestos, que consideraram um “apego

desnecessário" à norma urbanística, uma vez que, naquela ocasião, o PDN já estava em revisão. Este ponto foi, aliás, manejado de forma a quadruplicar o limite máximo do gabarito local, permitindo assim a construção do edifício, que tem gerado uma série de violações aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras da praia, sobretudo, a comunidade pesqueira.

Observando a condução das discussões no CONPLAM, podemos afirmar que mesmo quando a participação ocorre, ela não se dá de forma paritária, não oferecendo condições ao reconhecimento das demandas dos movimentos sociais, especialmente os populares.

Este formato levanta algumas questões: como poderemos avançar no fortalecimento do diálogo com a população, uma vez que as possibilidades de escuta estão reduzidas ou mesmo negadas, repetindo o receituário aplicado durante a revisão do PDN, quando as falas dos movimentos sociais e de outros atores políticos foram sufocadas em prol do

discurso de grupos econômicos hegemônicos, ligados aos setores da construção civil, turismo e grandes proprietários fundiários? Estaremos repetindo a falácia de uma participação cidadã nos mecanismos de controle social que tem se mostrado ineficaz no atendimento aos interesses da maioria e que legitima os interesses de uma minoria?

Essas são algumas das questões relativas à gestão democrática e à participação cidadã que precisamos refletir e cobrar dos pré-candidatos e pré-candidatas à prefeitura e vereança que começam a se manifestar para as eleições municipais de 2024.

É importante refletir sobre o papel da estrutura de participação que desenha o sistema de gestão e encontra fundamentos no Estatuto da Cidade e no próprio Plano Diretor do município. O que podemos fazer para fortalecê-la e assegurarmos nela a voz dos movimentos e territórios populares na luta pelos seus direitos?

PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

Brunno Costa do Nascimento

Lindijane de Souza Bento Almeida

A Constituição de 1988 tinha como um dos principais pilares o processo de participação da sociedade na formulação de políticas públicas. Muitos foram os marcos legais promulgados, em três décadas, visando a institucionalização da participação social no Brasil. Diante desse cenário, o país ficou conhecido internacionalmente como o “laboratório de inovações participativas” entre as democracias. No entanto, em 2016, com o rompimento democrático, muitos desses avanços passaram a ser revistos tendo como o ponto de colapso a promulgação do Decreto Federal nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu espaços de participação nacionais, a exemplo de conselhos, fóruns, comitês entre outros.

Em 2023, com uma nova gestão federal, o projeto participativo retornou a agenda governamental da União. Nesse sentido, o presidente Lula (2023 até o presente momento) tem promovido ações, como a promulgação de normativos restabelecendo o diálogo com sociedade, a exemplo do: a) Decreto nº 11.371, de 1º de janeiro de 2023, que revogou o desmonte da estrutura de participação social ao retomar os colegiados federais extintos; b) Decreto nº 11.406, de 31 de janeiro de 2023, que instituiu o Conselho Nacional de Participação Social da Presidência da República; e c) Decreto nº 11.407, de 31 de janeiro de 2023, que instituiu o Sistema de Participação Social.

Essa legislação procura possibilitar uma efetiva participação dos atores sociais nas políticas públicas, com o intuito de resgatar o papel dos cidadãos como coprodutores dessas políticas, fortalecer o caráter democrático do Estado, estabelecer uma cultura de participação da sociedade e legitimar as políticas públicas.

E como desenvolver essa estrutura de participação social nas regiões metropolitanas (RMs) que englobam mais da metade da população brasileira?

No contexto metropolitano o processo de participação social é historicamente frágil, como apontam os estudos do grupo de pesquisa Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal, da UFRN. Com o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015) uma solução para o baixo nível de participação da sociedade foi apresentada: as RMs precisam conter um sistema de gestão com uma instância deliberativa com a presença da sociedade e no processo de elaboração do principal instrumento de ordenamento urbano metropolitano, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), a sociedade também deve se fazer presente na formulação. Essa medida buscou garantir, portanto, a efetiva participação dos atores sociais nos processos de formulação de políticas públicas e solução do interesse comum que perpassam os municípios metropolitanos.

A Região Metropolitana de Natal (RMN), instituída pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 152, de 16 de janeiro de 1997, ainda apresenta alguns obstáculos quanto a participação da sociedade nos seus processos deliberativos. Nesse sentido, o governo de Fátima Bezerra, vem buscando inserir no Plano Plurianual (PPA), desde a primeira gestão (2019-2022), ações que possam minimizar esse problema na Região Metropolitana de Natal.

Atualmente (2024), existe a previsão da elaboração e implementação do PDUI, uma vez que o governo do estado do Rio Grande do Norte, Fátima Bezerra

(2018 até o presente momento), determinou a presença de ambos os processos do instrumento no PPA referente ao quadriênio de 2024-2027, por meio da Entrega 1342. Já no que toca a participação da sociedade no espaço de deliberação, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Natal (CDMN), instituído pela mesma LCE que criou a RMN, foi contemplado no PPA estadual (2024-2027) por meio de um objetivo: “Promover a participação social em instâncias deliberativas”, tendo mais especificamente delineada a Entrega 1312 de “Fomentar a atuação do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana”.

Apesar de constar no normativo, as determinações do governo estadual precisam ser melhor desenhadas quanto a operacionalização do CDMN e elaboração e implementação do PDUI, pois o PPA 2024-2027 não apresentou como seriam. Nesse sentido, a nossa proposição parte de dois pontos.

É necessário, inicialmente, reestruturar o desenho institucional da instância deliberativa da região: O CDMN. O conselho não determina cadeiras para os atores sociais. Segundo a Lei 152/1997, os assentos do Conselho são destinados: ao seu presidente (gestor estadual responsável pela pasta do Planejamento), aos 15 prefeitos dos municípios que integram a RMN (em grande parte das reuniões os secretários municipais vão representando os prefeitos), um assento ao Parlamento Comum (vereador de um dos municípios metropolitanos) e um assento a

Assembleia Legislativa que determina o deputado estadual que irá ocupar.

Logo, nossa proposição inicial é uma alteração quanto a composição do conselho, em que será inserida e garantida a participação da sociedade por meio de representantes que lidem com pauta metropolitana. Para tanto, é necessário realizar um mapeamento buscando descobrir quais são os segmentos da sociedade que lidam diretamente ou indiretamente com o desenvolvimento metropolitano. A título de exemplo, sugere-se: sociedade civil indicados pelo Conselho Estadual das Cidades do Rio Grande do Norte (CONCIDADES), por ser um órgão colegiado da Secretaria de Planejamento do estado; instituições de ensino superior, ligadas a pauta do desenvolvimento metropolitano; e setor empresarial (comércio, indústria ou turismo, por exemplo).

Após o redesenho do CDMN, nossa proposição segue com a elaboração do PDUI mediante alocação de recursos financeiros do governo estadual para elaborar o instrumento; diagnóstico da RMN conduzido pela Coordenadoria da RMN; formação de grupos de trabalho, a partir dos principais pontos levantados pelo diagnóstico, com a presença de atores sociais e governamentais; realização de oficinas de sensibilização da pauta metropolitana a população local dos 15 municípios em parceria com as gestões municipais; realização de audiências públicas nas Câmaras Municipais dos 15 entes visando garantir a legitimação do que foi planejado por parte da sociedade e, por fim, a redação do PDUI após o processo.

**A VENDA DA CIDADE COMO
POLÍTICA PÚBLICA:**
entre o empresariamento
urbano e a participação
social em Natal

Ruth Maria da Costa Ataíde

Sarah de Andrade e Andrade

Rodrigo Silva

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio

A busca pela recuperação do dinamismo do setor imobiliário-turístico no município de Natal tem encontrado na atual gestão municipal uma importante aliada e articuladora. Avançaremos aqui, a partir de nossas discussões sobre a participação e o controle social, sobre essa aliança e como a mesma tem se mobilizado contra a participação popular no processo de criação da imagem da cidade.

Não é segredo para nenhum natalense as duas principais estratégias de atuação encampadas pela gestão Álvaro Dias nessa direção: a revisão do Plano Diretor de Natal, finalizada em 2022, e a proposição de grandes projetos denominados de “requalificação urbana”, localizados em grande medida na orla marítima e estuarina.

O objetivo dessas estratégias é claro e aponta na direção da reafirmação da cidade Natal como um produto à venda, com o protagonismo do turismo de sol-e-mar. Obras de grande impacto no sistema viário (construção de túneis e elevados) também estão na ordem do dia da gestão municipal, que se publiciza no seu material publicitário por meio do *slogan* “obras por todo canto, obra em todo lugar [...] muita obra ao mesmo tempo, trazendo alegria e oportunidade”. Dessa forma, a atual gestão reabriu o balcão de negócios aos capitais nacional e estrangeiro e escancarou o estímulo à venda do cobiçado território da orla do município.

Desde o final de 2010, com a crise financeira mundial, Natal tem acompanhando a retração dos investimentos do setor imobiliário-turístico. A estagnação da entrada do capital estrangeiro para investimentos nesse setor colocou em xeque a reconhecida “vocaçãoturística”

da cidade. Dez anos depois, notadamente a partir de 2019, a gestão municipal se reconciliou com seus objetivos empreendedores e reiniciou a construção de uma nova imagem para Natal a partir das estratégias que colocam os negócios como protagonistas do que denomina de “desenvolvimento”. Cabe-nos, entretanto, indagar: desenvolvimento para quem e a que preço?

A condução dessas estratégias tem ocorrido a partir da cooptação, da negação ou pouca valorização dos canais de participação e controle social que estruturam o sistema de planejamento urbano do município, com seus conselhos sendo pouco provocados ou convidados a opinar ou deliberar sobre as ações da gestão que interferem na vida dos natalenses.

Sobre o Plano Diretor, nunca é demais lembrar as dificuldades do processo participativo em sua última revisão. Relembramos que o debate público, embora aberto, foi amplamente questionado devido às limitações à participação direta dos segmentos populares da população – tanto nas etapas do Executivo, como no Legislativo. Em ambos os momentos, o apertado cronograma de discussão nos espaços representativos reproduziu uma participação social *capenga*, onde as discussões protagonizadas pelos movimentos sociais e setores da academia não se refletiram no texto final do Plano, a despeito da preferência tácita às propostas alinhadas aos setores da construção civil, do turismo e dos proprietários de terra, reafirmando o discurso dissimulado da gestão de aprovar um plano “mais moderno” e que representava a sua pauta desenvolvimentista.

Concluída a etapa da aprovação das garantias normativas para o avanço do projeto de cidade para negócios, a gestão atual tem mobilizado o seu capital político para atuar de maneira impositiva com propostas: (1) de regulamentações urbanísticas dos espaços especiais do município como por exemplo as Zonas de Proteção de Ambiental – ZPAs; e (2) dos chamados projetos urbanísticos estruturantes, a maioria nas frentes marítima e estuarina do município, com objetivos de atender, prioritariamente, aos interesses dos setores do turismo e do lazer de sol e mar. Ambas as iniciativas têm sido conduzidas nos gabinetes, a portas fechadas, e, quando oportuno para a gestão, enviadas diretamente ao legislativo municipal ou apenas publicizadas na mídia, igualmente sem o debate público correspondente e necessário.

Sobre as regulamentações das ZPAs, as propostas foram ajustadas aos termos do novo Plano Diretor, com flexibilizações no controle da ocupação, incluindo a redução dos perímetros, sendo enviadas ao legislativo municipal, que as apreciou sem chamada pública para discussão das matérias. Cabe lembrar também que as propostas não foram acompanhadas da correspondente avaliação conclusiva do Conselho de Planejamento Urbano e Meio Ambiente do município e do Conselho da Cidade, instâncias deliberativas do sistema de participação e controle sociais onde deveriam ter sido realizadas tais discussões, conforme seus próprios regulamentos.

Sobre os projetos urbanísticos, alguns em fase de implantação, também não se tem notícia de debates públicos sobre os mesmos. Dentre eles podemos citar alguns dos que se materializam nas

falas de agentes públicos do município, como o Complexo Turístico da Redinha; a Engorda da praia de Ponta Negra e seu enrocamento; o Centro Comercial de Pescados e Frutos do Mar e a Nova praça do Pôr do Sol, no Canto do Mangue; e a Estação Turística/Religiosa da Pedra do Rosário, em parte da comunidade do Passo da Pátria, localizada entre os bairros de Cidade Alta e Alecrim.

Se a propaganda do município tem evidenciado a transformação da cidade em canteiro de obras, com *“obras em todo o canto, obra em todo lugar”*, o que ela não tem dito é que as obras ditas *“revitalizadoras”* são fruto de projetos pouco transparentes e nada participativos. Os efeitos desse pouco apreço à participação estão nos questionamentos que têm ocorrido nos respectivos processos de implementação, protagonizados, principalmente, por trabalhadores da orla e residentes nos territórios populares afetados, como os quiosqueiros da praia da Redinha e os pescadores da praia de Ponta Negra. A falta de diálogo, portanto, aparece como um traço característico da atual gestão dentro desse processo de criação de uma nova imagem para Natal, desconsiderando as atividades já desempenhadas nesses territórios e suas comunidades tradicionais.

Ao escolher dialogar apenas com alguns, enquanto nega a fala de outros, a Prefeitura do Natal declara à sociedade natalense que a nova cidade do sol não nascerá para todos. Ao menos não da mesma maneira. As Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS localizadas nas zonas costeiras marítima e estuarina e seus moradores são pressionados pelos processos de transformação da paisagem ao mesmo tempo que sofrem há anos com

a falta de implementação de instrumentos de gestão urbana que permitiriam frear ou, ao menos, minimizar seus impactos. De um lado, essas comunidades veem seus territórios serem objetos de desejo dos setores econômicos interessados na construção de novos empreendimentos, de outro, percebem e acompanham como meros expectadores um suposto movimento de requalificação urbana da orla que não os contempla, que não atende as suas necessidades concretas, incluindo as demandas crônicas de infraestrutura urbana, que continuam sendo determinantes para a liberação aumento do adensamento urbano. As praias urbanas de Natal sofrem com o abandono a anos, mas a intenção de requalificá-las só ganha destaque quando os instrumentos urbanísticos, como o potencial construtivo e o limite de gabarito, são fragilizados e flexibilizados a favor dos interesses imobiliários. É o que está acontecendo no conjunto dos projetos divulgados ou em fase de execução.

Esses dois movimentos indicam justamente a reapropriação da cidade do Natal enquanto negócio, criando um falso consenso, que converge dentro de uma reivindicação pela modernização, desenvolvimento e geração de emprego. Para além da aparência de discursos pomposos e populistas, é necessário olhar para a essência das consequências desse processo, que deterioram a relação do habitante com o espaço cotidiano da cidade. Na construção desse falso consenso, as vozes discordantes da gestão e seus aliados são suprimidas do debate público com a negação da participação social ampla e contínua. Dessa forma, a atual gestão silencia não apenas alguns setores da sociedade civil e de movimentos

sociais históricos do município, mas a um modo de vida cotidiano, que se demonstra de difícil adaptação aos novos cenários revelados e almejados para Natal. No balcão de negócios da Prefeitura do Natal, o cliente nem sempre terá razão - principalmente, quando o seu pedido não condiz com a criação de uma nova imagem para Natal.

Dentro desse contexto nos perguntamos:

1. Para que serve a estrutura de participação social, se esta não é convocada ou provocada a opinar sobre as ações que se apresentam como “âncoras” de um novo rumo para a cidade, muitas delas conflituosas?
2. Ou mesmo, por que a gestão não abre consultas públicas sobre esses projetos, atuando para o fortalecimento do processo democrático de gestão da cidade?
3. Por que concursos públicos para esses projetos não são realizados, cujos resultados possam ser validados pela consulta popular, envolvendo, principalmente, os moradores dos territórios afetados? (Já vivemos essa experiência nos anos 1990, embora poucos lembrem)
4. Em tempos de discussão de construção de uma possível nova identidade paisagística e socioambiental para Natal, com ações que afetarão duramente a percepção de seus elementos simbólicos - o Morro do Careca, o Parque das Dunas, a Fortaleza dos Reis Magos e o estuário do Rio Potengi e entorno - o que podemos fazer? Como podemos interferir para que essa paisagem

volte a ser compreendida como uma p6rola que precisa ser polida e protegida continuamente para usufruto de todos e todas?

5. Com a aproximaç6o das eleiç6es municipais quais novas decis6es podem ser sinalizadas pelos candidatos e eleitores para revers6o deste quadro perverso que se anuncia?

Para uma reconciliaç6o com a participaç6o social, a pr6xima gest6o precisa encarar tais problemas com franqueza, sob o risco de perpetuar o silenciamento de setores da sociedade, ainda vistos como *personas non grata* nos sal6es e gabinetes institucionais.



Cr6dito: acervo do Salve Natal

E O ATIVISMO METROPOLITANO, POR ONDE ANDA?

Pedro Henrique Albuquerque de Oliveira

Lindijane de Souza Bento Almeida

Ana Vitória Araújo Fernandes

Raquel Maria da Costa Silveira

É de notório conhecimento internacional a importância que o Brasil tinha para o desenvolvimento de inovações democráticas de partilha de poder dos atores governamentais com a sociedade organizada, conhecidas como as Instituições Participativas (IPs), o que, no dia a dia, representaria os nossos conselhos, conferências e, o tão reconhecido Orçamento participativo.

Porém, desde a onda de protestos que abalou o Brasil em junho de 2013, ficou evidente que a nossa Democracia estava entrando em um novo ciclo. Novas gerações chegaram à cena, novos atores se apresentaram, novas pautas começaram a ser questionadas e as velhas estratégias de demandar autoridades e, sobretudo, pela própria sociedade, ganharam novos contornos. A partir de então um cenário de tensão deste contexto renovado foi se construindo gradativamente até que pudéssemos diagnosticar uma clara polarização política entre forças de esquerda e de direita. A sociedade brasileira entrou numa nova rota de questionamento sobre si mesma.

Nesse contexto, um elemento ganhou muita força: o ativismo. Nos parece que esse é um termo muito caro a uma sociedade desigual (nos mais diversos sentidos) como a brasileira. Ao mesmo tempo, é um termo estigmatizado por parte da sociedade. Por isso, nos cabe retirar dele as falsas percepções. E o que é ser ativista, militante ou engajado? No fim das contas, é se envolver, é participar na promoção de uma causa. Mas, para onde está sendo direcionado esse engajamento militante da nossa sociedade na última década? As diversas fontes de pesquisa nos mostram que o direcionamento se dá em pautas de cunho moral e ideológico, pouco ques-

tionando os processos do dia a dia das nossas comunidades, bairros e cidades.

Assim, já que somos uma sociedade majoritariamente urbana, então, por onde anda o ativismo dos movimentos sociais das nossas metrópoles?

Para compreender esse cenário, entendemos que os protestos são a principal forma de participação direta da sociedade na expressão das suas pautas, sobretudo, após o esvaziamento do projeto político participativo, que fazia uso de espaços de partilha de poder como fonte notável de escuta da sociedade, trazendo destaque às manifestações ocorridas nas ruas. Nesse sentido, pesquisas do grupo Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal, tem demonstrado que entre os anos de 2013 e 2019, ocorreram 426 protestos em 9 dos 15 municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal, sendo estes os seguintes: Natal, Ceará-Mirim, Macaíba, Extremoz, Ielmo Marinho, Maxaranguape, São Gonçalo do Amarante, Parnamirim e São José do Mipibu.

As principais pautas levantadas nessas manifestações estão centradas nas condições de vida urbana; condições de vida rural; demandas relacionadas ao mundo do trabalho; demandas relacionadas à segurança pública; demandas relacionadas às políticas sociais (principalmente saúde e educação); demandas relacionadas ao governo e ao sistema político; e a demandas relacionadas à política econômica. Os estudos do grupo ainda apontaram para o fato de que os protestos foram marcados por pautas diversas, ou seja, um evento de protesto tinha como principal objetivo pleitear a reforma agrária, no entanto, também eram solicitadas melhorias na saúde e educação do município.

Territorialmente, os dados mostram uma centralização de protestos de todas as pautas 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, Natal, concentra as demandas dos demais municípios da região metropolitana.

Observando-se Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Parnamirim, que são municípios com uma dinâmica mais integrada ao polo da região, é possível afirmar que todos 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. Protestos com pautas urbanas e relacionados ao governo e ao sistema político somente foram identificados em São Gonçalo do Amarante e Parnamirim. Os municípios com maior dinâmica urbana também apresentam fortes reivindicações sociais ligadas a pautas agrárias.

Ao observar, em segundo plano, municípios de menor integração com Natal, a exemplo de 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.

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%). Isso demonstra que os grupos da sociedade organizada na região metropolitana 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 metropolitanos.

Quando observamos os dados da pesquisa do grupo relativos a quais atores mobilizam protestos na metrópole potiguar, observamos que estes são majoritariamente sindicatos de classes trabalhistas privadas, mas sobretudo, estatais, e movimentos sociais com tradição de reivindicações desde a redemocratização, como os ligados às questões agrárias. É importante que se fale da presença de atores emergentes no cenário de reivindicações através de agendas moral e ideológicas.

Esse balanço nos faz notar a existência de diversos ativismos no território metropolitano e a inexistência de um engajamento de grupos da sociedade cujo tema de interesse seja a promoção da integração de políticas públicas e serviços na região metropolitana de Natal. Por consequência, não há uma identidade metropolitana, reforçando a continuação do atual e frágil modelo de governança da nossa metrópole. Para enfrentar as consequências que a inexistência de um ativismo metropolitano causa diretamente à forma como nossa metrópole é (des)governada, é de crucial importância que os grupos comunitários e ligados a garantias de direitos sociais compreendam o impacto que o ativismo metropolitano tem na integração de ser-

viços prestados pelo Estado, na figura das prefeituras e do Governo do estado. Só haverá uma governança metropolitana quando existir na sociedade uma identidade metropolitana capaz de gerar capital social suficiente para exigir dos gestores dos municípios metropolitanos políticas públicas para solucionar problemas de interesse comum.

Diante desse cenário, como proposição, sugerimos que o ente estadual incorpore questões que são comuns aos municípios, como temas metropolitanos, em órgãos colegiados de participação. Isso pode contribuir para o desenvolvimento de uma cultura política democrática, incentivando a participação social e promovendo uma metrópole. Essa abor-

dagem ganha relevância considerando a retomada do debate sobre a participação institucionalizada no país. Aos governos dos municípios metropolitanos cabe o interesse e a vontade política para desenvolver uma gestão metropolitana e participativa em prol da resolução dos problemas de interesse comum.

Só a partir de boas práticas inovadoras, por parte dos governos locais e dos atores sociais e políticos, a Região Metropolitana de Natal pode sair de um contexto de "ausência" de uma gestão metropolitana para um contexto de valorização de uma agenda metropolitana capaz de aproximar o cidadão do governo, fortalecendo a democracia brasileira.



Crédito: acervo do Observatório das Metrôpoles RMNatal

**EIXO
ILEGALISMOS**

ILEGAL, IMORAL OU ENGORDA

Cláudio Roberto de Jesus

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

*“Vivo condenado a fazer o que não quero
então bem-comportado às vezes eu me desespero.
Se faço alguma coisa sempre alguém vem me dizer
Que isso ou aquilo não se deve fazer.” (Erasmó Carlos)*

A economia informal é um fenômeno enraizado na cultura brasileira, decorrente de nossa formação social. Segundo o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial – ETICO, aproximadamente 17,8% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro corresponde ao que é denominado de economia subterrânea. Esse tipo de atividade engloba transações não declaradas ao poder público, abrangendo desde o comércio informal até atividades ilícitas. Conforme apontado pelo instituto, a informalidade “cria um ambiente de transgressão, estimula o comportamento econômico oportunista, com queda na qualidade do investimento e redução do potencial de crescimento da economia brasileira”. Contudo, é importante destacar que essa afirmação reflete apenas parcialmente a realidade, pois não considera a complexidade do cenário brasileiro e tende a criminalizar uma parcela significativa da população trabalhadora.

Tão importante quanto saber o tamanho da economia informal e os efeitos danosos nos cofres públicos e no livre mercado, é compreender o que empurra uma massa enorme de trabalhadores para atividades precárias, desprovida de vínculos trabalhistas e proteção social. Essas são pessoas que, deixadas à própria sorte, procuraram se virar para sobreviver em uma sociedade elitista, carente de oportunidades de trabalho digno e de justiça social.

A colonização brasileira foi marcada por um regime de escravidão bárbara e sujeição da dos trabalhadores livres aos desmandos dos senhores de engenho. A abolição da escravidão, sem uma política de compensação das injustiças causadas, só fez perpetuar e cristalizar

as desigualdades sociais ao longo do processo de urbanização e industrialização do século XX. Nas grandes cidades cresceram e se desenvolveram com uma capacidade limitada de incorporar a maioria dos trabalhadores em suas atividades principais. A história da urbanização brasileira precisa ser contada sob a ótica daqueles que lutaram para sobreviver à margem dos ciclos de desenvolvimento e crises econômicas.

É importante notar que estamos constantemente transitando entre o formal e o informal, o legal e o ilegal, o regular e o irregular - desde as ações no trânsito até as transações comerciais de alimentos, insumos e vestuário, assim como na ocupação do espaço urbano. Esse padrão não se limita às populações de baixa renda. A irregularidade urbana no Brasil afeta significativamente todas as faixas de renda. Por exemplo, em 2019 o antigo Ministério das Cidades apontou que mais de 50% das construções em grandes cidades são consideradas irregulares. Encontramos irregularidades nos títulos de propriedade, nos padrões de ocupação e até mesmo nas calçadas.

Surpreendentemente, até o próprio Estado, responsável pela ordenação do território, contribui para a irregularidade, seja diretamente ou indiretamente. Um exemplo disso é a habitação social. Enquanto alguns conjuntos habitacionais construídos nas últimas décadas passam por processos de regularização, as normas de uso e ocupação dos novos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) muitas vezes desconsideram as necessidades sociais e econômicas dos moradores, proibindo o uso misto (residencial e comercial) nas unidades habitacionais.

Ao visitar esses empreendimentos do PMCMV, é comum encontrar estratégias de geração de renda que se baseiam na casa como um importante ativo econômico em tempos de crise.

Práticas que ignoram tais vulnerabilidades sociais e econômicas perpetuam um cenário de exclusão, baseado em normativas que são difíceis de serem cumpridas dentro da realidade da maioria dos trabalhadores assalariados no Brasil. Por exemplo, os custos para regularizar um imóvel, incluindo registro e escritura, chegam em média a 8% do valor da transação imobiliária. Esses valores podem ser verificados no Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB).

Outra ponderação importante a se fazer, é que os trabalhadores urbanos assalariados conquistaram direitos e condições de trabalho relativamente boas, principalmente em relação ao trabalho rural. No entanto, o trabalhador assalariado sempre sofreu com baixa remuneração e estabilidade precária. A informalidade, para muitos, foi e ainda é uma

necessidade em termos de sobrevivência. Para outros, uma alternativa às baixas remunerações do mercado formal.

Sob essa ótica, as diversas manifestações da economia informal, podem ser compreendidas como formas de sobrevivência e resistência a economia de mercado predatória que predomina no Brasil. Também expressa o acesso desigual a bens e direitos em nossa sociedade. Importante destacar que a informalidade é um conceito impreciso e é usado para designar atividades do comércio varejista, prestação de serviços, trabalho assalariado sem registro formal e pequena produção doméstica. A informalidade abarca ainda uma série de outras atividades e relações sociais, inclusive na forma de apropriação do espaço.

A realidade revela não apenas a necessidade de políticas públicas mais inclusivas e eficazes, mas também a importância de se compreender as dinâmicas sociais e econômicas que perpetuam e criminalizam a informalidade em nosso país.



Crédito: Observatório das Metrôpoles RMNatal

ARENA DO MORRO:
ativismo social, projeto urbano
e combate à violência

Pedro Henrique Correia do Nascimento de Oliveira
Cláudio Roberto de Jesus

Você sabia que Natal tem um equipamento público e coletivo com o projeto arquitetônico assinado pelo mesmo escritório de arquitetura que idealizou o Estádio Ninho de Pássaro, em Pequim, China, e o Allianz Arena, em Munique, Alemanha, estádio do time alemão Bayern de Munique? A Arena do Morro é um ginásio poliesportivo encravado no bairro de Mãe Luíza, zona Leste da Cidade do Natal. Por sinal, este ano é comemorado o seu décimo aniversário de funcionamento. Mas o que esse equipamento tem a ver com o título tão impactante, à primeira vista, que este artigo tem?

O Ginásio Arena do Morro é a construção comunitária de uma região com longa trajetória de ativismo que tem início desde a sua ocupação. Historicamente, a área que dá origem ao bairro de Mãe Luíza começou a ser ocupada lentamente entre as décadas de 1930 e 1950, sendo povoada inicialmente por alguns poucos pescadores e, nos anos seguintes, por migrantes do interior do estado que sofriam com a seca e buscavam melhores condições de vida na capital.

Entre os anos de 1970 e 1980, o bairro passou a ser visto pelo poder público como empecilho ao desenvolvimento turístico, sobretudo pela sua localização na orla marítima; na visão das elites locais, a presença da comunidade de baixa renda poderia desvalorizar a praia. Com isso, os moradores se uniram em um movimento de resistência para permanecer na localidade.

Em 1989, o bairro volta a se mobilizar para resistir à especulação imobiliária, contra a construção de edifícios verticais, ao lado do Farol de Mãe Luíza. Nos anos de 1990 ainda ocorreu a construção de

motéis na entrada pela Via Costeira, bem como de hotéis na orla. Nesse sentido, muitos protestos da população foram realizados tendo como demanda o fato de que a praia é um bem coletivo e que os moradores não deveriam ser excluídos do seu uso.

Um reconhecido ator social nesse processo de mobilização popular, foi o padre Sabino Gentile, já falecido, no apoio à população em suas lutas sociais, deixando uma profunda lembrança de solidariedade e trabalho comunitário. A tônica do seu modo de atuação embasado na Teologia da Libertação, era a articulação de atores e recursos para enfrentamento de agendas comunitárias, visando a autonomia e emancipação cidadã dos moradores do bairro. Guiado por essa lógica, o padre contribuiu com o fortalecimento do associativismo comunitário ao criar estratégias de incrementar o ativismo a articulação de demandas.

Uma das contribuições históricas desse movimento, foi a instituição do Centro Pastoral Nossa Senhora da Conceição, organização sem fins lucrativos, voltadas a ações como construção de espaços educacionais, de lazer e esportivos, apoio a iniciativas socioeducacionais, entre outras. O Ginásio Poliesportivo Arena do Morro é uma dessas realizações, a partir da articulação do Centro Pastoral em parcerias com atores internacionais, como a Paroquia de Penzberg, da Alemanha, e, a Fundação Ameropa, da Suíça.

O ginásio foi construído contando com a mobilização e participação ativa dos grupos da sociedade do bairro. Tem um *design* arquitetônico especial por ter sido projetado para que a sua cobertura seja mais permeável à iluminação e ventilação, além de contar com outros ambien-

tes como salas de aula e mirante e ter sido construído rente a calçada. Esses elementos fazem com que o equipamento tenha renovado uma área do bairro que historicamente foi conhecida como a mais perigosa, o Barro Duro, favorecendo uma maior circulação e encontro de pessoas, visto que funciona nos três turnos do dia.

O impacto da construção pode ser visto também em relação a violência e criminalidade. Pesquisa desenvolvida no Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal, mostra que lideranças do entorno da região onde foi instalado o ginásio perceberam mudanças positivas quando o assunto é segurança. Tal fato pode ser endossado através dos números trazidos pelo Observatório da Violência (OBVIO), entre os anos de 2015 e 2019, que apontam uma diminuição dos homicídios na área. Importante destacar que a partir de 2013 diversas regiões de Natal passaram pelo fenômeno do domínio de grupos criminosos denominados de facção. Mãe Luíza também conviveu com esse processo.

O bairro era conhecido por ter diversos grupos locais de tráfico de drogas, devido, dentre outros fatores, a sua posição geográfica privilegiada, numa área elevada que favorece a visualização da chegada da polícia. Com o estabelecimento da facção, o modo de operação do tráfico saiu das mãos dos grupos locais do bairro e concentrou-se sob o comando de uma única organização. Essa mudança reforçou o estigma de lugar perigoso, passando a ser alvo privilegiado de controle e repressão por parte do Estado. Quando os meios de comunicação e o Estado lançam luz apenas sobre uma das características do bairro, promovem a criminalização da pobreza. Essa ênfase coloca

na penumbra as diversas relações sociais que foram construídas durante décadas e que dão vitalidade à comunidade.

A construção do Ginásio Arena do Morro é somente uma parte da rica história do bairro, mas é exemplar para se conhecer mais e melhor o cotidiano dos que lá vivem. A experiência que o ativismo de Mãe Luíza historicamente construiu para o bairro não deixou de impedir que organizações criminosas deixassem de existir na comunidade, mas muito possivelmente amortizou o tamanho das desigualdades vividas pelos seus moradores, contribuindo para diminuição da violência.

Acima de tudo, deve ser observado que o projeto ativista comunitário conseguiu produzir equipamentos de impacto para o bairro, entre os quais, o Arena do Morro, que é exemplo de um processo bem-sucedido de parcerias dentro e fora da comunidade. Estabelecer a presença do Estado (por meio de Políticas Públicas), ampliar as parcerias não-governamentais (como a que produziu o Arena do Morro), conectar Mãe Luíza às demais pautas do Planejamento Urbano – reforçando-a como Área Especial de Interesse Social (AEIS), instituir projetos criativos de fortalecimento socioeducacional, enfim, gerar vitalidade e oportunidades à sua população, são medidas que apostam em um desenvolvimento socioespacial e socioambiental para toda a região, inclusive como estratégia de combate à violência urbana.

Nesse item, é importante lembrar do contexto na qual a vereadora Marielle Franco foi brutalmente assassinada no Rio de Janeiro; agora, sabemos que as motivações possuem direta relação com a especulação fundiária em áreas

de comunidades carentes, quando grupos milicianos utilizavam da apropriação de terrenos para gerar negócios ilegais. Pois bem, projetos como Arena do Morro (e outros) são a resposta mais efetiva para que tais territórios vulneráveis sejam mantidos longe de práticas violentas e ilegais, exatamente pela apropriação social da terra, das ruas, pela sua população que possui todo o Direito à Cidade.

Nossa torcida é que a comunidade de Mãe Luíza seja observada por meio da sua potência social, diversidade, trajetória de resistência e diversidade, mostrando como um projeto comunitário-participativo pode conviver com outras formas de apropriação do espaço, melhorando a situação das famílias, dos seus domicílios, do crescimento comunitário saudável e sustentável àqueles que tanto lutaram por este espaço desde os anos 1970.



Crédito: Sarah de Andrade e Andrade

**EIXO
MORADIA**

POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL E ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: desafios na RMNatal

Dulce Bentes

Aldo da Fonseca Tinoco Filho

Analina de Moraes Barros

Cicero Wildemberg Matias Gomes

Muito tem sido divulgado sobre o êxito do Plano Diretor de Natal aprovado em 2022 (Lei Complementar nº 208) para o fortalecimento dos investimentos imobiliários formais na cidade e para fomentar o crescimento econômico no setor. Contudo, o mesmo não se pode comemorar em relação às pautas sobre a Política de Habitação de Interesse Social (HIS) e a de Adaptação às Mudanças Climáticas no referido Plano.

Considerando que os mercados formal e informal de terras atuam de forma relacional, a fragilidade, e em muitos casos a omissão dos instrumentos de gestão das Áreas Especiais de Interesse Social, representam fortes obstáculos à promoção de um planejamento territorial inclusivo e, notadamente, à implementação da Política de Habitação de Interesse Social (PHIS), na perspectiva de efetivação do direito à moradia e do direito à cidade.

Ressalta-se que é no âmbito da Política Urbana, na qual o Plano Diretor se insere como um dos principais instrumentos, que são gestadas as condições para a implementação de Planos, Programas e Projetos. No caso da Política de Habitação de Interesse Social, trata-se da gestão do solo urbano para viabilizar a implantação não só da unidade habitacional, mas tudo a que ela se vincula para que se configure uma moradia digna, a exemplo dos equipamentos públicos, dos espaços de cultura e lazer, entre outros.

Ocorre, porém, que as condições objetivas para viabilizar a terra urbanizada, visando a realização dos projetos de HIS, não obtiveram o tratamento necessário no Plano Diretor de Natal. São exemplos, a ausência de mecanismos para aplicação de instrumentos como Direito de Preempção, Direito de Superfície; IPTU pro-

gressivo no tempo; formação de banco de terras públicas para HIS, Regularização Fundiária Plena das AEIS, ou seja, titulação de terras vinculada à regulamentação do uso e ocupação do solo, entre outros. Além de não avançar na aplicação e gestão desses instrumentos, registra-se a subtração de frações de AEIS, como é visto no caso da AEIS Brasília Teimosa.

As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) revelam um importante marco na legislação protetiva de comunidades periféricas. Em Natal, elas foram instituídas pela primeira vez no Plano Diretor de 1994, num contexto de lutas e pactuações, envolvendo uma significativa parcela da população que não acessavam de modo efetivo a habitação digna. Desprovidos, historicamente, dos mais variados tipos de recursos, a articulação de seus interesses com aqueles estabelecidos com os movimentos sociais e com a academia resultou num cenário de avanço normativo visto também no processo de revisão do Plano Diretor de 2007, com inserção por exemplo, da Mancha de Interesse Social que ampliou a possibilidade de reconhecimento e identificação desses territórios no Planejamento Urbano de Natal. Entretanto, quando analisado o processo de revisão do atual Plano Diretor, identifica-se um cenário de expressiva tentativa de desmonte de seus direitos adquiridos, em especial quando se trata das Comunidades Brasília Teimosa, Jacó e Mãe Luiza, situadas na Região Administrativa Leste da capital.

O relatório “Missão em Defesa do Direito à Moradia, ao Território e Contra os Despejos no Rio Grande do Norte”, publicado em 2022 e desenvolvido com a parceria com diversas organizações nacionais, notadamente o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) e a Campa-

nha Despejo Zero, destaca uma série de problemas enfrentados pelas comunidades das AEIS. Estes incluem a pressão do mercado imobiliário, a falta de regularização fundiária plena, a emergência de conflitos judiciais e ameaças de remoção, a mobilização e resistência das comunidades e, também, a necessidade de uma maior transparência e participação nos processos decisórios. De forma mais específica, referente ao Plano Diretor de 2022, o relatório identificou medidas de desmonte, tais como a exclusão de terras das AEIS, conforme mencionado anteriormente, além da alteração de parâmetros urbanísticos destituída de estudos e sobretudo de discussão com as comunidades envolvidas. Parâmetros que significam medidas protetivas para permanência dos moradores nos territórios sob pressão imobiliária.

Essa realidade demonstra o distanciamento do Plano Diretor em relação ao instrumental necessário para a Política de Habitação Social, cuja necessidade de aplicação e gestão comparecem amplamente na agenda dos movimentos sociais que historicamente lutam pelo direito à moradia e pelo direito à cidade, em Natal e região.

Esse distanciamento repercute igualmente nas legislações às quais o Plano Diretor está relacionado como principal instrumento de política urbana, em especial a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, além das agendas internacionais para a efetivação do direito à moradia e ao meio ambiente, notadamente a Nova Agenda Urbana e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030 (ODS 2030).

Enquanto as medidas de enfrentamento do déficit habitacional em Natal para

os segmentos de interesse social são minimizadas ou mesmo desconsideradas, o déficit habitacional é crescente. De acordo com as projeções do IBGE para o Rio Grande do Norte, em 2015 havia um déficit habitacional aproximado de 137 mil moradias, dentre as quais aproximadamente 40 mil eram referentes à Região Metropolitana de Natal (RMNatal). Embora os dados do Censo 2022 sobre o déficit habitacional ainda não estejam publicados, as projeções recentes apontam para um crescimento nos números, principalmente na RMNatal, onde a dinâmica demográfica está em crescimento, expressivamente no entorno imediato da capital.

Contribuem para essa estatística alguns fatores que tornam o cenário ainda mais crítico, a exemplo da crise sanitária gerada pela pandemia da Covid-19, das remoções e da ausência de políticas públicas de habitação social. Essas questões combinadas com o processo de fragilidade das políticas públicas nos últimos anos revelam as graves limitantes para o acesso à moradia digna, à promoção da saúde e bem-estar dos moradores.

Nessa direção, destacam-se ainda no Plano Diretor de Natal questões relacionadas às medidas sobre a adaptação da cidade às mudanças climáticas, ou seja, às transformações a longo prazo nos padrões de temperatura e clima, com secas mais recorrentes e chuvas mais intensas.

O planejamento urbano e a necessidade de adaptação das cidades às alterações do clima vêm sendo referenciadas tanto ao nível internacional como nacional, notadamente pelo IPCC 2014 – Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas e pela Agenda 2030 em seus Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)¹¹, Cidades e Comunidades

Sustentáveis, que visa tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis e pelo (ODS)13, Ação Contra a Mudança Global, que coloca a necessidade de se tomar medidas urgentes frente às mudanças do clima e seus impactos.

Contudo, essa pauta foi minimizada no Plano Diretor de Natal, e em algumas situações estiveram ausentes como condicionantes para a definição de parâmetros urbanísticos relacionados, sobretudo, à densidade, à verticalização e à proteção de Áreas Especiais de Interesse Ambiental.

Verifica-se que o Plano Diretor de Natal fixou parâmetros urbanísticos relativos ao aumento das taxas de impermeabilização do solo e à redução de áreas de algumas Zonas de Proteção Ambiental, contribuindo para o aumento dos deflúvios superficiais e introduzindo novos pontos críticos de inundação, que poderiam ter sido minimizados com a implementação de um planejamento urbano articulado ao Plano Diretor de Drenagem existente para esse município por mais de uma década (Lei Complementar nº 124 de 30 de junho de 2011).

As ocupações do tecido urbano que não consideram a lógica das precipitações pluviométricas e o caminhar natural das águas pluviais contribuem para que os aumentos da impermeabilização acarretem pontos críticos de inundação, o que é visto de forma corrente em Natal no período das chuvas.

As reduções das áreas verdes vêm acarretando o aumento nos pontos críticos de inundação (para a mesma duração da chuva e tempo de recorrência ou período de retorno) devido ao aumento da impermeabilização do tecido urbano. As populações em geral, mas principalmen-

te os mais pobres são os mais afetados, uma vez que ocupam áreas em situação de risco, sejam encostas, sejam depressões (bacias sem exultório) e planícies de inundação de rios (várzeas). Além do risco de perdas de vidas humanas, verificam-se as perdas de bens materiais e as doenças de veiculação hídrica, como as leptospiroses.

Outro problema identificado foi a pressão do adensamento na região litorânea que exige tratamento especial frente aos processos de erosão costeira em curso.

Com prioridade praticamente incondicional à atração e à expansão dos investimentos imobiliários, a frágil consideração a agenda das mudanças climáticas aponta para o agravamento dos problemas ambientais e para a configuração de novos eventos a serem enfrentados na cidade de Natal e sua região nos próximos anos.

Nesse contexto, é importante refletir sobre os marcos de reconstrução da política urbana, ambiental e de habitação social no município de Natal. Sem dúvidas, a revisão dos instrumentos urbanísticos é fundamental. Também são imprescindíveis: O tratamento dos territórios de interesse social constituídos a partir da Regularização Fundiária Plena, com titulação de terras vinculada à regulamentação do uso e ocupação do solo e à urbanização das AEIS; A criação do Banco de Terras, inclusive com a inclusão dos imóveis públicos; A garantia do estoque de terras públicas para a instalação dos Programas e Projetos habitacionais, em parceria com os demais entes federativos e movimentos sociais de luta por moradia. São necessárias ainda as ações de promoção econômica e de desenvolvimento territorial necessariamente articuladas com as

áreas de vulnerabilidade social e ambiental, além da adoção de parâmetros de uso e ocupação do solo compatíveis com as necessidades de adaptação às mudanças climáticas, visando a redução dos impactos da urbanização, sobretudo na região costeira, e a promoção da segurança hídrica com contribuições à universalização do acesso a água.

Concluindo, reitera-se os imensos desafios que se impõem ao processo de reconstrução da política urbana, habitacional e ambiental em Natal, visto que o Plano Diretor passou ao largo das condições necessárias para a gestão do solo urbano, na perspectiva de enfrentamento dos processos de adaptação da cidade às mudanças climáticas e à realização da política de habitação de interesse social no município.

Por isso mesmo, essas agendas precisam ser fortalecidas nas lutas das comunidades, movimentos sociais, academias e demais segmentos que buscam a efetivação dos direitos à moradia e à cidade em Natal e sua Região Metropolitana. Da mesma forma, é imprescindível que sejam pautadas no debate público das próximas eleições municipais. Em muito, são nessas arenas que residem as possibilidades de mudanças e enfrentamento dos graves limites que se impõem hoje para a retomada de uma política urbana e de habitação de interesse social com justiça socio territorial; com compromissos frente as necessidades de adaptação da cidade e região às mudanças climáticas; com a participação social efetiva, principalmente das populações afetadas.



Crédito: Acervo Projeto Motyrum Urbano/UFRN

PARA DESATAR O NÓ DA TERRA

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva
Maria Caroline Farkat Diógenes
Fernanda Maria da Mata Dias

Ao falarmos de moradia adequada, descobrimos que é preciso abordar um tema delicado no debate sobre as cidades brasileiras: a terra urbana. Não qualquer terra, mas sim terra urbanizada, isto é, dotada de infraestrutura (saneamento básico) e serviços públicos. Este é um tema “delicado” pois a oferta desses bens públicos adequados sempre foi regulada por decisões explícitas, ou implícitas, de desigual aplicação da Política Urbana; sendo mais claro, certos bairros possuem toda a infraestrutura possível e outros sofrem com a precariedade e vulnerabilidade socioambiental. Historicamente, essa associação entre terra sem infraestrutura e moradia inadequada responde pelos altos níveis de desigualdade urbana e são marcadores da segregação residencial. Deste modo, o problema (embora seja muito importante) não está apenas em produzir novas casas, mas onde estas casas estão se localizando e qual a infraestrutura nova será adicionada ao território.

Há algum tempo, a urbanista Ermínia Maricato usa a expressão “nó da terra” para destacar que a concentração fundiária nas mãos de poucos, constitui um desafio imenso à sociedade brasileira; isso é muito evidente no rural, no campo, mas também dramático nas cidades. Como uma família que ganha 1 salário-mínimo, ou menos, consegue comprar uma casa ou apartamento de interesse social (HIS) adequado que pode custar, R\$ 150 mil a R\$ 180 mil, em áreas periféricas? Sem falar nos bairros mais centrais, cujos preços de mercado estão fora do alcance até da classe média. Restam as soluções “informais”, isto é, a ocupação em loteamentos irregulares cada vez mais distantes do local de trabalho, sem infraestrutura algu-

ma, ou então em zonas próximas ao centro, mas em áreas de ocupação irregular – sobre dunas, morros, mangues, áreas públicas etc. conformando o padrão desigual e excludente das cidades brasileiras, as chamadas favelas ou comunidades carentes urbanas.

Para tentar corrigir essas assimetrias, a Política Urbana brasileira apostou em um processo de reconhecimento e inclusão dessas áreas urbanas, por meio da Regularização Fundiária. O fundamento constitucional é o Direito à Moradia (inscrito na Constituição Federal de 1988 apenas no ano 2000), e a ideia básica é manter a população que mora nesses espaços em condições adequadas de segurança jurídica e de habitabilidade. Historicamente, o Estado (nos três entes) negou o Direito à Moradia às comunidades mais carentes, tratando tais áreas informais como temporárias ou ilegais; nesse sentido, programas de reassentamento, remoções ou relocações foram constantes, na maior parte das vezes redirecionando essas famílias para bairros distantes, longe de seus locais de trabalho. Em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257) estabeleceu a ênfase na função social da propriedade, com instrumentos para “desatar” esse nó; a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) são exemplos disso. A ideia fundante, era de que os municípios revisassem (ou elaborassem) seus Planos Diretores e Planos Locais de Habitação de Interesse Social, dando prioridade às comunidades carentes, com amplos programas de regularização fundiária - isto é, a segurança jurídica da posse, a melhoria das condições habitacionais e urbanísticas e a oferta de serviços públicos adequados.

Na cidade do Natal, a trajetória das iniciativas de regularização fundiária remonta ainda desde 1993, quando do Plano de Ação Habitacional, seguido do Plano Diretor de 1994 e depois pelo Plano Estratégico para Assentamentos Subnormais, em 2001. Esse período, é marcado por estudos que apontavam as áreas prioritárias e indicavam a urbanização integrada (jurídica e urbanística) como a alternativa mais adequada. Em 2003, com uma nova ênfase dada pelo Ministério das Cidades, algumas dessas áreas foram incluídas em projetos de urbanização de favelas; destacam-se três comunidades: fração do bairro de Nova Descoberta (utilizou o Usucapião Especial Urbano), Passo da Pátria (zona leste) e África (zona norte), sendo que estas duas com desdobramentos de obras e melhoria de infraestrutura.

A partir do Programa Minha Casa Minha Vida (2009), um novo “capítulo” dessa história se inicia com a ênfase na construção de imóveis novos, deslocando o tema da regularização fundiária para segundo plano; a agenda de investimentos municipais passou a preferir o atendimento às famílias em conjuntos habitacionais pela entrega de casas ou apartamentos. Entre 2010 e 2015, foram construídas milhares de unidades habitacionais pela Região Metropolitana do Natal, sendo a maior parte destes em conjuntos habitacionais, em regiões mais periféricas, sem infraestrutura instalada e distante do centro das cidades. Como a crise econômica de 2016 em diante, o MCMV (e os demais programas urbanos) parou, estabelecendo uma nova ausência de soluções ao déficit habitacional.

Em 2017, já na vigência do governo de Michel Temer, a Lei Federal 13.465/17 trouxe uma mudança de paradigma a essas questões; em vez de retomar o sentido urbanístico da regularização fundiária, que foi a sua base fundamental, coadunando com as conquistas dessa compreensão traduzidas no Estatuto das Cidades, essa nova legislação estava mais preocupada em facilitar os trâmites cartoriais e processuais da titulação imobiliária, isto é, a ênfase recai na atividade jurídica e não mais espacial – entra em cena o título de propriedade e fica em segundo plano as obras de equipamentos e infraestrutura básica. Uma das mudanças mais drásticas dessa nova lei, diz respeito a não necessidade de vinculação do projeto de regularização fundiária com a definição das Áreas Especiais de Interesse Social, existentes no Plano Diretor. Outra mudança foi a inovação com o instrumento jurídico Legitimação Fundiária que é uma forma de conceder direito real de propriedade a um ocupante de terreno em processo de regularização fundiária; na prática, é a titulação de lotes ocupados por posse em áreas destinadas a moradia em terreno público. É importante lembrar, que o Usucapião de terras públicas é proibida pelo Código Civil brasileiro. Na prática, é a possibilidade de passar ao mercado imobiliário milhares de imóveis que – sem o devido cuidado da legislação especial – podem ser vendidos sem embargo; em que pese a discussão jurídica sobre a Constitucionalidade da Legitimação Fundiária, é uma forma de passar terra pública a particulares, sem licitação ou autorização legislativa para tanto.

Ademais, uma das grandes preocupações quanto ao novo foco da regularização fundiária está relacionada as fragilidades existentes nas comunidades mais carentes, que podem ser pressionadas em vender suas casas por valores abaixo do mercado, expondo-se, posteriormente, a riscos como deslocamento para áreas distantes de seus locais de trabalho ou até mesmo à situação de rua. Essas circunstâncias são particularmente graves em regiões sujeitas à especulação imobiliária, como as áreas turísticas.

Em Natal, a comunidade África começou a ser atendida por projetos de regularização fundiária desde 2005 e, desde 2013, na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S). Segundo cadastro social do Projeto de Urbanização quase a metade dos moradores compraram seus imóveis na área pública demonstrando que o acesso principal desse solo para população de baixa renda vem se dando via mercado informal. Pesquisas recentes, indicam o aumento do preço

do aluguel e da venda dessas moradias, especialmente nas áreas impactadas pelos projetos de urbanização (na margem das vias principais); em tais áreas, há o início da ação do mercado formal agora na presença da Legitimação Fundiária. Terras antes públicas, onde houve investimentos massivos em infraestrutura e titulação, dando lugar a empreendimentos privados, sem avaliarmos se o direito à moradia e à cidade conferido sob altos custos públicos ao longo dos anos às famílias de baixa renda que venderam permanece onde foram morar.

Como tendência, o que se verifica é a crescente preferência da prefeitura municipal pela concessão do título de legitimação fundiária (instrumento previsto pela nova lei e o mais polêmico), uma vez que esse “encerra” o trabalho do município quanto à verificação do uso do imóvel. Todavia, deve-se reconhecer que a legitimação fundiária, ao conceder o título de propriedade a seus beneficiários, acaba deixando a população em



Crédito: Fernanda Maria da Mata Dias

uma situação de fragilidade diante das pressões do mercado imobiliário.

Enfim, vê-se que persiste na atualidade o “nó da terra” mencionado por Ermínia Maricato, evidencia uma disputa de agendas em relação à terra urbana. Após um período de importantes conquistas, iniciado com o reconhecimento constitucional do direito à moradia e seguido pela promulgação do Estatuto da Cidade, que instituiu instrumentos de regularização fundiária com foco no desenvolvimento socioambiental e urbanístico das comunidades carentes brasileiras, o que se observa a partir de 2017 é uma onda de retrocesso.

A nova abordagem prevalecente adota uma visão mais individualista do direito à moradia, centrada apenas na segurança jurídica da posse, em detrimento de aspectos essenciais como habitabilidade, mobilidade e saneamento básico, ou seja, acesso aos demais direitos. Então, o que fazer para desatar esse nó da terra? Ao que parece, temos que insistir na discussão do direito à moradia, da importância da função social da propriedade na realidade brasileira e do direito à cidade assim como a imprescindibilidade das intervenções urbanísticas e ambientais para concretizar tal direito.

PROJETOS HOSTIS E OS CUIDADOS COM A MORADIA SOCIAL

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

Yan de Oliveira Machado

Mariana Fernandes Freitas

Flávia Duarte de Oliveira Cruz

“Projetos Hostis” é uma nomenclatura bastante utilizada na arquitetura para denunciar práticas de militarização e afastamento dos mais vulneráveis, nomeadamente nos espaços públicos. Os projetos assim denominados são marcados pela falta de receptividade e ausência de cooperação, ao mesmo tempo em que possuem traços consideráveis de agressividade e ampliam as condições adversas dos mais vulneráveis. No âmbito da política de habitação social, como, por exemplo, no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), há diversas práticas que “flertam” com essa hostilidade, se não contingenciais, se em decorrência de erros, inexperiência ou desencontros. O fato é que essas práticas estão impressas nas moradias produzidas pelo PMCMV. São propostas que deveriam atender de forma satisfatória às demandas por moradia das populações mais carentes, mas que, em vez disso, terminam por criar vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais. Isso decorre do fato de que programas habitacionais alinhados com a mercantilização da habitação não apenas abordam inadequadamente os problemas, como também introduzem desafios adicionais para a população.

Por estarem mais próximos das demandas sociais, os governos locais deveriam figurar como atores estratégicos, capazes de formular políticas adaptadas às necessidades habitacionais locais. No entanto, no PMCMV, foram relegadas, aos municípios, as menores funções do arranjo operacional: selecionar os beneficiários com base em seus próprios cadastros de demanda, aprovar e viabilizar os projetos sob os termos urbanísticos da legislação municipal, aplicar os trabalhos técnicos sociais após a ocupação

dos empreendimentos e apoiar a produção de infraestruturas urbanas nos conjuntos produzidos, quando eles deveriam ter a prerrogativa de elaborar os projetos. Porém, os municípios não têm atribuição formal sequer de intervir nas propostas apresentadas pelas empresas, sendo de domínio da Caixa Econômica aprová-las caso elas estejam em conformidade com os parâmetros técnicos estabelecidos pelo Programa.

Há um hiato na política habitacional do país, e este traduz-se na ausência da articulação necessária entre financiamento e ocupação do território para a construção de empreendimentos habitacionais que dialoguem de forma positiva com o planejamento territorial e urbano. Falta, ainda, uma agenda intersetorial que coloque a questão da moradia em estreita conexão com as políticas de geração de emprego e renda, educacionais, de saúde, mobilidade e outras. Nesse sentido, os empreendimentos são construídos repletos de hostilidades.

A localização precária dos empreendimentos habitacionais, e sua inserção em um tecido urbano desconectado e fragilizado, figura como um dos erros mais recorrentes nos projetos do MCMV. No geral, eles foram construídos em áreas periféricas das cidades, distantes dos centros urbanos consolidados e dos principais serviços, o que dificulta o acesso ao transporte público, ao emprego, à educação e à saúde. Além disso, questões como baixa qualidade urbanística, falta de áreas verdes, espaços de convivência inadequados e insegurança pública também impactam negativamente na qualidade de vida dos moradores.

Outro fator que se agrega a essa problemática é a baixa qualidade dos projetos

e das construções. São projetos que, por exemplo, não dialogam com as necessidades das famílias, criando contrassensos em relação às suas estratégias de sobrevivência: é clássico o exemplo do morador que trabalha com coleta de reciclagem e não tem espaço para exercer sua prática na nova moradia. A ausência de propostas que prevejam o uso misto nas residências revela o quanto se ignora a necessidade de geração de renda das famílias. Essas, ao utilizarem parte do imóvel para comércio e/ou prestação de serviço, acabam recaindo em “irregularidades”. Por outro lado, seguir a ortodoxia em relação ao uso do imóvel, pode acabar levando a outras “irregularidades”. Vejam-se os condomínios residenciais do Faixa 1, que enfrentam adversidades financeiras com as taxas de condomínio, resultando na inadimplência de muitas famílias.

O tamanho das residências, pertençam elas às tipologias casa ou apartamento, é outra denúncia recorrente. Persiste uma hostilidade ainda maior ao se constroem unidades unifamiliares, do tipo casa, em lotes pequenos ou condomínios verticais, com traçados pouco integrados ao tecido urbano já consolidado, e em áreas circundadas por grandes vazios urbanos. Nos primeiros anos de ocupação desses empreendimentos, muitos dos terrenos circunvizinhos são ocupados por gado pastando – ali mesmo onde se nega um pedaço de terra decente para as famílias terem a capacidade de morar com mais dignidade.

Todas as questões aqui apontadas foram observadas, em menor ou maior grau, nas pesquisas realizadas pelo Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles, no âmbito do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais, nos 66 empreendimentos do PMCMV

– totalizando 18.504 unidades – construídos no Rio Grande do Norte. A Região Metropolitana de Natal, que concentrava 81% (14.649 unidades) dessa produção, até 2022 (dados do Sistema Federal de Habitação, 2024), tem exemplos como os condomínios Terras do Engenho I e II, que apresentam altos índices de inadimplência e, embora localizados nos arredores de dois municípios altamente integrados da RMN: Macaíba e Parnamirim, não se integram a nenhum dos centros urbanos e possuem apenas um único acesso. O mesmo acontece com o condomínio Minha Santa, também situado na divisa entre os municípios de Macaíba e Parnamirim, sem pertencer de fato a nenhum dos dois centros urbanos e tendo apenas um acesso pavimentado. Há ainda o condomínio Ruy Pereira, que está dentro da área urbana da cidade de São Gonçalo do Amarante, outro município altamente integrado, sem, contudo, acoplar-se à integração urbana municipal, evidenciando a possibilidade de que foi pensado como um residencial horizontal, mas erguido como tipologia vertical.

Em seu contexto de atuação, é crucial que o poder público não apenas considere a construção dos empreendimentos, como também esteja atento à sua sustentabilidade. É necessário que se planejem e executem ações que ultrapassem a mera construção, e que considerem viabilidade dessas habitações em longo prazo.

Diante desses desafios, é crucial: 1. Pensar na utilização de terrenos públicos bem localizados e/ou em maior rigor na aprovação de propostas apresentadas pelas empresas, inclusive no que diz respeito ao projeto urbanístico. O desenho e a proposta do conjunto e da unidade devem dialogar com as especificidades lo-

cais, evitando-se a replicação de modelos generalistas; 2. Considerar, em municípios com baixa densidade demográfica e grandes disponibilidades de terras, projetos com lotes maiores – que permitam às famílias utilizarem os espaços disponíveis para suas estratégias de sobrevivência, o que inclui pequenas hortas –, e cujos empreendimentos localizem-se mais próximos das frentes de expansão urbana; 3. A intersectorialidade com as políticas sociais e de geração de emprego e renda também é fundamental para garantir o sucesso dos projetos habitacionais e diminuir as hostilidades criadas. Evitar a proposição

de condomínios fechados que elevam os gastos com taxas; 4. Inserir, no monitoramento, a proposição e execução de melhorias que visem diminuir as hostilidades criadas e efetivar o direito à moradia.

As políticas públicas habitacionais devem ultrapassar a lógica pura e simples do “número de pessoas contempladas”. Afinal, um projeto habitacional bem-sucedido não é somente aquele que se encerra com a entrega das casas, mas sim o que se mantém eficaz e benéfico para a população beneficiária ao longo do tempo, contribuindo para uma cidade mais inclusiva.



Crédito da imagem: Google Earth

CAMINHOS PARA AMPLIAR A ASSESSORIA TÉCNICA EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

Amíria Bezerra Brasil

Bernardo Nascimento Soares

Miró Aires de Almeida

Juliana Silva Barros

Em 2022, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) contratou uma pesquisa ao Datafolha que mostrou que 82% das moradias construídas nas cidades brasileiras não têm orientação de um profissional de Arquitetura e Urbanismo ou Engenharia. Segundo os resultados divulgados, “são obras irregulares, sem registro de projeto e execução junto aos órgãos competentes”. Soma-se a isso que, de acordo com a Fundação João Pinheiro (FJP), também em 2022, o Brasil tinha um déficit habitacional de 6.215.313 domicílios, que representa 8,3% do total do país. Esses números estão divididos entre 3,24 milhões de famílias com ônus excessivo com o aluguel urbano (ou seja, o aluguel pesa mais do que 30% do orçamento da família), 1,68 milhão de habitações precárias e 1,28 milhão de coabitações (quando mais de uma família mora no mesmo imóvel por não ter renda suficiente para morar independente). Em termos absolutos a maior parte do déficit se localiza fora das Regiões Metropolitanas.

Além desse déficit habitacional, ainda segundo dados da FJP (2022), o Brasil contabiliza mais de 26,5 milhões de domicílios com inadequação, que são divididos entre aqueles com algum tipo de deficiência em infraestrutura urbana (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica), inadequação edilícia (armazenamento de água, cômodos - exceto banheiros - servindo como dormitórios, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e piso inadequado) ou inadequação fundiária (imóveis em terrenos não próprios).

Considerando o quadro exposto, é importante mencionar que não é pos-

sível resolver a problemática habitacional somente com a construção de novas unidades: além dos números serem muito altos, o que demandaria investimentos exorbitantes, grande parte do problema pode ser resolvido com melhorias, tanto de infraestrutura, quanto das unidades habitacionais e com a regularização da terra.

Na tentativa de garantir melhorias nas condições de moradia com o acompanhamento de técnicos habilitados para aqueles que não podem pagar pelos serviços desses profissionais, em 2008 foi aprovada a Lei 11.888, que “assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social”. Conhecida como lei de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS), estabelece que os serviços devem ser desenvolvidos com o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Apesar de a aprovação ter sido um grande avanço, ela ainda se encontra sem regulamentação, carecendo de desenho mais detalhado para seu funcionamento. Dessa forma, não houve, até hoje, implementação expressiva do que foi proposto. Desde a aprovação da lei não foram criadas Políticas Públicas Nacionais para implementação mais estruturada desse campo de trabalho, assim como também não foram destinados recursos no orçamento público para viabilizar o trabalho dos profissionais prestadores de assistência técnica. Tampouco foram criadas condições nos Estados ou Municípios para implementação do serviço.

Frente à falta de políticas e recursos públicos para esse campo, desde 2017 o CAU/BR destina 2% de sua arrecadação

anual para financiar editais voltados à prestação de serviços de assistência técnica, buscando incentivar a implementação da lei e ampliar o acesso de serviços de Arquitetura e Urbanismo. Os recursos vêm sendo destinados tanto no âmbito do Conselho nacional quanto em suas instâncias estaduais. Esses recursos, entretanto, são utilizados para a remuneração dos profissionais no desenvolvimento dos projetos, enquanto a execução das obras depende da disponibilização de recursos públicos.

Assim, há alguns anos têm sido feitos trabalhos pontuais, com baixo impacto, mas com relevância na prestação dos serviços e com importantes resultados para as famílias beneficiadas. Em Natal, as experiências financiadas pelo CAU/RN centraram-se em projetos de regularização fundiária e de melhorias habitacionais com foco na acessibilidade em comunidades de baixa renda. Enquanto isso, o Poder Público Municipal ainda não tem propostas ou recursos para implementação de ATHIS, apesar de prever esse tipo de serviço/remuneração na minuta da lei de Regularização Fundiária Municipal.

Além das experiências via editais do CAU, alguns coletivos de jovens arquitetos se consolidaram Brasil a fora, com especial destaque para a Rede de Assessoria Técnica Popular do Nordeste ([@forumpopular.ne](http://forumpopular.ne)) que reúne grande parte das assessorias na região, as quais seguem com seus trabalhos apesar da precária remuneração dos profissionais. Também importantes experiências têm acontecido a partir das universidades públicas, através de projetos de extensão, dos quais destacamos em Natal o trabalho do Departamento de Arquitetura e do Instituto de Políticas Públicas da UFRN.

Neste caso, as iniciativas são financiadas pelo orçamento das próprias instituições destinado ao campo da extensão.

Os limites ao alcance desses serviços se dão em especial nas cidades fora das regiões metropolitanas, ou mesmo além dos núcleos metropolitanos, onde estão os maiores índices do déficit habitacional e da precariedade de moradia, segundo a Fundação João Pinheiro, exatamente porque os recursos não chegam nesses municípios.

Dentro dessa discussão, um ponto importante é a escala de atuação. Apesar da lei original prever intervenções no âmbito da produção, melhoria ou regularização das casas, é necessário pensar na escala do território, de forma articulada, enquanto parte do Direito à Moradia. Nesse sentido, é importante que uma política de ATHIS dialogue com as políticas voltadas para a infraestrutura urbana, equipamentos coletivos, urbanização de assentamentos informais e outros aspectos relacionados ao morar.

Outra questão a ser considerada é a multidisciplinaridade nas ações: além de Arquitetos e Urbanistas e Engenheiros, a atuação em comunidades muitas vezes requer a participação de profissionais de setores diversos, como Direito, Serviço Social, Saúde Coletiva e Psicologia. Assim, no necessário processo de reivindicar a efetivação da lei de ATHIS, também é importante pensar na articulação com outros campos do conhecimento e atuação.

Por outro lado, a lei abre caminhos potenciais para democratizar e ampliar o acesso aos serviços que ainda devem ser explorados. Essas possibilidades permeiam ações junto a programas municipais, companhias estaduais de habitação, criação de postos de assistência técnica

em áreas de regularização fundiária e urbanística de interesse social e, nos territórios, o emprego de mão-de-obra local e de regimes de mutirão de autoconstrução com assessoria técnica. No âmbito acadêmico, estimula a criação de programas de residência em Arquitetura e Urbanismo em áreas de interesse social no sentido do ensino e formação de novos profissionais.

Ademais, as ações de melhoria impulsionadas pela lei não apenas democratizam o acesso e auxiliam no enfrentamento ao déficit habitacional como também apresentam reflexos positivos para a saúde pública por meio da melhoria das condições de habitabilidade, de infraestrutura sanitária e de acessibilidade.

Atualmente, mais de 15 anos após a aprovação da lei, grupos de profissionais Arquitetos e Urbanistas, em especial vinculados às universidades públicas, se reúnem na tentativa de reformular a lei para garantir a sua efetividade. Apesar de diferentes abordagens, surge como ponto essencial para que ela se efetive em escala nacional e os serviços cheguem àqueles que precisam, a consolidação de políticas públicas e a vinculação do orçamento público a elas para que haja meios de financiamento das ações, incluindo a remuneração dos profissionais para o desenvolvimento de projetos que melhorem as condições de moradia, de forma a diminuir, em escala mais expressiva, a precariedade e inadequação habitacional.



Crédito: Raiana Fernandes

CENTROS HISTÓRICOS E A MORADIA, UM DEBATE SEMPRE NECESSÁRIO

Wagner Muniz

Que história é essa que a cidade do Natal-RN conta com seus prédios antigos abandonados, caindo? A Ribeira, junto com a Cidade Alta, são os bairros considerados formadores do centro histórico de Natal e a gestão pública insiste em dar para eles um tom de requinte para aquilo que está, aos poucos, esvaziando. Estão dando ares de grandeza para edifícios que já não existem. Se tornaram apenas fachadas.

Vira e mexe alguns setores da sociedade resgatam o debate da preservação e o colocam para a população. Como aconteceu, por exemplo, em dezembro de 2023, após artista local simular (por computação gráfica) os edifícios do bairro revitalizados, de acordo com a sua imaginação e com uso de inteligência artificial, o debate sobre “o que fazer com o centro”, voltou ao debate. Imaginem só, até audiência na Câmara municipal ocorreu.

Não bastasse, diversos projetos que criam e recriam ou escondem a realidade do local, como, também de dezembro do ano passado, ação executada pelo poder público municipal e uma empresa privada, que visa pintar as fachadas de treze prédios. Isso é maquiagem, mascarar.

Outro, iniciativa, anunciada pelo governo do estado, em março de 2024, destinou recursos para reconstrução de um imóvel, também na Ribeira, a antiga Loja Paris em Natal, que abrigará o Centro Cultural Fazeres. E daí, pergunta-se: reconstruir ruínas? Reconstruir, sim, porque muito do que se tem ali são fachadas feitas de alvenaria. E ruínas, sim, porque, muitas estão ao relento, abandonadas, sem telhado, portas e janelas, se desfazendo.

Perguntas a mil: Apagar os detalhes arquitetônicos, as marcas do tempo, misturar cal e adobe com ferragem e cimento? Que tragédia! E depois da obra pronta, vão fazer o quê? Que uso dar a ela? Além disso, ao reconstruir um único edifício ou pintá-los é suficiente para fazer a população se interessar e frequentar aquelas bandas? Essas medidas pontuais e escassas são suficientes para atender o projeto de centro histórico que a sociedade almeja? Estariam deixando propositalmente esses edifícios ruírem para depois levantarem as tão modernas caixas de ferro, vidro e cimento? Em um país onde se evidencia a ideologia do novo, moderno e progresso são sinônimos e parece absurdo preservar edifícios antigos.

É estranho, mas, adobe e madeira são mais duráveis que cimento. Aliás, já existem muitos edifícios construídos em concreto armado precisando de reformas. As técnicas de restauro se desenvolveram e foram aperfeiçoadas. Mas, são mais empregadas em hotéis, pousadas, lojas, restaurantes e centros culturais elitizados. A gestão pública precisa enfrentar os conflitos postos entre a preservação e as necessidades da população local. Porém, quando o fazem, preferem atender os interesses de determinadas classes, geralmente, aquelas mais ricas, e suas pressões por modernização.

Entende-se, de modo errado, que o patrimônio urbano é algo intocável, distante da realidade e do cotidiano local. A compreensão que se tem é de que o centro histórico é um lugar separado na atividade do planejamento urbano e do urbanismo e as responsabilidades a profissionais ou instituições específicas.

Desculpem os meus amigos planejadores urbanos e arquitetos. Muitos de nós, também compreendemos esses locais como uma região à parte do restante da cidade. Não à toa, quando organizamos nossas publicações, o tema patrimônio fica por último. Salvo se esse não for o tema do livro.

Naquelas cidades em que o centro histórico se encontra degradado, quantos já não disseram que ele está morto, sem vida, que precisa revitalizar? Estaria morto ou ainda não entrou na mira daquilo que chamam de lógica do capital? Se é que a lógica do capital não é se apropriar de tudo aquilo que encontra pela frente e transformar em negócios para quem possa pagar e lucrar. Seria o centro histórico um contraponto na cidade capitalista? Quando adotadas ações de preservação ou revitalização, seja em Natal ou em qualquer outra capital, destroem as relações sociais. A população nativa é expulsa. Em especial, os pobres, por estarem em um bom local. Quando, na verdade, a principal

instituição de preservação começa pelo morador!

E se as políticas de preservação não forem articuladas, não andarem de mãos dadas com a sociedade local, faz surgir esses vácuos entre preservação e desenvolvimento, que é incompatível com a cidade real. Como as que se observam para o bairro da Ribeira, em Natal.

Ao invés de maquiar o imaginário da população potiguar, por que não pensar em políticas de habitação e de permanência dos habitantes que já vivem nessas áreas e de seus descendentes? O centro histórico já possui teatro, escola, escola de dança, ponto de ônibus, várias linhas de ônibus passando, infraestrutura urbana, feiras, bares, pescadores, comércio.

Lembra-se que a região metropolitana de Natal, ou seja, a grande Natal, como referido pela mídia local, contempla quinze municípios. E quando se fala em metrôpoles pensa-se, logo, no moderno, no novo. Debate-se crescimento econômico, energia, tecnologia. Mas, e a



Créditos: Wagner Muniz

nossa memória, nossos remanescentes, nossas referências?

Porque os municípios da grande Natal não dialogam, em conjunto, medidas para a proteção do patrimônio histórico e urbano? Primeiro, existem poucos arranjos institucionais de coordenação metropolitana que discutem os centros históricos ou destinam recursos para uma gestão colaborativa de preservação dessas áreas. Isso seria uma inovação.

Além disso, os municípios da grande Natal, apresentam dinâmicas urbanas que extrapolam seus limites e as ações implementadas em uma, interferem nos sítios históricos das outras. Por exemplo, ao criarem novas áreas e

eixos para ocupação fazendo com que a população de uma se mude para outra, alterando preços, valorizando determinadas áreas. Por isso, a manutenção e os planos de valorização devem considerar o desenvolvimento econômico e social dos locais que o abrigam, bem como de seus vizinhos, e dialogarem entre si nesse aspecto.

O debate é longo, mas possível. Os problemas para a proteção e gestão do patrimônio urbano são muitos, como: baixa inserção do tema na pauta política, pouca inclusão das organizações representativas da sociedade sociais, recursos econômicos escassos, e tantas outras questões. Ainda assim, possível!

EIXO
MOBILIDADE

**MOBILIDADE URBANA
NA GRANDE NATAL:
a Tarifa Zero é possível?**

Allan Barbosa Moreira

José Francisco dos Passos Neto

Neste texto, vamos propor um exercício de imaginação e tentar visualizar uma Natal com um sistema de transporte público que funcione. Mas o que seria um transporte coletivo de qualidade? Seria um sistema de transporte coletivo composto por ônibus e trens com boa estrutura interna? Ou seria um sistema de transporte coletivo com tarifas mais acessíveis? E se, além disso, observássemos a operação de uma maior quantidade de linhas de ônibus, uma integração mais abrangente entre os diferentes modais e uma maior fluidez do trânsito?

Até aqui, temos alguns elementos que podemos usar para orientar a mobilidade urbana dos 15 municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal - RMNatal e seus 1,52 milhões de habitantes, a maioria dos quais se desloca diariamente entre casa e trabalho, em um padrão de movimento conhecido tecnicamente como movimento pendular. Para operacionalizar o sistema de transportes de Natal, são dispostas cerca de 27 empresas de ônibus divididas entre ônibus urbanos e metropolitanos, 2 linhas ferroviárias com extensão total de 77,5 km abrangendo 5 municípios transportando cerca de 14,3 mil passageiros/dia, sem contar com transportes por aplicativos e bicicletas (não-compartilhadas).

Basicamente o sistema de transportes de Natal é disposto entre o uso de coletivos (ônibus e trens) e o uso de transportes individuais (carro particular, por aplicativo ou bicicleta). Existem três modelos de bilhetagem utilizado na Região Metropolitana de Natal, as quais: o BEM - Bilhete Único Metropolitano, o NUBus e o RNCard, que, à sua maneira propõe, praticidade e segurança ao pagar as pas-

sagens, barateamento em relação ao valor integral das passagens e a oferta de integração com linhas de ônibus urbanos. Enquanto isso, o NUBus oferece um serviço informatizado, com o aplicativo NUBus a qual os seus usuários conseguem fazer recargas online e consulta de saldos, por exemplo.

Após traçarmos um panorama introdutório do sistema de transporte na RMNatal, surge a provocação inicial: como seria uma Natal com um transporte coletivo de qualidade? Para ajudar a responder essa questão, é importante destacar os temas da governança e da participação popular no debate sobre a mobilidade urbana e metropolitana.

Em relação à governança, ficamos um tanto quanto esperançosos, ao saber que existe o interesse do governo municipal de Natal em construir conselho metropolitano de mobilidade urbana. Isso significa sair da atmosfera da gestão política - que inevitavelmente se atrela aos interesses políticos, muitas vezes de curto prazo - e adentra-se na seara da gestão pública, que envolve uma série de protocolos de análise e avaliação de políticas públicas, buscando assim, englobar aquilo que chamamos de planejamento urbano e regional, com políticas de longo prazo. Na participação cidadã, em uma audiência pública, realizada em maio de 2023, na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte o pesquisador do Observatório das Metrôpoles, Aleksandro Silva, apontava que o diálogo era fundamental para tornar possível a constituição de um sistema de mobilidade urbana eficiente, enfatizou que ações conjuntas - visando uma governança e integração das políticas - são fundamentais para uma política de mobilidade urbana metropolitana eficaz.

Garantir o planejamento e a gestão de áreas metropolitanas é, entre outros, um desafio que exige esforços de coordenação e investimentos concentrados. A nível nacional, instrumentos como a Política Nacional de Mobilidade Urbana, criada em 2012, e o Estatuto das Metrôpoles, de 2015, são fundamentais. Eles estabelecem diretrizes e mecanismos legais para a construção dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDU), que visam tornar a gestão urbana mais equilibrada e eficiente, com decisões mais acertadas e menos onerosas.

Porém, ao observarmos a realidade local, como a da Região Metropolitana de Natal (RM Natal), percebemos que a aplicação desses marcos legais enfrenta desafios significativos. Embora a legislação forneça a estrutura necessária, muitas vezes a capacidade estatal de implementá-la é limitada. Problemas de interesse comum, como mobilidade urbana e gestão de recursos, requerem soluções integradas e coordenadas. No contexto da RM Natal, essa integração é fundamental para resolver questões complexas e promover um desenvolvimento urbano assertivo a nível de gestão.

Na relação entre local de moradia e local de trabalho, o papel do poder público é fundamental para construir uma metrópole integrada. A gestão metropolitana eficiente depende da colaboração entre diferentes entidades governamentais. Por exemplo, em Natal, a Secretaria de Mobilidade Urbana (STTU), a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB), e a Secretaria de Administração, Planejamento e Finanças têm papéis cruciais. Essas secretarias, juntamente com outras agências municipais e estaduais, devem trabalhar de forma coordena-

nada para evitar a segregação territorial e promover a integração entre bairros e municípios.

O desafio é criar centralidades urbanas que facilitem o acesso ao emprego e ao lazer, especialmente para as populações economicamente desfavorecidas. Para a Região Metropolitana de Natal (RM Natal), isso significa promover políticas que conectem eficientemente os diversos municípios e bairros, reduzindo as desigualdades urbanas e criando oportunidades equitativas para todos os habitantes. A coordenação entre as secretarias é vital para implementar estratégias que incentivem o desenvolvimento integrado, promovendo uma metrópole mais conectada a nível de sua gestão. Os elementos presentes tanto na Política Nacional quanto na Política Local de mobilidade urbana apontam, entre outros, para a necessidade de considerar como prioritário o sistema de transporte coletivo e os modais ativos. Isso significa que as prefeituras devem repensar o aparato (meios técnicos, pessoal, normativos, etc.) direcionado ao trânsito - onde impera o automóvel individual, e pensar a mobilidade e acessibilidade urbana como condicionantes ao pleno desenvolvimento das cidades. E isso passa um sistema de transporte coletivo e público mais eficiente e efetivo.

Dentro da nossa análise geral, partimos do pressuposto comum de que o sistema de transportes coletivos da Região Metropolitana de Natal (RM Natal) apresenta problemas de eficácia - ou seja, de melhor atingir os objetivos previstos na Legislação. Isso se manifesta na qualidade insatisfatória dos ônibus, que muitas vezes são antigos e não atendem adequadamente às necessidades dos

passageiros. A falta de assentos disponíveis, a higiene precária dos coletivos e a condição degradada das carcaças são exemplos claros. Além disso, a inadequação dos sistemas de carburação dos veículos desrespeita as diretrizes ambientais e de trânsito estabelecidas, contrariando os princípios de sustentabilidade promovidos pelas legislações estadual e federal.

Além disso, percebe-se que a inadequação dos sistemas de carburação dos veículos não está alinhada com as diretrizes ambientais e de trânsito, comprometendo os esforços de sustentabilidade promovidos pelas legislações estadual e federal. Essas questões parecem afetar a capacidade do sistema de transporte de proporcionar um serviço seguro, confortável e confiável aos seus usuários. Na visão de muitos moradores de Natal, tanto os ônibus quanto os trens da região necessitam de melhorias urgentes para atender melhor às demandas da população.

Essa percepção é amplamente compartilhada em conversas cotidianas e discussões comunitárias sobre a qualidade do transporte público. Para muitos, a ideia de que uma reforma significativa no sistema de transporte poderia justificar um aumento no valor das passagens é razoável, desde que isso resulte em um serviço mais eficaz e alinhado às necessidades dos usuários. É com base nessas observações que iremos explorar o tema a seguir, discutindo possíveis abordagens para melhorar a eficácia do transporte público na RM Natal.

O período pós-pandemia trouxe transformações significativas para a mobilidade urbana brasileira, em que pese os mais de 110 municípios com tarifa zero, colocando o Brasil no topo dos países com políticas desse tipo. A agenda dos trans-

portes coletivos em Natal, observa uma dinâmica político-econômica de contrato de licitação e concessão das empresas de ônibus, aumento contínuo do valor das passagens, diminuição de linhas e sucateamento das frotas. Contudo, a proposta de tarifa zero em Natal não nos parece omissa, a começar pelo amplo debate nas mídias, por exemplo: i. em dezembro de 2023, foi publicado uma matéria sobre “das 90 cidades do Brasil com tarifa gratuita, apenas 03 estão no NE”, onde um dos nossos pesquisadores presta uma entrevista apresentando o cenário da tarifa zero em Natal; ii. já em maio de 2024, publica-se um estudo sobre “Ônibus: Tarifa Zero em Natal custaria R\$ 16 milhões por mês”, a qual é apresentado um plano de viabilidade da tarifa zero na capital potiguar. Ambos as matérias publicadas no portal **Saiba Mais**.

Observa-se hoje uma tendência de implementação da tarifa zero no segundo município mais populoso da Região Metropolitana de Natal. O prefeito de Rosano Taveira (PRB) protocolou em junho de 2024, pedido de implementação da política de tarifa zero no município de Parnamirim, sendo o primeiro município do Rio Grande do Norte a propor uma política desse tipo. Segundo matéria também do portal Saiba Mais,

“A tarifa zero em Parnamirim vai custar R\$ 2 milhões por mês, o equivalente a cerca de 2,4% do orçamento da Prefeitura. O programa será totalmente financiado com recursos do município através da venda de créditos de carbono, exploração publicitária envolvendo o sistema de transporte público, multas de trânsito, financiamentos relativos a transporte e tarifas decorrentes da operação do transporte e trânsito

do município.” (<https://saibamais.jor.br/2024/06/prefeito-de-parnamirim-envia-a-camara-projeto-de-tarifa-zero-no-transporte/>)

Na prática, a tarifa zero em Natal facilitaria o acesso e a circulação no espaço urbano, ampliando as oportunidades de emprego para a população desempregada (mais de 16 mil oportunidades de emprego em relação a diminuição do trânsito) e permitindo que os trabalhadores economizem até um terço do salário-mínimo mensal em passagens de ônibus. Essa economia possibilitaria a alocação de recursos para outras necessidades, como lazer, cultura e esporte, por exemplo. Em 2023, quase 100 municípios brasileiros adotaram a política de tarifa zero, com apenas três no Nordeste: Caucaia (2021), Aquiraz e Eusébio (ambos em 2018). O desafio atual em Natal deve envolver a inclusão do debate sobre tarifa zero na agenda pública. É essencial priorizar o acesso efetivo da população potiguar aos diversos espaços da cidade e aos recursos que ali são disponibilizados. Esta abordagem busca não apenas atender às necessidades de mobilidade, mas também um efetivo sistema de transporte público de qualidade.

A implementação da tarifa zero na mobilidade urbana da Grande Natal é uma possibilidade que, embora desafiadora, merece consideração séria, especialmente à luz das recentes discussões sobre políticas públicas de transporte. Experiências bem-sucedidas em outras cidades brasileiras indicam que a tarifa zero pode ser viável com uma combinação de financiamento municipal, parcerias público-privadas e alternativas inovadoras de arrecadação, como a exploração publicitária e créditos de carbono. Em Parnamirim, por exemplo, a proposta já está em andamento, mostrando que, com a vontade política e um planejamento financeiro robusto, é possível sustentar a tarifa zero. Para Natal, implementar tal política exigiria uma análise aprofundada dos custos, fontes de financiamento e impactos sociais, mas poderia revolucionar o acesso ao transporte, promover maior inclusão social e contribuir para uma mobilidade mais sustentável e equitativa. Com o apoio contínuo de debates públicos e estudos de viabilidade, como os que têm sido promovidos, Natal poderia seguir o exemplo de outros municípios e avançar na direção de um transporte público gratuito e acessível para todos.



Crédito: Allan Moreira

EIXO
SANEAMENTO

ÁGUAS URBANAS E SEGURANÇA HÍDRICA: uma agenda necessária

Laise Kelley Lemos Barbosa

Alexsandro Ferreira C. da Silva

A história das águas urbanas e das cidades possuem uma longa trajetória conjunta. Entretanto, com o tempo, as cidades foram dando “as costas” às fontes hídricas naturais, seja transformando-as em destino dos esgotos, seja desmatando suas matas ciliares ou retificando seu curso natural. Este quadro tem encontrado um necessário ponto de inflexão, a partir das recentes tragédias urbano-ambientais causadas por transbordamentos e inundações, como no caso do Rio Grande do Sul.

Em 30 de abril de 1941 as águas do Rio Guaíba no município de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, invadiram o cais do porto na cidade, alcançando a marca de 4,76m acima do nível normal. Oitenta e três anos depois, em 05 de maio de 2024, a cheia do mesmo rio, atingiu a marca de 5,35m acima do nível normal e causou a maior catástrofe já registrada na história da cidade. Será que no lapso destes oitenta e três anos o ocorrido revela que, a natureza apenas se comportou regulamente, com um evento atípico, imprevisível e com uma série histórica dentro dos padrões esperados de recorrência? A resposta é simples, não. Ao longo do tempo, outros eventos de inundações foram registrados, em 1946, 1954, 1956, 1967, este último, que culminou na criação do Sistema de Proteção Contra Cheias. Um sistema que iniciou seu funcionamento na década de 70, composto de muros de concretos, casas de bombas e diques e que deveria proteger a cidade de cheias de até 6m. Ainda há registros em 2002, 2015, 2016, 2020 e 2023 com 3,46 m acima do normal e já causou alguns estragos.

Diversos estudos robustos sobre prevenções destes eventos no estado fo-

ram publicados ao longo dos últimos 25 anos e soluções técnicas foram pensadas, porém não efetivadas manutenções adequadas e adaptabilidade aos eventos extremos que vem sendo recorrentes. Em 1941 pode-se tratar como um evento extremo, em 2024, um desastre anunciado. Em outubro de 2023, o Rio Grande do Sul aderiu ao Pacto pela Governança da Água do Governo Federal que tem por objetivo o aprimoramento da gestão de recursos hídricos, da regulação dos serviços de saneamento e da implementação da política de segurança de barragens. As ações coordenadas pela Agência Nacional de Água – ANA, almeja: aprimorar a integração da gestão de recursos hídricos em bacias hidrográficas de atuação compartilhada entre a União e as Unidades da Federação; aprimorar e harmonizar a regulação dos serviços de saneamento e aprimorar os mecanismos de gestão, operação e manutenção da infraestrutura hídrica. Uma prenuncio constrangedor.

Outra face extrema desse problema é a escassez de água, tema que se intensifica cada vez mais em momentos de menor precipitação pluviométrica. A escassez de água é uma ameaça crônica subjacente que se intensificará ainda mais no futuro das regiões. Desse modo, seja pelo excesso ou falta, a água – esse antigo elemento vital – está sempre no debate, mas será que estamos abordando de modo adequado o problema?

Episódios agudos de inundações e outras ameaças decorrentes da abundância de água, atrairão cada vez mais a atenção do público. A proteção do que ainda resta do recurso potável, poderá ter suas condições irremediáveis ao consumo, seja pela carga poluente constante e ampliada, seja pelo baixo investimento em melho-

ria e modernização da tecnologia de sua canalização, ou tão somente, seja pela sua inexistência – nas localidades mais vulneráveis. A insegurança hídrica, desse modo, não possui apenas uma causa ou uma resultante, mas sim um conjunto complexo de decisões que passam por uma política de proteção, salvaguarda e manejo do recurso ambiental.

As cidades têm trilhado um percurso de grandes transformações ao longo do tempo e enfrentam crescentes pressões e conflitos nas demandas referentes aos recursos hídricos. Os desafios da seca, as recorrentes inundações, a falta da qualidade e quantidade da água disponível ao consumo, representam ameaças significativas que vieram para ficar. Ao mesmo tempo, a rápida expansão urbana, a procura competitiva de água, as modificações dos rios e a expansão dos mercados globais para produtos agrícolas com utilização intensiva de água, conduzem à um cenário de Insegurança Hídrica global. Agendas internacionais apontam a necessidade urgente não só do debate, mas principalmente, das ações. Grande parte das notícias e estudos sobre a temática de água e saneamento, apontam que é necessário preservar, usar racionalmente e pensar alternativas antecipadas de planejamento ao uso da água, o que seguramente não está sendo feito em grande parte dos centros urbanos.

Seja pelo aspecto quantitativo deste recurso, sua escassez e o seu excesso, seja o olhar não prioritário das ações políticas relativas à sua gestão, o meio ambiente hídrico tem sido objeto de mais legislação e menos efetivação de ações. Associado a isto, as mudanças climáticas extremas de inundações e secas, passam a tornar-se mais frequentes, mais inten-

sas e com ínfimo reconhecimento dos seus reais efeitos devastadores para os centros urbanos. Percebe-se a perenização real do aporte de recursos humanos e financeiros na reconstrução dos desastres ao invés do planejamento e prevenção, isto é, saltamos de crise em crise, sem realizar uma política de segurança hídrica efetiva.

No caso do município de Natal, localizado no Estado do Rio Grande do Norte e sua região metropolitana, seu sistema de abastecimento de água urbano advém de seus rios, lagoas e aquíferos subterrâneos. Ao longo do tempo, acumulou várias fragilidades, ineficiências, ou até inexistência de sistemas de esgotamento sanitário e drenagem adequados. Desencadeando, desde a década de 1990, um aporte considerável de carga contaminante, originária praticamente, de poços de captação ativos e inativos, de fossas, de sumidouros domésticos em conexão com às águas dos aquíferos urbanos. Associado a isso, a autoconfiança na abundância quantitativa da reserva dos aquíferos urbanos, acentuou a retirada indiscriminada, a falta de fiscalização e a ausência de legislação específica de proteção, contribuindo para uma gestão destas águas deficiente.

Contrastante a isso, direcionando o fluxo no sentido contrário ao da redução e ajustes dos usos adequados da água urbana, já castigada, recentemente em 2022, ocorreu a atualização do Plano Diretor da cidade de Natal. Muitas alterações, e não apenas atualização, foram justificadas para impulsionar o crescimento da cidade, diga-se, incremento das construções, aumentando o potencial construtivo consideravelmente no território urbano e em praticamente quase sua

totalidade. Sob o olhar deste único parâmetro, de forma superficial, não aderindo numa visão técnica e baseadas em dados empíricos, observa-se um estímulo considerável nas redes de infraestrutura já saturadas e existentes, o que dizer do horizonte vindouro? A insegurança na escassez é uma possibilidade, na ausência de uma política efetiva de segurança hídrica que considere o sistema de fornecimento de água – além dos problemas do esgotamento sanitário e as dificuldades de universalizar o saneamento básico.

Os planos diretores das cidades são fortes elementos de incremento no uso do solo e precisam incorporar, em sua revisão, as interferências que o aumento na ocupação e intensificação dos usos podem ocasionar aos recursos naturais. Os municípios brasileiros não possuem dominialidade dos recursos, mas sim, papel na organização e gestão dos serviços locais, como saneamento básico e planejamento territorial local. Para as águas subterrâneas, mais lacunas são percebidas, ausências de modelos de gestão adequados e legislação específica, cabendo aos Estados a implantação dos instrumentos de gerenciamento.

No nosso país, infelizmente pensamos em gastar fortunas na reconstrução de algo ou remediação das águas contaminadas ao empenhar-se na prevenção e planejamento dos usos, são as estratégias políticas escolhidas que configuram o resultado que possuímos. A insegurança no excesso.

Essas condições representam ameaças ao desenvolvimento socioeconômico e à segurança humana e hídrica da humanidade. As questões de planejamento e políticas de proteção do meio ambiente, já não se configuram apenas com um

problema dos mananciais superficiais ou subterrâneos, das questões ambientais, dos eventos climáticos, mas a abrangência do termo Segurança Hídrica enquadra também, termos políticos e sociais.

A Segurança Hídrica é a interação dinâmica entre os sistemas sociais e ecossistêmicos em resposta às agentes hidroclimáticos e humanos. Para isto ocorrer, existem vários fatores sociais que impactam diretamente na capacidade da Segurança Hídrica, incluindo a capacidade institucional, a colaboração entre as partes interessadas, a alocação de recursos, a estabilidade política e as infraestruturas associadas, bem como, as políticas das adaptações ao longo das transformações urbanas.

Claramente, estas e outras variáveis ocorrem ao longo de gradientes espaciais e temporais em contextos do mundo real. Os indicadores de água, seja a escassez ou o excesso, o previsível ou extremo, a vulnerabilidade social ao qual estas cidades e populações estão expostas, pobreza e exclusão de riqueza, mudam todos como resultado de dinâmicas internas e de fatores externos. Ou seja, as cidades são bastante diferentes umas das outras, por conseguinte, também os problemas que as caracterizam, desta forma, o pensamento único e generalista de proteção e sustentabilidade não são suficientes, ações concretas, diagnósticos específicos e alternativas integradoras precisam ser melhor avaliadas. É necessário que o ordenamento do território e a organização do crescimento urbano estejam articulados com a gestão e Planejamento Ambiental.

Os sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana são, fisicamente, três sistemas separados. As responsabilidades sobre

os seus planejamentos e gestão, estão atribuídos a diferentes atores e níveis governamentais. As liberações construtivas dos lotes urbanos e a demanda de utilizações destes sistemas, já a outros âmbitos. Assim, as responsabilidades também das repostas e resultados seguem este fluxo desgovernado, atribuindo-se a cada novo desastre, velhos ou novos culpados, enquanto as problemáticas urbanas se dissolvem na enxurrada de novos episódios.

O acesso a água potável funciona como um importante eixo estruturador da qualidade de vida, de modo geral, nos centros urbanos. Não é possível determinar critérios objetivos, pontuais e claros para soluções de problemas complexos, não há uma única solução possível. Em se tratando de Segurança Hídrica, são muitos os atores interessados, representantes governamentais, comitês de bacia, especialistas sobre recursos hídricos, associações de usuários, propriedades rurais, indústrias, entre tantos outros,

tem interesse na utilização da água e na promoção da Segurança Hídrica mas, as questões relacionadas ao urbano, nem sempre são contempladas.

É preciso parar de avançar no sentido contrário a proteção. Chegará o momento que a degradação das águas e dos recursos hídricos, passará de forma irreversível da escala de proteção para redução de disponibilidade, quando em provisões já concretizadas por especialistas apontam o comprometimento da qualidade da água em uma relevante escala, sobretudo nas cidades, sendo situações já observadas em muitas localidades. A proteção não consiste na característica intocável, considerando evidentemente exceções como os casos de áreas de preservação permanente, mas, em conciliar de forma segura, planejada e articulada, o desenvolvimento econômico e social das cidades com a preservação da qualidade do meio ambiente, do equilíbrio ecológico e da preservação da vida.



Crédito da imagem: Google Earth

EIXO
TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

COMO ANDA A CAPACIDADE ADAPTATIVA DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL?

Zoraide Souza Pessoa

Yonara Claudia dos Santos

Ana Célia Baía Araújo

Rylanneive Leonardo Pontes Teixeira

A adaptação às mudanças climáticas é algo cada vez mais necessário para as cidades, diante da realidade da ocorrência de eventos climáticos extremos com maior intensidade e frequência no Brasil e em todo mundo, nos últimos anos. Pois, de modo geral, as cidades não estão preparadas para absorver de forma adequada problemas, como: i. o aumento da temperatura e as consequentes ondas de calor; ii. a intensificação dos eventos de chuva que podem causar alagamentos, inundações e deslizamentos de terra; e/ou ainda iii. problemas relacionados à escassez hídrica decorrentes de secas mais intensas e prolongadas.

Essa falta de preparação está relacionada diretamente as ações dos governos locais, que não olham as questões ambientais e climáticas de forma estratégica em suas agendas municipais, ocupando ainda um lugar secundário e marginal nos seus planos de ações governamentais. Esse cenário também se repete nas câmaras municipais, que são pouco propositivas em legislações ambientais e climáticas.

Isso talvez explique por que, entre as 5.570 cidades do país, tenha-se avançado tão pouco na gestão climática, seja no viés de mitigação visando reduzir as emissões dos gases do efeito estufa, ou na adaptação voltada para enfrentar as condições de vulnerabilidades sociais, ambientais, climáticas e urbanas, e para ampliar a resiliência urbana. Já, que os efeitos de exposição aos eventos climáticos serão mais intensos nos territórios e populações mais vulneráveis como comunidades e povos tradicionais, periferias urbanas, mulheres, jovens, e negros e pardos. Atualmente, apenas 20 cidades brasileiras têm Plano de Ação Climáticas (PLAC) e entre as

capitais, somente 11 e o Distrito federal apresentam PLAC [Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Florianópolis (SC), João Pessoa (PB), Recife (PE), Rio Branco (AC), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA) e Terezina (PI)].

Isso aponta a necessidade de reorientação do planejamento territorial das cidades, integrando o direito à cidade com a justiça socioambiental e climática nas suas dinâmicas urbanas e rurais. Por isso, é essencial a incorporação da adaptação climática como um fator fundamental no delineamento do ordenamento e desenvolvimento urbano. Quando se observa a complexidade dos territórios metropolitanos, essas necessidades intensificam-se, já que são territórios sensíveis às ameaças e riscos dos eventos climáticos extremos, decorrentes de processos que não garantiram bem-estar urbano e igualdade de oportunidades, sendo marcados por fortes desigualdades sociais.

No caso da Região Metropolitana de Natal (RMN), a maior aglomeração populacional do Rio Grande do Norte (RN), composta por 15 municípios e agregando mais de 40% da população do estado, tem seguido a tendência nacional. Nenhum dos seus municípios apresenta PLAC ou legislações específicas de mitigação e/ou adaptação às mudanças climáticas. Além disso, entre os planos diretores existentes, os aspectos ambientais e climáticos frequentemente recebem pouca atenção e não abordam a adaptação climática. Mesmo Natal, o núcleo metropolitano e capital potiguar, configura-se neste quadro situacional, com poucos projetos integrados à base socioambiental e climática nos últimos 4 anos, como é possível observar tanto no seu atual Plano Plurianual quanto no seu Plano Diretor

vigente, o qual não demarca claramente a integração do seu ordenamento territorial à gestão climática e ambiental da cidade. Pelo contrário, propõe reformulações que podem ampliar a sua sensibilidade aos eventos climáticos extremos, como chuvas intensas e movimentações de massa, entre outros.

A cada evento climático, observa-se a ampliação das populações e territórios afetados, com números crescentes de desabrigados e desalojados na cidade e na RMN. Natal registra 10 mil, enquanto Ceará-Mirim e Parnamirim ultrapassam 2 mil pessoas entre desabrigados e desalojados, sendo as cidades com maior incidência de afetados, de acordo com os dados mais recentes do Atlas Digital de Desastres no Brasil (2024).

Essa questão é especialmente preocupante, considerando a diversidade climática da região, que varia do tropical litorâneo úmido ao longo da costa, ao tropical semiárido no interior. As cidades da RMN inseridas no domínio semiárido estarão mais expostas a situações de escassez hídrica e seca. Já aquelas inseridas no litorâneo úmido serão mais sensíveis a extremos de chuvas, ilhas de calor, elevação do nível do mar e movimentos de massa, devido à sua localização costeira. Esse aspecto resulta em ações e respostas totalmente diferentes por parte dos gestores municipais diante de situações de desastres, com baixa inserção da adaptação climática como resposta proativa e antecipatória, o que poderia contribuir para maior resiliência e capacidade adaptativa.

Refletindo a realidade nacional, a tendência é de baixa capacidade adaptativa das cidades às mudanças climáticas. No contexto da RMN, suas cida-

des apresentam o mesmo indicativo, conforme estudo nacional para regiões metropolitanas que aplicou o Índice de Adaptação Urbana (UAI). Este índice, elaborado a partir dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2020, é composto por cinco dimensões e agrega 26 variáveis que envolvem aspectos de habitação, mobilidade territorial urbana, agricultura sustentável, gestão ambiental e resposta aos desastres climáticos. A condição das cidades é estimada numa escala de 0 a 1, onde valores próximos de 1 indicam alta capacidade adaptativa e valores próximos de 0 indicam baixa capacidade adaptativa. Os dados desse estudo, localmente coordenado pelo Laboratório Interdisciplinar Sociedades Ambientais e Territórios (LISAT) e pelo Laboratório de Variabilidade e Mudança Climática (CLIMVAR), no âmbito do Projeto Ciadapta 2, apontam que as cidades da RMN estão longe de apresentar alta capacidade adaptativa. Nem mesmo Natal, que apresenta uma condição média, atinge um índice elevado.

Assim, a capacidade adaptativa é um desafio para as cidades, pois refere-se ao quanto os sistemas (por exemplo, municípios) podem lidar com os impactos dos eventos climáticos extremos de diferentes pontos de vista de capital (humano, técnico, tecnológico, orçamentário etc.). Para isso, políticas e ações de adaptação precisam ser pensadas e implementadas com senso de urgência, no intuito de estabelecer formas de antecipação a esses riscos e impactos de possíveis desastres. Entre as ações de adaptação, podem estar incluídas melhorias na infraestrutura urbana, tanto verde quanto azul, melhorias nas

condições habitacionais, avanços na conservação ambiental para equilíbrio térmico, ampliação da mobilidade sustentável e de baixo carbono, entre outras iniciativas.

Mas será que veremos isso acontecer com brevidade, ou por quanto tempo mais os governos locais deixarão essa

pauta em segundo plano nas cidades? Será que a recente situação do Rio Grande do Sul e de suas cidades será indutora de mudanças na gestão climática das cidades? O que esperar das eleições municipais deste ano na RMN? Vamos aguardar a primavera e os resultados das urnas.



Crédito: Comunidade Cavaco do Chinês fica no conjunto Santa Cecília, no Pajuçara, no limite entre Natal e Extremoz | foto: reprodução/ Emerson Medeiros (<https://saibamais.jor.br/2024/06/ilhados-moradores-da-zn-de-natal-abrem-vala-em-br-para-escoar-agua/>)

**A CIDADE DO NATAL
PRECISA PENSAR O
PLANEJAMENTO URBANO
INCORPORANDO OS
RISCOS E IMPACTOS DAS
MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

Rylanneive Leonardo Pontes Teixeira

Que é preciso lidar com as mudanças climáticas, isso parece ou deveria ser claro! A tragédia socioambiental, resultante das mudanças climáticas cada vez mais intensas e acontecendo de forma rápida, que atingiu o estado do Rio Grande do Sul (RS) em 2024 evidencia ainda mais a necessidade e importância de um olhar sobre a problemática climática, com a elaboração e, sobretudo, a implementação de políticas públicas e ações de enfrentamento da crise climática global, atuando sobre os impactos impostos localmente aos territórios e suas populações.

Ainda que as mudanças climáticas já estejam acontecendo na prática, o que se percebe é a pouca integração do tema (ou até mesmo ausência dessa integração) nas políticas públicas, nos instrumentos, nas ações, entre outros, de planejamento e gestão urbanos locais, como é o caso dos planos diretores. O estudo de Rylanneive Teixeira, Zoraide Pessoa e Eric Dias (“As mudanças climáticas no planejamento urbano de Natal/RN”, 2022), ao analisar se e como a questão das mudanças climáticas é incorporada no planejamento urbano de Natal, especialmente durante o processo de revisão do plano diretor local, observou que o tema ainda estava sendo pouco assimilado nessa política pública urbana. Na verdade, o tema ainda continua sendo pouco incorporado na principal política urbana de Natal.

De um conjunto de 15 capitais brasileiras que não apresentam plano de mudanças climáticas, conforme apontou levantamento desenvolvido pelo Instituto Jones dos Santos Neves (vinculado ao governo do Espírito Santo), Natal está entre elas, contando apenas com uma proposta de elaboração de seu plano local de

mudanças climáticas, que ainda não saiu do papel. Essa aparição acontece no Plano Diretor de Natal, regulamentado atualmente pela Lei Complementar nº 208, de 07 de março de 2022; mas sem muitos aprofundamentos, como já sinalizado.

Mesmo que com poucos ou quase nenhum aprofundamento sobre o tema das mudanças climáticas, nem como se dará o seu processo de formulação de fato, não podemos desconsiderar que existe uma proposta nessa perspectiva e que, para o contexto de Natal, já se trata de algum avanço. Todavia, é preciso desenvolver esse plano e avançar ainda mais na compreensão das mudanças climáticas e na elaboração das políticas públicas locais de planejamento urbano de Natal, como no caso do plano diretor em vigência.

O processo de revisão desse plano, iniciado em junho de 2017 após 10 anos do plano anterior (de 2007), foi marcado por conflitos de interesses, incluindo econômicos e imobiliários, com baixa capacidade de adesão pela gestão pública local das demandas e necessidades da sociedade civil, que, muitas vezes, tentou contribuir e não teve um espaço de voz e escuta. Especificamente em relação às pautas socioambientais e climáticas da cidade, esse também foi um desafio.

Importante pontuar, nesse sentido, que é preciso construir um espaço de discussões e debates que proporcione uma participação de “baixo para cima”, com a população sendo ouvida e com poder de decisão nos processos de tomada de decisões políticas. Nesse ano de 2024, teremos eleições municipais, e está na hora das pessoas estarem mais atentas àqueles políticos que possuem a pauta socioambiental e climática como prioritária em suas agendas de governo.

Os desafios climáticos já são um problema “do agora”, havendo a necessidade de uma vontade política alinhada às questões climáticas, o que ainda é pouco comum como apontam Rylanneive Teixeira e Zoraide Pessoa em artigo (“Planejamento urbano e adaptação climática: entre possibilidades e desafios em duas grandes cidades brasileiras”, 2021) desenvolvido para o contexto das cidades de Natal e Curitiba. Outro estudo, no qual Rylanneive e Zoraide contribuíram para o contexto de seis capitais brasileiras, incluindo Natal, sob a liderança de Gabriela Di Giulio (“Bridging the gap between will and action on climate change adaptation in large cities in Brazil”, 2019), apontam que a ausência de vontade política compromete a incorporação e efetivação do tema das mudanças climáticas no planejamento e na gestão urbanas locais.

O planejamento urbano, por meio do plano diretor local, é uma importante ferramenta para a incorporação e efetivação da questão das mudanças climáticas na governança urbana local, na medida em que consiste em uma política intersetorial (ou seja, que tem o papel de dialogar e integrar os mais diversos setores) para pensar, construir e efetivar, particularmente, processos de adaptação climática.

A ocupação de novos gestores nos cargos de Executivo e Legislativo municipais de Natal pode, quem sabe, mudar ou fortalecer um planejamento urbano local, além de tudo, direcionado e preocupado com a crise climática global. Com essas eleições, pelo menos o que se espera, de

uma forma bem otimista, é que haja uma mudança comportamental da sociedade, incluindo dos atores políticos e gestores, para inserção da questão climática no planejamento e na gestão urbanas de Natal e outras cidades.

A partir disso, outros caminhos podem ser construídos e alcançados, como efetivar a elaboração do plano local de mudanças climáticas de Natal que foi proposto no plano diretor em vigor; mas que as ações e medidas apresentadas nesse plano sejam, de fato, colocadas em prática em uma perspectiva de abordagem tanto da mitigação das emissões de Gases do Efeito Estufa (GEE) quanto da adaptação aos impactos climáticos locais em curso. Para isso, é necessário que haja um planejamento estratégico-governamental e um orçamento voltados ao tema, com um fundo municipal climático, porque, com isso, a gestão pública local passa a ter mais próximas suas ações em prol mudanças climáticas.

Enfim, são inúmeros os desafios e obstáculos para a incorporação da questão climática nas políticas públicas e ações de planejamento urbano de Natal, porém espera-se que os novos políticos e gestores eleitos ou aqueles que continuarão com mandatos percebam a necessidade urgente de incorporação e efetivação de medidas frente à crise climática. Gerir uma cidade em um contexto de impactos severos e drásticos das mudanças climáticas é um grande e complexo desafio; mas é preciso e urgente para a promoção de espaços adaptados, resilientes e sustentáveis.

SOBRE OS AUTORES

Aldo da Fonseca Tinoco Filho

É doutorando no Programas de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN e pesquisador do Observatório das Metrôpoles - Núcleo RMNatal.

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

É Professor do Instituto de Políticas Públicas da UFRN e vice coordenador do Observatório das Metrôpoles- Núcleo RMNatal

Allan Barbosa Moreira

É doutorando em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) da UFRN e Pesquisador do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles- Núcleo RMNatal.

Amíria Bezerra Brasil

É professora do Departamento de Arquitetura (UFRN) e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo RMNatal.

Ana Célia Baía Araújo

É pesquisadora no Laboratório Interdisciplinar Sociedades, Ambientes e Sociedades (LISAT) da UFRN.

Analina de Moraes Barros

É mestranda do Programas de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN.

Ana Vitória Araújo Fernandes

É mestra em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN, Professora substituta do Instituto de Políticas Públicas da UFRN e Pesquisadora do INCT - Observatório das Metrôpoles Núcleo Natal.

Bernardo Nascimento Soares

É professor do Departamento de Arquitetura (UFRN).

Brunno Costa do Nascimento Silva

É doutorando em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) da UFRN e Pesquisador do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles

Cicero Wildemberg Matias Gomes

É doutorando do Programas de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN e pesquisador do Observatório das Metrôpoles - Núcleo RMNatal

Claudio Roberto de Jesus

É sociólogo e professor do Instituto de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Dulce Bentes

É professora titular do Departamento de Arquitetura da UFRN, atua nos Programas de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) e no de Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) da UFRN. É pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo RMNatal.

Érica Guimarães

É professora substituta do Departamento de Administração Pública e Gestão Social da UFRN, membro do Fórum Direito à Cidade e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo RMNatal.

Fernanda Maria da Mata Dias

É mestra em Estudos Urbanos e Regionais – PPEUR (UFRN).

Flávia Duarte de Oliveira Cruz

É Mestra em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN).

Huda Andrade Silva de Lima

É professora substituta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFRN e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo RMnatal.

José Francisco dos Passos Neto

É mestrando em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) da UFRN e cicloativista.

Juliana Silva Barros

É mestranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (FAU-USP)

Laise Kelley Lemos Barbosa

É professora do Departamento de Engenharia Civil da UFRN e doutoranda do PPGAU-UFRN.

Lindijane de Souza Bento Almeida

É professora do Instituto de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Pesquisadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles.

Maria Caroline Farkat Diógenes

É doutora em Arquitetura e Urbanismo (UFRN).

Maria do Livramento Clementino

É professora Titular do Instituto de Políticas Públicas da UFRN e coordenadora do Observatório das Metrôpoles- Núcleo RMNatal

Mariana Fernandes Freitas

É Mestra em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN).

Miró Aires de Almeida

É mestrando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - PP-GAU (UFRN).

Pedro Henrique Correia do Nascimento de Oliveira

É Gestor de Políticas Públicas - Mestre em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, pesquisador do Observatório das Metrôpoles - Núcleo RM Natal.

Raquel Maria da Costa Silveira

É professora do Instituto de Políticas Públicas da UFRN e Pesquisadora do INCT – Observatório das Metrôpoles Núcleo Natal.

Rodrigo Silva

É doutorando no programa de pós-graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ, membro do Fórum Direito à Cidade e diretor executivo do Coletivo Salve Natal.

Ruth Ataíde

É professora do Departamento de Arquitetura da UFRN membro do Fórum Direito à Cidade e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo RMNatal.

Rylanneive Leonardo Pontes Teixeira

É pesquisador no Laboratório Interdisciplinar Sociedades, Ambientes e Sociedades (LISAT) da UFRN, e no INCT – Rede Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal.

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

É professora do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR), do Instituto de Políticas Públicas (IPP) da UFRN e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal.

Sarah Andrade

É doutoranda no programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN e diretora do Coletivo Salve Natal.

Wagner Muniz

É doutorando em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) da UFRN e Pesquisador do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles

Yan de Oliveira Machado

É Mestrando em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN).

Yonara Claudia dos Santos

É pesquisadora no Laboratório Interdisciplinar Sociedades, Ambientes e Sociedades (LISAT) da UFRN.

Zoraide Souza Pessoa

É professora do IPP e do PPEUR, Coordenadora do Laboratório Interdisciplinar Sociedades, Ambientes e Sociedades (LISAT) da UFRN e pesquisadora do INCT – Rede Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal.

ISBN 978-85-7785-997-9



A presente publicação reúne extenso e diversificado conjunto de textos na forma de *Cadernos de Propostas* elaborados pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais e influenciar os atores da sociedade, do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana ameaçadora da reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão fortemente evidenciado no mais recente evento do ciclo recorrente de desastres que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

LETRAPITAL

