

PARA INGLÊS VER: A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E O CONTROLE SOCIAL A PARTIR DA POLÍTICA URBANA DE NATAL/RN

JUST FOR SHOW: THE SOCIAL PARTICIPATION AND CONTROL FROM THE NATAL/RN URBAN POLICY



Ruth Maria da Costa Ataíde

Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq) - núcleo Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte, Brasil

maria.ataide@ufrn.br



Rodrigo Silva

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

rdrq.silva94@gmail.com



Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio

Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq) - núcleo Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte, Brasil

ericah.guima@gmail.com



Sarah de Andrade e Andrade

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte, Brasil

andradesarah22@gmail.com

Resumo

A partir do acumulado de questionamentos sobre a efetividade dos instrumentos e normativos urbanísticos para assegurar o princípio da justiça socioespacial na política urbana brasileira, este artigo desenvolve uma reflexão crítica sobre o desenho e a (não) efetivação do sistema de gestão democrática no planejamento urbano e ambiental no município de Natal. Nesse sentido, o texto alinha as referências estratégicas da consecução (global) de cidades-mercadorias orientadas para à acumulação do capital com seu respectivo desdobramento local. Este, aposta na (re)criação da imagem da cidade - firmada na sua reconhecida "vocalização turística" - e na reabertura do balcão de negócios que estimula a venda do cobiçado território da orla, atualmente palco de diversos projetos ditos de "requalificação", sem o necessário diálogo com as comunidades tradicionalmente assentadas nos territórios afetados. Observa-se, nesse processo, o esvaziamento dos

espaços institucionais de participação e controle social, bem como o seu aparelhamento pelos representantes dos proprietários fundiários, da indústria da construção civil e do turismo. Nessa arena, as reivindicações dos movimentos sociais têm sido proteladas e até invisibilizadas, tornando seus representantes *personas non gratas* nos salões e gabinetes institucionais da gestão municipal.

Palavras-chave: Gestão Democrática. Participação Social. Política Urbana. Gestão Municipal. Movimentos Sociais.

Abstract

*Based on the accumulation of questions about the effectiveness of urban planning instruments and regulations to ensure the principle of socio-spatial justice in Brazilian urban policy, this article develops a critical reflection on the design and (non-)implementation of the democratic management system in urban and environmental planning in the municipality of Natal. The text aligns the strategic references of the (global) achievement of commodity cities oriented towards the accumulation of capital, with its respective local development. The latter is betting on (re)creating the city's image - based on its recognized "tourist vocation" - and on reopening the business counter that encourages the sale of the coveted waterfront territory, currently the scene of various so-called "requalification" projects, without the necessary dialogue with the communities traditionally settled in the affected territories. This process has seen the emptying of institutional spaces for participation and social control, as well as their manipulation by representatives of landowners, the construction industry and tourism. In this arena, the demands of the social movements have been delayed and even made invisible, turning their representatives into *personas non gratas* in the halls and institutional offices of the municipal administration.*

Keywords: Democratic Management. Social Participation. Urban Policy. Municipal Management. Social Movements.

Introdução

No planejamento e gestão das cidades brasileiras, a participação cidadã tem sido posicionada como indispensável e intrínseca à validação das políticas públicas, notadamente a partir da Constituição Federal – CF de 1988 (Brasil, 1988), cujo texto incorporou propostas da sociedade civil no contexto das pressões dos movimentos sociais pela redemocratização do país. A articulação coordenada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU durante a Assembleia Nacional Constituinte, impulsionou, a partir das chamadas “emendas populares”, a construção e aprovação do Capítulo da Política Urbana, onde constam os artigos 182 e 183, que estabelecem determinações, ainda que tímidas, relativas a necessária construção de uma política urbana em âmbito nacional. Na arena que ensejou a aprovação da CF, os conflitos entre os grupos hegemônicos e os movimentos sociais já evidenciavam as dificuldades à construção de uma agenda que orientasse o texto referencial dessa política urbana com base na justiça social. Em razão disso, foram necessários, quase 13 anos para a sua regulamentação, somente concretizada em 2001, por meio da aprovação do Estatuto da Cidade – EC, estabelecido pela Lei Federal n.º 10.527 (Brasil, 2001).

Dentre os objetivos estabelecidos pelo EC (Brasil, 2001), a gestão democrática da cidade – exercida pela ampla participação da população nos processos de formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos voltados ao desenvolvimento urbano – fortaleceu os princípios constitucionais resultando no reconhecimento da carta magna como a “Constituição Cidadã”. Além disso, havia, nesse processo, a tentativa de implementar no texto constitucional uma noção simplificada (ou inspirada) do Direito à Cidade (Carlos, 2005), conceito-manifesto construído pelo filósofo francês Henri Lefebvre (Lefebvre, 2008, 2009) para reivindicar o exercício de um poder coletivo na reformulação dos processos de produção do espaço – ensejando uma transformação social radical. Esse processo e o seu resultado sinalizou a política urbana brasileira como uma importante experiência de articulação/inserção do controle social no Estado brasileiro, com o desejado protagonismo dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada no agenciamento e na construção de políticas públicas.

Os 20 anos da vigência do EC foram marcados, no entanto, por uma série de questionamentos quanto à eficiência dos instrumentos e princípios urbanísticos,

agravados pelo acirramento do desmonte da política urbana brasileira, iniciado em 2019 (Alfonsin *et al.*, 2020), tendo como referência a extinção do Conselho Nacional das Cidades (Brasil, 2019)¹ no primeiro ano da gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro, seguido da supressão do Ministério das Cidades. Tais iniciativas institucionalizaram os ataques ao princípio da gestão democrática da cidade, que vinha sendo boicotado nos esforços de afirmação da jovem República brasileira desde a década de 1990, incidindo na deslegitimação e desarticulação da agenda urbana no conjunto das políticas públicas.

Apesar do retorno dos espaços de articulação da política urbana – bem como a reintegração do Ministério das Cidades² à esplanada ministerial na nova e atual gestão do governo federal – a crítica à falta de efetividade de muitos dos instrumentos urbanísticos permanece principalmente quando se nota, no âmbito dos estados e municípios – também compostos por partidos e setores que integram a coalizão do atual governo federal –, gestões com afinidade às práticas autoritárias que tiveram lugar comum entre os anos de 2019 e 2022. Faz-se necessário, nesse sentido, uma avaliação aprofundada dos resultados empreendidos pelas políticas públicas urbanas nos últimos 20 anos, principalmente no que tange o sistema de participação social nas três esferas de governo desenhado a partir do EC, com vistas à sua reconstrução, sinalizada pela atual gestão federal.

Em Natal, as normativas de âmbito federal introduzidas pelo EC motivaram a revisão do seu ordenamento territorial, resultando no Plano Diretor de 2007 – PDN 2007 (Natal, 2007). Ressalta-se que, embora de forma restrita, o município já sinalizava disposições para um certo desenho de participação social na política urbana desde o seu primeiro Plano Diretor, o PDN 1974 (Lei Complementar n.º 2.211/74), o qual estabeleceu a criação do Conselho Municipal de Planejamento Urbano – Conplam³.

1 O Decreto n.º 9.759/2019 que extinguiu e estabeleceu novas “diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal”, foi revogado pelo Decreto n.º 11.371/2023, no primeiro dia da terceira gestão do governo Lula.

2 Vale ainda destacar, na estrutura ministerial, a criação da Secretaria Nacional de Periferias como espaço central para o apoio aos territórios populares no agenciamento das políticas públicas urbanas.

3 Criado pelo Decreto n.º 1.335/1973 (Natal, 1973) e, em seguida, ratificado pelo Plano Diretor de Organização Físico-Territorial de 1984, estabelecido pela Lei n.º 3.175/84 (Natal, 1984). Desde o PDN 1994 (Natal, 1994), incorporando as diretrizes do Código do Meio Ambiente do Município de Natal, estabelecido pela Lei n.º 4.100/1992 (Natal, 1992), o Conselho ampliou suas competências e passou a ser denominado Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente – Conplam.

Tendo em vista o então momento político, sob o manto do Regime Civil-Militar e da concepção tecnocrata de planejamento a partir daí empreendida, o atual Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente – Conplam, criado para ser deliberativo e consultivo em matéria de planejamento urbano, operava (e ainda opera) de forma débil e muitas vezes casuística, refletindo os interesses da sua composição: majoritariamente constituída por representações governamentais e dos setores econômicos que mantém, ainda hoje, estreitos vínculos com o poder. Apesar das alterações no sistema de planejamento e gestão democrática ocorridas a partir do PDN 2007 e ampliações inseridas no Plano Diretor de 2022 – PDN 2022, estabelecido pela Lei Complementar n.º 208/2022 (Natal, 2022), tais relações não foram alteradas e rumaram na direção contrária as expectativas de fortalecimento da participação social na produção da política urbana, afirmando os princípios ultraliberais de planejamento e gestão das cidades, também em Natal.

Nesse sentido, como propósito de desenvolver uma reflexão crítica sobre o desenho e a (não) efetivação da participação social no planejamento urbano em Natal, este artigo está estruturado em duas partes. Na primeira, discute-se o princípio da gestão democrática das cidades no contexto do empresariamento urbano, que tem pressionado as gestões municipais brasileiras numa direção contrária à desejada justiça socioespacial na política urbana. Na segunda, evidencia-se o sistema de participação e controle social do município e seu desmonte sob o comando da atual gestão municipal – destacando a negação ou descaracterização da participação cidadã nos processos de decisão sobre planos e projetos urbanísticos da cidade, a partir da quase nula atuação dos conselhos setoriais do sistema de planejamento e gestão democrática. As conclusões trazem, além dos apontamentos observados nesse processo, questionamentos que podem auxiliar nas disputas empenhadas nas eleições municipais do ano de 2024, buscando sistematizar possíveis contribuições para o debate deste tema no município de Natal e no Brasil.

A gestão democrática na cidade do empresariamento urbano: consensos e dissensos

As cidades tem se reinventado de maneira surpreendente no contexto da globalização mundial desde a década de 1990 (Sánchez, 2001). A neoliberalização das cidades é um projeto marcado por esse processo, que tem exacerbado os valores da produtividade e da competitividade das cidades como questões

essenciais ao enfrentamento das crises sistêmicas estabelecidas pelo capital (Vainer, 2002). O empresariamento urbano – conceito criado por David Harvey (2006b) – reflete, nesse contexto, as transformações dos modelos de gestão urbana, saindo do típico administrativismo para uma compreensão empresarial de gestão, que imprime a visão de cidade como uma mercadoria, um ativo a ser capitalizado para a acumulação.

A cultura das gestões urbanas centradas na “mercadorização” da cidade (Arantes, 2013) por meio de “abordagens culturalistas” e políticas de *imagemaking*, foi concebida e estruturada por meio de um pensamento único, principalmente desde as duas últimas décadas do século XX, como uma solução pragmática para resolver os problemas urbanos. Essa noção requer a “negação radical da cidade enquanto espaço político” (Vainer, 2002, p. 91) e a negação do próprio direito à cidade como possibilidade utópica no seu devir, à medida em que as ideias que lhe são dissonantes são pressionadas, resultando na fabricação de falsos consensos. A cidade do pensamento único requer a supressão do contraditório, do diferente.

6

Nessa perspectiva, a participação e o controle social no âmbito da política urbana operam contra o gradiente que estrutura a cidade-mercadoria, à medida em que se redemocratizaram as instituições brasileiras, abrindo um novo ciclo favorável ao aumento da inserção da sociedade civil nos processos decisórios das políticas públicas (Fedozzi, 2022). Nesse processo, as lutas encampadas pelos movimentos e associações vinculados ao MNRU reivindicavam sua atuação nesses espaços como forma de garantir o direito à cidade, sendo a própria aprovação do EC (Brasil, 2001), uma das grandes marcas do envolvimento de atores civis e dos movimentos sociais na formulação de políticas públicas⁴.

Essa relação Estado-sociedade foi construída em grande medida a partir dos Conselhos e Conferências de políticas públicas, como estratégia de um sistema de gestão descentralizado, que igualou as estruturas municipais às demais instâncias da federação (Fedozzi, 2022) – essencialmente atacadas a partir do fortalecimento do projeto neoliberal de cidade e da crise econômica, política e social que se afirmou no país desde a primeira década do século XXI, marcada, do ponto de vista urbanístico, pelas infraestruturas dos chamados mega eventos (Copa do Mundo de Futebol em 2014 e Olimpíadas em 2016). Reverberando, nas cidades,

4 Como outra grande marca desse envolvimento, Fedozzi (2022) cita o mecanismo do Orçamento Participativo, principalmente durante a década de 1990.

na fragilização das instâncias de participação na política urbana municipal, esse fenômeno autoritário-conservador empobreceu ou até mesmo negou as demandas e representações populares na agenda pública e, por outro lado, instrumentalizou o aparato administrativo/participativo em favor dos interesses dos agentes econômicos dominantes, nos seus distintos segmentos.

Assim, a força adquirida pelos governos locais na descentralização do sistema de planejamento e gestão democrática revelou as disfunções geradas pela mudança na correlação de forças. Se o abandono da concepção tecnocrática para a democrática na formulação dos planos diretores municipais foi um avanço, a necessidade (e as dificuldades) da criação de um pacto entre os diversos setores da sociedade acabou por evidenciar a permanência dos privilégios sistêmicos dos grupos hegemônicos que continuaram controlando as decisões no âmbito do poder local. Sobre isso, antes mesmo da inflexão ultraliberal⁵, Randolph (2007) já evidenciava as limitações dos planos diretores municipais - e, por consequência, de todo o sistema de planejamento e gestão democrática.

7

O autor definiu, ainda numa fase de expansão das instituições participativas⁶, reflexões e alertas contundentes que se confirmaram no novo contexto de descaracterização das políticas urbanas em todas as instâncias da federação. Em sua perspectiva, “a participação da população serve mais para a validação e legitimação sob o selo democrático de práticas definidas como desejáveis por setores hegemônicos” (Randolph, 2007). Assim, a participação e as consultas relativas à implementação de ações localizadas (quando) acontecem, não atingem o nível das decisões políticas e estratégicas.

Tais reflexões acompanham uma série de outras análises construídas nesse período, como a ideia do mito da gestão democrática das cidades, pautada por

5 Ribeiro (2020) insere o termo inflexão para sinalizar uma ruptura no padrão de organização social do território brasileiro evidenciado até a década de 2010. Segundo o autor, a partir do golpe de estado que retirou do poder a ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016, as iniciativas de caráter reformista-redistributiva foram interrompidas em favor de um projeto neoliberal mais aprofundado, com uma desregulação acelerada, voltada à desarticulação dos sistemas de proteção existentes à liberação do mercado das amarras institucionais.

6 Sobre essa fase, ocorrida durante as duas primeiras gestões do governo Lula (2003-2011), destaca-se a criação do Ministério das Cidades (2003) e o estímulo à implementação do Estatuto da Cidade por meio da campanha Planos Diretores Participativos (Sutti, 2018). Nesse período foram concebidas e formalizadas as estruturas participativas para a formulação de políticas públicas urbanas, como a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - Concidade (2004) e a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, ambos vinculados ao Ministério das Cidades.

Ana Fani Carlos (2005), ou o conceito de plano-discurso, elaborado por Flávio Villaça ao expor as ilusões do Plano Diretor (2005). Esse conjunto de produções já demonstravam a problemática de depositar confiança plena na institucionalidade – particularmente na forma jurídica – como estratégia para o alcance da justiça social.

Essas contradições são intrínsecas à racionalidade do Estado capitalista⁷, refletindo a instrumentalização da estrutura pelas classes economicamente e politicamente dirigentes que utilizam das ferramentas de dominação do Estado como artifícios de dominação e subalternização de classe (Harvey, 2006a). Acompanhando e complementando este entendimento, Lipietz (1987) define o Estado como um representante ilusório da comunidade enquanto Harvey (2006a) o conceitua, a partir de Marx e Engels, como um “poder alienígena”, indicando-nos que a compreensão de um Estado independente, mimetiza os desequilíbrios nas relações entre os agentes que produzem o espaço urbano. O Estado, assim, tende a proteger os interesses das classes dominantes que, estrategicamente “são capazes de ser transformados num ‘interesse geral ilusório’, pois a classe dirigente pode, com sucesso, universalizar suas ideias como ‘ideias dominantes’” (Harvey, 2006a, p. 79).

8 Temos, portanto, que a racionalidade do Estado se baseia em alianças entre um conjunto de personagens que integram a democracia representativa (Carlos, 2005) mas que não tem, entre si, o mesmo “peso” nos processos de escuta e execução das suas agendas. Em tese, o sistema de gestão democrática das cidades⁸ se pauta numa suposta representação ampla e paritária de todas as camadas da população. No entanto, o que ocorre na realidade é que a cidade do empresariamento urbano busca reproduzir, de forma dissimulada, os espaços de participação social, a fim de garantir seu verniz de democracia plena.

7 “Em *A ideologia alemã* (Marx e Engels, 1970: 53-4), essa interpretação materialista do Estado se amplia para uma concepção geral, ‘uma forma independente’, que surge da ‘contradição entre o interesse do indivíduo e o da comunidade’. Essa contradição ‘sempre se baseia’ na estrutura social e, em particular, ‘nas classes, já determinadas pela divisão do trabalho [...] e pela qual uma classe domina as outras.’ A partir disso, segue ‘que todos os conflitos dentro do Estado [...] são formas meramente ilusórias, nas quais os conflitos reais de diferentes classes lutam entre si’” (Harvey, 2006a, p. 77).

8 Sobre essa questão, as duas primeiras gestões do governo Lula (2003-2011) ficaram marcadas pela institucionalização do planejamento e da gestão urbanas, a partir de planos e da estruturação de controle social (Conselhos e Fundos) – com a colaboração dos movimentos sociais –, além de outros avanços, como o estímulo às ações de assistência técnica aos municípios, grupos e territórios vulneráveis, que se materializou institucionalmente na aprovação da Lei da Assistência Técnica (Lei n.º 11.888/2008) (Brasil, 2008). Por outro lado, em nome da governabilidade de coalizão, a gestão não logrou êxito na promoção de mudanças estruturais, corroborando antigas práticas pautadas em acordos, políticas e planos estratégicos associados aos princípios do desenvolvimentismo.

A primazia do valor de troca sobre o valor de uso, pautada na consolidação da ideia da cidade como negócio e da sua gestão tal qual uma empresa, converte essas instâncias em espaços meramente ilustrativos, onde os discursos pela modernização, desenvolvimento e geração de emprego solapam qualquer dissenso que se coloque sobre a mesa. O cotidiano e o vivido perdem espaço para as ideias populistas e os discursos pomposos, que evocam a superação das crises do capitalismo. As promessas reluzem como ouro.

No Brasil, esse processo tem se acentuado a partir do fortalecimento do projeto neoliberal de cidade pelo fenômeno autoritário-conservador, que, entre 2019 e 2022, se acentuou e mobilizou a descaracterização da política urbana brasileira (Alfonsin *et al.*, 2020). Na esteira e alinhamento do projeto conservador finalizado em 2023 – mas não completamente suprimido da arena política –, o município de Natal tem se mostrado caso emblemático na condução de processos falsamente participativos que, como resultado, descaracterizam e inviabilizam as instâncias de controle social, postura com explícito rebatimento no conteúdo dos produtos a partir daí formulados, como veremos nos próximos itens.

9

A descaracterização da política urbana no município de Natal: dos conselhos setoriais aos grandes projetos urbanos

O modelo de gestão democrática e de participação social construído no município de Natal se fortaleceu ao longo dos anos que se seguiram à aprovação do PDN 2007, apesar das críticas constantemente reiteradas. Alvo da revisão que gerou o PDN 2022, esse plano incorporou a reestruturação e atualização do sistema de planejamento e gestão democrática do município, introduzindo o Conselho da Cidade – Concidade/Natal como articulador. Nessa estrutura reuniu em sua órbita outros conselhos então existentes e com atuação em pautas relacionadas ao desenvolvimento urbano⁹, sendo eles: Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente – Conplam; Conselho Municipal de Trânsito e Transportes Urbanos – CMTTU; Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – Conhabins; Conselho Municipal e de Saneamento Básico – CONSAB. Ainda nesse contexto, em função da relevância dessa pauta para a organização das cidades, estava

9 Antes do PDN 2022 o diálogo se dava apenas entre o Conhabins e o Conplam, criados e ou reformulados, respectivamente, em suas atribuições pelo PDN 1994 (Ataíde, 2013).

inserido o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social – SMHIS, destinado a implementar a Política Habitacional de Interesse Social para o Município de Natal.

Embora sem efetivação, cabia ao Concidade/Natal¹⁰, e ainda cabe, ao menos na letra da lei, a articulação das políticas de desenvolvimento urbano sustentável, com a ampla participação da sociedade e em conformidade com as políticas regionais e federais. Aos demais conselhos, cabia opinar e deliberar sobre normativos, planos, projetos e obras em suas pautas setoriais, além de acompanhar a gestão dos respectivos fundos, enquanto instrumentos de concretização das políticas urbanas. A expansão das estruturas participativas no contexto da redemocratização e a inserção dos princípios constitucionais ao texto normativo injetou sobrevida a essa estrutura de gestão, fortalecendo em partes a participação da sociedade civil, ainda que com limitações.

Sua articulação, entretanto, sofreu duras perdas com o processo de revisão do PDN – apresentado a seguir. Iniciaremos a seção discutindo sobre a atuação dos conselhos setoriais do sistema de planejamento e gestão democrática do município de Natal e sua desestruturação a partir da referida revisão. Compreendendo esse processo, discutiremos sobre a (não) atuação dos conselhos setoriais na proposição e execução de grandes projetos urbanos e como isso tem interferido para reduzir a participação e controle sociais.

A (não) atuação dos conselhos setoriais no município de Natal: da teoria à prática

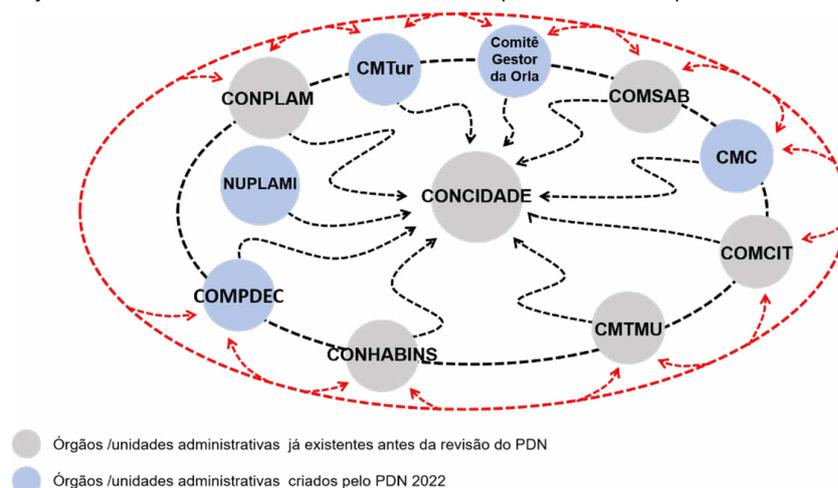
O atual sistema de gestão do planejamento urbano e ambiental do município de Natal tem aumentado o distanciamento entre a gestão pública e as representações dos movimentos populares e suas pautas, colocando em xeque o princípio da gestão democrática. O aprofundamento desse processo pode ser observado com a aprovação do PDN 2022 (Natal, 2022), que alterou o sistema de planejamento e gestão democrática do município. Apesar de ter sido ampliado quantitativamente, com a adição de outros cinco conselhos setoriais, a dinâmica do sistema tem sido comprometida e o conteúdo das discussões desenvolvidas, esvaziado – reflexo,

10 O Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia – Comcit foi introduzido no sistema quando da aprovação da lei que regulamenta o Concidade/Natal (Natal, 2009). O mesmo foi inserido no texto do Plano Diretor com a promulgação do PDN 2022.

inclusive, da condução, pela gestão municipal, do chamado processo participativo na revisão do PDN¹¹.

No que se refere à gestão democrática, o PDN 2022 dá com uma mão e retira com a outra. Isso porque, por um lado, adiciona ao sistema, novos agentes públicos com incidência (maior ou menor) na política urbana, potencialmente importantes para elaboração coletiva das formas de superação da precariedade dos sistemas urbanos e da vida da cidade. São eles os Conselho Municipal de Cultura (CMC); Conselho Municipal de Redução de Riscos, Proteção e Defesa Civil (Compdec); Conselho Municipal de Turismo (CMTur) e o Comitê Gestor da Orla, destinado a apreciar e propor diretrizes, formulação e implementação direcionadas para a gestão da Área Especial Costeira e Estuarina - AECE, formada pela Orla Marítima e pelo Estuário Potengi-Jundiá¹² (Figura 1).

Figura 1 - Órgãos / unidades administrativas que compõe o sistema de gestão democrática e planejamento urbano e ambiental do município de Natal a partir do PDN 2022¹³.



Fonte: Produzido pelos autores (2024).

Descrição da imagem: Diagrama contendo todos os Órgãos / unidades administrativas que compõe o sistema de gestão democrática e planejamento urbano e ambiental do

11 Oficialmente iniciado em 2017 e, na prática, apenas em 2019, o processo de revisão do PDN foi exaustivamente vivenciado e criticado pelos representantes de movimentos populares e entidades acadêmicas que dele participaram, enfrentando e apesar dos diversos vícios de forma e conteúdo em todas as suas etapas. Para detalhes, ver: Ataíde *et al.* (2020a; 2021);

12 O Conselho Municipal de Trânsito e Transportes Urbanos (CMTTU) passou a ser denominado de Conselho Municipal de Trânsito e Mobilidade Urbana (CMTMU).

13 Além dos Conselhos representados, a última revisão do PDN integrou ao sistema de gestão democrática e planejamento urbano e ambiental do município o Núcleo de Planejamento Municipal Integrado - Nuplami, que tem o objetivo de promover a integração entre os órgãos da Administração Municipal, viabilizando a formulação, a implementação, o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas na esfera local, além de subsidiar a sua atuação nas ações de caráter metropolitano.

município de Natal a partir do PDN 2022, destacando (em azul) os que foram criados pelo PDN 2022 e (em cinza) os que já existiam antes da revisão do PDN.

Por outro lado, o novo plano empobrece a atuação dos Conselhos, na medida em que suprime atribuições que davam significado à sua existência no sistema, como a fiscalização dos fundos de recursos necessários à implementação das ações e projetos, além de eliminar o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social - SMHIS. Tendo em vista a já existente fragilidade de funcionamento pleno dos Conselhos, ocasionada por ação ou omissão deliberada do próprio Executivo Municipal, as alterações normativas recentes adicionam ainda mais lacunas à estrutura organizacional, além de manter intactas as atribuições do órgão de Planejamento Urbano e Ambiental (Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo - Semurb), que centraliza todo fluxo e, sobretudo, o poder de decisão sobre os rumos da política urbana.

Sabe-se, pela experiência do planejamento urbano e territorial no Brasil, e mais recentemente, em âmbito municipal, pela desastrosa revisão do PDN, que não bastam as leis para que uma desejada participação popular seja efetivada. Isso porque, mesmo na vigência da estrutura anterior do sistema de gestão, mais transparente, já se observava as dificuldades de reunião e deliberação regular dos Conselhos, quando da centralidade de pautas e demandas contrárias aos interesses dos grupos hegemônicos. No PDN 2022, tais dificuldades se escancararam, seja pela forma e conteúdo do texto normativo, seja pelo conteúdo relacionado à estrutura de gestão do sistema, que também manteve a prevalência das representações dos mesmos agentes públicos e privados que a (re)desenharam. Para exemplificar este duplo movimento, usamos, por seu protagonismo histórico, exemplos do atual funcionamento do Conplam.

Mantendo sua composição com dezesseis membros, além da representação do município, o Conplam se consolidou como órgão central do sistema de gestão do município, com atuação destacada entre meados das décadas de 1980 e 2000, com papel de coordenação nos processos de elaboração e revisão dos planos diretores de 1994 e 2007. No processo de revisão que resultou no PDN 2022, isso se repetiu, ainda que as deliberações finais da etapa de discussões tenham ocorrido sob a coordenação do Concidade/Natal. Entre as dezesseis vagas de representações

deste Conselho, apenas uma é reservada aos movimentos sociais¹⁴, sendo as demais destinadas às entidades profissionais, empresariais e algumas públicas, inclusive as três corporações militares¹⁵. Mais do que historiar a atuação do Conselho, é importante refletir que, ainda que as pautas de discussão possam, eventualmente, serem propostas pela única representação dos movimentos sociais, a decisão pelo seu conteúdo cabe ao secretário da Semurb, que preside o Conselho e ainda é o responsável pelas convocações das reuniões e outras atividades a ele associadas.

Dessa forma, a mudança de concepções sobre o projeto de cidade desejável, reflete as visões de mundo de cada gestão e de seus aliados, com forte poder de persuasão do seu dirigente maior, o prefeito, influenciando na manutenção de seu funcionamento e no conteúdo das decisões tomadas nas reuniões, que ocorrem em um calendário irregular definido unicamente pela agenda da gestão. O que se constata no funcionamento deste espaço de discussão pública, portanto, é a falta de diálogo amplo com todos os segmentos sociais, oportunizando a capacidade decisória sobre os planos, projetos e obras de interesse público. Na direção oposta, esses diálogos ocorrem de forma seletiva e transversal, pouco aprofundada ou “atrasada” em relação à capacidade de análise e avaliação dos conselheiros e os seus representados, quase sempre “amarrados” aos trâmites burocráticos para sua viabilização, com negação do tempo necessário ao debate democrático amplo e aberto com todos os segmentos sociais.

O desenho e a condução dos debates no último processo de revisão do PDN exemplifica bem esses procedimentos. Atropelando os regimentos de todos os conselhos que integravam o sistema de planejamento e gestão do município

14 Federação dos Conselhos Comunitários/Entidades Beneficentes do Rio Grande do Norte - Feceb.

15 Esta composição foi definida no PDN 1984 como herança das indicações do PDN anterior. A participação das corporações militares no conselho era justificada pelos governos municipais de então, em razão das grandes frações de terras que as suas instalações/infraestruturas militares e residenciais ocupam no território – a maioria na orla marítima e fluvial e nas margens do principal espaço protegido do município, a Unidade Conservação Parque Estadual das Dunas. Nem mesmo com as alterações ocorridas na estrutura da gestão pública em âmbito federal, em finais da década de 1990, unificando os ministérios da Marinha, Aeronáutica e do Exército em um único Ministério (Defesa), essa composição foi alterada. As corporações militares participam das disputas territoriais, atuando, por vezes, como agente imobiliário, sempre que precisam defender os seus interesses (Ataide; Zaar; Pereira, 2014). Entendemos que a composição desse Conselho já deveria ter sido atualizada, de modo a acompanhar a mudança do tecido social e da cena política desde meados da década de 1980, afirmada pela CF 1988, com o aparecimento e atuação de novos atores e agentes sociais no processo de produção das cidades, assim como as novas disposições dos textos normativos aprovados desde o PDN 1994.

naquele momento, o cronograma estabelecido para esta etapa¹⁶ concedeu ao Conplam, principal conselho para deliberar sobre a matéria, apenas dez dias para análise da minuta elaborada pela Semurb¹⁷, que assumiu posição autoritária de única responsável pela sua sistematização. Esta, ainda desconsiderava, em grande medida, o que a cidadania discutira sobre os temas mais polêmicos¹⁸ nas etapas anteriores, privilegiando propostas oriundas dos agentes vinculados aos grandes proprietários de terras urbanas, do mercado especulativo-imobiliário e da gestão municipal, que declararam atuação alinhada em todo o processo, conforme atestam as entrevistas dos gestores - com destaque para as do prefeito - e registros digitais das audiências públicas e dos espaços de deliberação sobre a matéria.

Em sua breve passagem pelo Conplam, a minuta do PDN 2022 provocou longas discussões e exigiu a adequação do cronograma de reuniões de forma concentrada em uma semana intensa de debates, ultrapassando os tempos regulares das reuniões mensais regimentais e refletindo a tônica do que havia sido o processo até ali: propostas aclamadas que desconsideravam estudos ou fundamentos técnicos, reproduzindo-se as leituras enviesadas e/ou cópias de prescrições e debates oriundos de outras realidades, para justificar, por exemplo, o incremento do potencial construtivo que, supostamente, aqueceria o mercado da construção civil, desdobrando seu potencial de desenvolvimento econômico para a cidade. Nessa dinâmica, não houve tempo para que as bases das entidades representadas no conselho também participassem do debate, o que resultou em decisões individuais dos seus representantes, inclusive daqueles que concordavam

16 O processo foi estruturado em 5 etapas: Atividades Iniciais, com a apresentação e aprovação do plano de trabalho; Leitura da Cidade, com capacitações, oficinas, apresentações de materiais técnicos e recepção de propostas; Elaboração da Minuta de Lei, onde ocorreu a análise documental das oficinas e propostas apresentadas pela sociedade civil organizada (ou não); Votação, quando essas foram votadas pelas representações delegadas na Conferência do Plano Diretor e pelos vereadores da Câmara Municipal de Natal; e, por último, a fase de Implementação, quando o sistema de gestão foi (supostamente) estruturado segundo as novas diretrizes.

17 No processo de revisão anterior, que originou o PDN 2007, a minuta de lei, construída com a sociedade civil entre os anos de 2004 e 2006, esteve em debate no Conselho entre os meses de maio e setembro de 2006, ou seja, quatro meses de discussão.

18 “A Lei 208/2022 que dispõe sobre o PDN 2022 é “[...] um texto de difícil compreensão, com graves problemas de coerência interna, artigos em contradição, riscos potenciais ao meio ambiente, ineficácias e retrocessos no plano social” (Ataíde, Silva e Sobrinha, 2021). Quanto aos problemas de conteúdo destacam-se: (1) as modificações ocorridas no macrozoneamento do município; (2) as alterações e mutilações do seu sistema de gestão da paisagem e do meio ambiente; (3) a reestruturação das Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS; (4) as modificações conflituosas dos instrumentos da Transferência do Potencial Construtivo - TPC e da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC; e (5) as sérias confrontações a participação social referidas” (Ataíde *et al.*, 2022, p. 121).

com a proposta da gestão. As demais entidades e atores que não participavam do Conselho, notadamente as ambientais e dos territórios populares, que ainda pressionavam pela inclusão das suas pautas, não contempladas pela minuta, não tiveram a oportunidade de contribuir nesta etapa.

É importante ainda pontuar que conselheiros integrantes do Conplam atuaram como consultores – na sua maioria engenheiros e arquitetos – nas etapas anteriores do processo e, como conselheiros, inseriram propostas que, na primeira ocasião, não foram validadas pela discussão da cidadania na etapa de participação direta. Estes ainda se inseriram nas etapas subsequentes e atuaram como delegados na Conferência do Plano Diretor, representando suas respectivas entidades de classe – similares àquelas que representam no Conselho – mas também como integrantes de movimentos sociais, populares e entidades acadêmicas, se assegurando de que suas propostas seguissem e fossem aprovadas na Conferência Final. Esse processo escancarou o desvio do desenho institucional que vinha sendo anunciado a partir das práticas da coordenação do processo, negligente com as estratégias de garantias da participação de segmentos populares da sociedade, 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. Na mesma direção o processo excludente de condução do debate público foi confirmado na etapa do legislativo municipal, realizada em regime de urgência em menos de três meses, o que também impôs, novamente, limitações à participação direta dos segmentos populares¹⁹.

Concluída a aprovação do plano em vigor – e mesmo em paralelo à redefinição do normativo –, a gestão tem mobilizado o seu capital político para atuar de maneira impositiva na campanha de divulgação sobre a necessidade de uma série de grandes projetos urbanos para a cidade de Natal, pautados nos fundamentos

19 Nesta esfera de governo houve o falseamento da participação social, com a realização de audiências públicas, também em exíguo cronograma, cujas proposições e discussões protagonizadas pelos movimentos sociais e setores da academia não se refletiram no texto final da lei. Emendas de alguns vereadores alteraram profundamente o texto enviado pelo executivo, negando as propostas da sociedade civil e, também alinhados com os setores da construção civil, do turismo e dos proprietários de terra, reafirmaram o discurso dissimulado da gestão de aprovar um plano “mais moderno”, representando sua pauta desenvolvimentista. A avaliação fartamente realizada por estudiosos, aponta o inconsistente aumento do potencial de construção em todo município, nem sempre compatível com a infraestrutura urbana existente, aliado à flexibilização e desestruturação de instrumentos urbanísticos que, querendo ou não, historicamente garantiram a manutenção de grandes frações territoriais com biomas nativos preservados e a permanência das comunidades vulneráveis inseridas em áreas bem localizadas da cidade.

que orientam a construção da cidade para negócios: (1) (des)regulamentações urbanísticas dos espaços especiais do município como por exemplo as Zonas de Proteção de Ambiental – ZPAs²⁰; e (2) 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. Outras obras de grande impacto no sistema viário (construção de túneis e elevados) também estão na ordem do dia da gestão municipal, que se publiciza por meio do slogan “obras por todo canto, obra em todo lugar [...] muita obra ao mesmo tempo, trazendo alegria e oportunidade”. 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 PDN, com flexibilizações no controle da ocupação, incluindo a redução dos perímetros. Enviadas ao legislativo municipal, sua apreciação foi feita sem chamada pública para discussão das matérias. Cabe lembrar que as propostas também não foram acompanhadas do correspondente e necessário parecer conclusivo do Conplam e do Concidade/Natal, evidenciando os problemas que tratamos quando nos referimos ao controle social²¹.

Os chamados projetos estruturantes, que se localizam preferencialmente nas frações territoriais que integram a Zona Adensável e que tiveram o adensamento construtivo e populacional ampliado e validado pelo PDN 2022, também estão sendo conduzidas sem qualquer tipo de consulta pública e sem a apreciação dos espaços de controle social que desenham o sistema de gestão. O olhar sobre essa desobediência e a negação desmedida do processo participativo, ainda que nos limites do institucional, é objeto de reflexão na seção seguinte.

20 No PDN, as ZPAs visam proteger algumas frações territoriais do município com elevados graus de fragilidade ambiental ainda não ocupadas ou com baixa intensidade de ocupação, em oposição à Zona Adensável – ZA, que estimula o alto adensamento construtivo e populacional.

21 Registra-se aqui o envio de Projetos de Lei – PL ao legislativo sobre às regulamentações das ZPAs, as quais, combinadas, mas em oposição às Zonas Adensáveis – ZA, estruturam o Macrozoneamento do PDN desde 1994. Essa essência foi mantida no PDN 2022, com alterações nos seus perímetros. Cinco das ZPAs não regulamentadas no momento da discussão do PDN (6, 7, 8, 9, e 10) estavam em discussão nos conselhos e em deliberação final do Conplam. Mesmo assim e depois das alterações nos respectivos perímetros e em determinadas prescrições, pelo PDN 2022, a Semurb encaminhou os PLs ao legislativo municipal sem uma nova apreciação dos Conselhos, numa atitude autoritária e negacionista do sistema de planejamento.

A (não) atuação dos conselhos setoriais e os grandes projetos urbanos

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. Continuando nossas discussões sobre a participação e o controle social, avançaremos nesta seção sobre essa aliança e como a mesma tem se mobilizado contra a participação popular no processo de criação de uma nova imagem da cidade. A partir da aprovação do PDN 2022, a gestão avança sobre a proposição de grandes projetos de “requalificação urbana”, localizados, em grande medida, na orla marítima e estuarina do município, criando, inclusive, uma secretaria específica para o desenvolvimento desses projetos²².

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. Dessa forma, a atual gestão reabriu o balcão de negócios aos capitais nacional e estrangeiro e escancarou o estímulo à venda de seu cobiçado território de orla. Desde o final da década 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”.

A condução dessas estratégias tem ocorrido a partir da cooptação, da negação ou da pouca valorização dos canais de participação e controle social que estruturam o sistema de planejamento urbano do município. Na seção anterior, refletimos sobre o envolvimento do sistema de planejamento e gestão democrática de Natal na discussão sobre o regramento urbanístico, com destaque para os planos diretores e seus processos de revisão, realçando a manipulação dos mesmos nas decisões sobre as oportunidades (ou a falta de) para opinarem ou deliberarem sobre as ações da gestão que interferem na vida dos natalenses.

22 A Secretaria Extraordinária de Gestão de Projetos Especiais foi criada pela Lei complementar nº. 210, de 04 de abril de 2022 (Natal, 2022a).

Curiosamente, este modo de governar contraria o papel histórico que Natal ocupa no cenário nacional, reconhecida pela vanguarda no debate democrático nas pautas sobre o planejamento urbano brasileiro, com iniciativas pioneiras desde a década de 1970. Uma estrutura que deveria ser valorizada como um espaço permanente do debate público sobre a cidade, tem sido utilizada apenas para atender aos interesses da gestão, quando lhe interessa legitimar ou validar alguma iniciativa. Nessa linha, além de desviar os objetivos dos canais de participação, também os tem aparelhado em benefício dos interesses de alguns segmentos econômicos, notadamente o imobiliário, priorizando a produção de uma política pública empreendedora e pouco burocrática.

Nesse sentido, os projetos urbanísticos divulgados, alguns em fase de implantação, estão completamente deslocados do debate público, ocorrendo de maneira fechada e com interlocutores específicos definidos pela própria gestão municipal. Dentre eles, tem-se o Complexo Turístico da Redinha; a Engorda e enrocamento da praia de Ponta Negra; 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, que subtrai parte do território ocupado pela comunidade do Passo da Pátria, localizada entre os bairros de Cidade Alta e Alecrim; e mais recentemente o “novo” projeto de requalificação da orla da Praia do Meio.

A transformação da cidade em canteiro de obra ocorre, portanto, sem uma interlocução ampliada, que insira as populações residentes e trabalhadoras afetadas pelos processos decisórios. Os novos projetos, muito pelo contrário, são frutos de ideias impositivas e, sob o manto da “modernidade” estão sendo conduzidos de forma pouco transparentes e não dialogadas com as comunidades tradicionais em seus territórios afetados. Os efeitos desse pouco apreço à participação estão nos questionamentos dos respectivos projetos em seus processos de implementação e são protagonizados por trabalhadores e residentes da orla, como os quiosqueiros da praia da Redinha e os pescadores da praia de Ponta Negra.

O falseamento da participação e controle social na proposição de grandes projetos urbanos corrobora a necessidade dos consensos em favor de um novo projeto de cidade. Na impossibilidade de construí-lo de fato, as vozes discordantes da gestão são suprimidas do debate público ou descredibilizadas quando alcançam alguma visibilidade. Dessa forma, há o silenciamento não apenas de setores da sociedade civil e de movimentos sociais históricos do município, mas de um modo de vida,

que se demonstra de difícil adaptação aos novos cenários revelados e almejados para Natal.

Um exemplo disso é o fato de que o projeto do o Complexo Turístico da Redinha, quando apresentado ao Conplam, foi motivado por necessidades institucionais em assegurar a legalidade urbanística da proposta do novo mercado (edifício âncora da intervenção), demandando alterações do regramento incidente e a necessidade do aval dos espaços de controle social, para solicitação de recursos junto aos órgãos de financiamento federal. Apresentada ao Conselho em março de 2019 (sendo o projeto desenvolvido desde 2018), a proposta não foi ali levada para que o coletivo avaliasse sua inserção e/ou impacto paisagístico no lugar, que possui um desenho urbano singular com a presença de edificações tradicionalmente identificadas com a Redinha e informam sobre a historicidade de Natal. Tampouco discutiu-se sua relação com os comerciantes informais e prestadores de serviço do antigo mercado e que orbitavam ao redor dele; sua relação com os ambulantes da praia; seu impacto na área de guarda, recepção e partida das embarcações de pescadores e pescadoras. O foco do debate no conselho era única e exclusivamente a demanda por “excepcionalizar” seu processo de licenciamento, uma vez que a proposta excedia o gabarito máximo estabelecido para o bairro ou fração dele, então definida como Zona Especial de Interesse Turístico 4, não regulamentada e, por isso submetida a um limite de gabarito de 7,50m²³.

O parecer do Conselho, antes validado pela Câmara de Urbanismo foi, de forma surpreendente contrário à excepcionalização - se comparamos aos debates similares no contexto das discussões sobre o PDN -, mesmo com os fortes protestos dos demais conselheiros, que consideraram um “apego desnecessário” à norma urbanística, e alegavam a própria revisão do PDN, que mais tarde confirmou e ampliou a excepcionalidade solicitada²⁴. Este argumento foi, aliás, manejado de forma a quase dobrar o limite máximo do gabarito local, permitindo assim, a construção do edifício que tem 12 metros de altura e gerando uma série de violações aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras da praia, sobretudo, à comunidade pesqueira. Somente depois da aprovação apressada do projeto e, principalmente, após o início da sua execução foi que os afetados tiveram

23 O PDN 2022 alterou essa nomenclatura de Zona Especial de Interesse Turístico para Área Especial de Interesse Turístico e Paisagístico.

24 O PDN 2022 antecipou a alteração no limite gabarito do bairro antes de sua regulamentação. O gabarito da AEITP 4 foi estabelecido em até 30 metros.

conhecimento do mesmo. Apesar das reações contrárias e das solicitações para abertura de diálogos, estes não tem ocorrido.

As reflexões até aqui construídas apontam, portanto, para um processo de esvaziamento e desestruturação do sistema de planejamento e gestão democrática do município de Natal, que reflete o aparelhamento desses espaços pelos representantes de grupos sociais específicos – no caso de Natal, os proprietários fundiários e a indústria da construção civil e do turismo – que estabelecem a criação de falsos consensos quanto à pauta desenvolvimentista no planejamento urbano. Nessa arena, as reivindicações dos movimentos sociais têm sido proteladas e até mesmo invisibilizadas, tornando seus representantes em *personas non gratas* nos salões e gabinetes institucionais da gestão municipal.

Conclusões

Este desenho de representação e participação social no sistema de planejamento e gestão do município levanta algumas questões: como poderemos avançar no fortalecimento do diálogo com a população e no reconhecimento dos seus direitos, se não avançamos na revisão da composição anacrônica dos canais de participação social, que compõem o sistema e que não representam a configuração da sociedade atua? No caso do Conplam, responsável pelas principais deliberações sobre matérias de planejamento urbana e ambiental desde a década de 1980, a representação de apenas uma entidade dos movimentos sociais e a inexistência de quaisquer representações de entidades ligadas a pauta ambiental entre os seus 17 membros revelam as fragilidades da atual composição, principalmente quando essas pautas se tornam urgentes pela emergência climática.

Além disso, como poderemos avançar na qualificação e ampliação do debate sobre o futuro da cidade quando as possibilidades de escuta estão reduzidas ou mesmo negadas, e continuamos repetindo e referendando o receituário impositivo aplicado durante a última revisão do PDN, quando as falas dos movimentos sociais e de outros atores políticos foram sufocadas em prol do discurso de grupos economicamente 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 protagonistas do debate eleitoral que se anuncia, pré-candidatos e pré-candidatas à prefeitura e vereança que começam a se manifestar para as eleições municipais de 2024.

Nesse contexto questionamos ainda:

1. Para que serve uma estrutura de participação social consolidada e reafirmada nas últimas três décadas, 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. No caso dos projetos urbanísticos, por que a gestão municipal não abre consultas públicas sobre esses projetos, atuando para o fortalecimento do processo democrático de gestão da cidade? Aqui cabe uma constatação de que tal paralisia ocorre também em outras esferas de governo para temas distintos, que de alguma forma afetam os municípios;
3. Por que a gestão pública reluta ou nega a possibilidade de adoção de concursos públicos, seja na fase da proposição das ideias ou posteriormente para validação dos resultados, que podem ser também validados pela população, principalmente, os moradores dos territórios afetados, quando for o caso, por consulta popular ou audiências públicas.
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 pérola que precisa ser polida e protegida continuamente para usufruto de todos e todas?

Para uma reconciliação com a participação social, uma gestão preocupada com a democratização do agenciamento da política urbana local e brasileira precisa encarar essas questões/problemas com franqueza, sob o risco de perpetuar o

silenciamento de setores da sociedade, ainda vistos como *personas non gratas* nos salões e gabinetes institucionais. Ao discutir Reforma Urbana e Direito à Cidade, Moraes e Miranda (2022) apontam a democratização das decisões como princípio necessário para a transformação estrutural das cidades brasileiras. Eles expressam “a democratização radical das decisões sobre todas as questões de interesse público e social e em políticas permanentes de Estado redistributivas e inclusivas” (Moraes; Miranda, 2022, p. 212) como um processo necessário para a reconstrução das cidades brasileiras. A radicalidade da democratização, ao que consta, apareceria com o “reconhecimento dos espoliados e discriminados como sujeitos de direitos e como imprescindíveis participantes e decisores sobre os diversas temas” (Moraes; Miranda, 2022, p. 213). Nesse sentido, é necessário reconhecer que a balança social pende para o lado das classes dominantes nas arenas políticas, sendo necessário a reconstrução do sistema para que se insiram mecanismos que possibilitem a plena e equânime participação desses grupos nos processos de agenciamento e construção de políticas públicas, sobretudo na seara urbana.

22

Nessa perspectiva, os autores apontam que a perseguição da ideia (e do sonho) do direito à cidade como horizonte ético-político de concepção e ação para transformar as cidades brasileiras é necessária. Permanecer na perspectiva da construção de um projeto de justiça social requer a consideração dos direitos à obra e à apropriação e à uma cidade desalienante. Se para Lefebvre (1992) o espaço é socialmente produzido, é mais do que necessário permanecer a luta pela alteração de tais relações para a criação de novos espaços. Apesar das experiências passadas apontarem para a ineficiência das simplificações racionalistas e burocráticas do direito à cidade, retornar a sua gênese para a construção de novos projetos é um processo permanente.

Referências

ALFONSIN, Betânia de M.; LOPES, Débora Carina; GUIMARÃES, Fernanda Madalosso; MARIUSSI, Ivone Fátima; BERNI, Paulo Eduardo; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. Descaracterização da Política Urbana no Brasil: Desdemocratização e Retrocesso. **Revista Culturais Jurídicas**, v. 7, n. 16, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/rcj.v7i16.878>. Acesso em: 22 jun. 2023.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: a cultura das novas gestões urbanas. In: VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia; ARANTES, Otília **Cidade do**

pensamento único: Desmanchando consensos. 8ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2013. p. 11–74.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. **Interés ambiental frente a interés social: La gestión de los conflictos socio-espaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal, RN. Brasil.** 2013. 607 f. Tese (Doutorado em Pensamiento Geografico y Organización del Territorio) - Universidad de Barcelona, Barcelona, 2013.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa; BENTES SOBRINHA, Maria Dulve Picanço; FERREIRA, Ana Mônica M.; ANDRADE, Sarah de Andrade; LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães; SILVA, Miss Lene P.; CAVALCANTE, Saulo Matheus de Oliveira Lima; SILVA, Rodrigo. A pandemia da Covid-19 e suas prioridades: relato da atuação do Fórum Direito à Cidade na defesa da participação social na revisão do Plano Diretor de Natal. In: CLEMENTINO, MARIA DO LIVRAMENTO MIRANDA; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; SILVA, Brunno Costa D. N. (orgs.). **Em tempos de pandemia: contribuições do Observatório das Metrôpoles Núcleo Natal.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020a. p. 150–172. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Em-Tempos-de-Pandemia_16.pdf. Acesso em: 20 mar. 2024.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa; BRASIL, Amíria Bezerra; SILVA, Rodrigo; LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães; ANDRADE, Sarah de Andrade; CAVALCANTE, Saulo Matheus de Oliveira Lima; ASSIS, Flávia Laranjeira Costa de. O Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal (2017–2021) e os Limites à Participação Social. In: SILVA, Beatriz Fleury e; AMANCIO, Carina Serra; ROSSI, Pedro Freire de Oliveira; TRINDADE, Thiago Aparecido (orgs.). **A Cidade em Disputa: Planos Diretores e Participação no Cenário da Pandemia.** São Paulo: Lutas Anticapital, 2021. p. 229–248.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa; SILVA, Alessandro Ferreira Cardoso da; BRASIL, Amíria Bezerra; LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães; ANDRADE, Sarah de Andrade; CAVALCANTE, Saulo Matheus de Oliveira Lima; SILVA, Rodrigo. O novo plano Diretor de Natal: dois passos para trás e o que mais? In: SILVA, Alessandro Ferreira Cardoso da; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda (orgs.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade: Natal.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 113–128. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/reforma-urbana-e-direito-a-cidade-natal/>. Acesso em: 15 jul. 2023.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa; ZAAR, Miriam Hermi; PEREIRA, Lene. Infraestruturas militares e regulação urbanística e ambiental como estratégias de controle da expansão urbana de Natal, RN. Consensos e dissensos. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 18, 2014. Disponível em: <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/15009>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Lei n.º 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. La utopía de la gestión democrática de la ciudad. **Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. IX, n. 194, 2005. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-01.htm>. Acesso em: 20 mar. 2024.

FEDOZZI, Luciano. Democratizar a democracia para reconstruir a nação: percursos da participação social, elementos para sua retomada e aprofundamento. **Reforma Urbana e Direito à Cidade: Questões, desafios e caminhos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. v. 1, p. 281–314.

HARVEY, David. A teoria marxista do Estado. In: HARVEY, David **A produção capitalista do espaço**. 2ª edição. São Paulo: Annablume Editora, 2006a. p. 73–92.

HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, David **A produção capitalista do espaço**. 2ª edição. São Paulo: Annablume Editora, 2006b. p. 161–188.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 5ª edição. São Paulo: Centauro, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **The Production of Space**. trad. Donald Nicholson-Smith. 1ª edição. Malden: Wiley-Blackwell, 1992.

LIPIETZ, Alain. **O capital e seu Espaço**. São Paulo: Nobel, 1987.

MORAES, Demóstenes; MIRANDA, Lívia. Democratizar as decisões para transformar estruturalmente as cidades brasileiras. **Reforma Urbana e Direito à Cidade**:

Questões, desafios e caminhos. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. v. 1, p. 207–226.

NATAL, Prefeitura Municipal de. **Decreto n.º 1.335, de 6 de setembro de 1973.** Dispõe sobre o Conselho de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Natal e dá outras providências. Natal, RN: Prefeitura Municipal de Natal, 1973.

NATAL, Prefeitura Municipal de. **Lei Complementar n.º 3.175/1984.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização físico territorial do município de Natal. Natal, RN: Prefeitura Municipal de Natal, 1984.

NATAL, Prefeitura Municipal de. **Lei Complementar n.º 007/1994.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, RN: Prefeitura Municipal de Natal, 1994.

NATAL, Prefeitura Municipal de. **Lei complementar n.º 082, de 21 de junho de 2007.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, RN: Prefeitura Municipal de Natal, 2007. Disponível em: https://planodiretor.natal.rn.gov.br/anexos/24_Plano_Diretor.pdf. Acesso em: 4 jul. 2023.

NATAL, Prefeitura Municipal de. **Lei complementar n.º 208, de 07 de março de 2022.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, RN: Prefeitura Municipal de Natal, 2022. Disponível em: https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20220308_extra_2072cbec38c85d8665a08f520ebbf138.pdf. Acesso em: 20 mar. 2024.

NATAL, Prefeitura Municipal de. **Lei complementar n.º. 210, de 04 de abril de 2022.** Natal, RN: Prefeitura Municipal de Natal, 2022.

NATAL, Prefeitura Municipal de. **Lei n.º 4.100, de 19 de Junho de 1992.** Dispõe sobre o Código do Meio Ambiente do Município de Natal. Natal, RN: Prefeitura Municipal de Natal, 1992. Disponível em: https://planodiretor.natal.rn.gov.br/anexos/leis/SEMURB-PDN-Codigo_do_Meio_Ambiente.pdf. Acesso em: 4 jul. 2023.

NATAL, Prefeitura Municipal de. **Lei n.º 6.013, de 09 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre a regulamentação do Conselho da Cidade do Natal - Concidade/Natal, estabelecendo suas competências, composição, entre outras providências. Natal, RN: Prefeitura Municipal de Natal, 2009. Disponível em: https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/concidade/LEI_N_6013_de_2009_-_Regulamenta_o_Concidade_Natal.pdf. Acesso em: 4 jul. 2023.

RANDOLPH, Rainer. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. **Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, n. 245, 2007. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24517.htm>.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **As metrópoles e o capitalismo financeirizado.** Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2020.

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada do século: Agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 16, p. 31–49, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782001000100004>. Acesso em: 13 abr. 2024.

SUTTI, Weber. O Ministério das Cidades e o ciclo de planos diretores do século XXI. In: BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo**. São Paulo: Casa da Cidade, 2018. p. 139–178.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. p. 75–104.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: [s. n.], 2005.

NOTA

Este artigo foi construído a partir das reflexões inicialmente desenvolvidas em dois textos apresentados à coluna Agência Saiba Mais e produzidos pelos autores-membros do Projeto de Extensão Fórum Direito à Cidade (DARQ e IPP/UFRN) em parceria com o Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal no projeto âmbito do caderno de propostas “Observatório das Metrôpoles nas Eleições: um outro futuro é possível”:

1. ATAIDE, R. M. C.; ANDRADE, S. A.; SILVA, R.; LEONCIO, E. M. C. G. A participação cidadã na gestão urbana de Natal: fato ou boato? Saiba Mais Agência de reportagem, 10 de março de 2024. Disponível em: <https://saibamais.jor.br/2024/03/a-participacao-cidada-na-gestao-urbana-de-natal-fato-ou-boato/>

2. ATAIDE, R. M. C.; SILVA, R.; ANDRADE, S. A.; LEONCIO, E. M. C. G. Cidade à venda? Empresariamento urbano e participação social em Natal. Saiba Mais > Agência de reportagem, 23 de março de 2024. Disponível em: <https://saibamais.jor.br/2024/03/cidade-a-venda-empresariamento-urbano-e-participacao-social-em-natal/>

Publisher

Universidade Federal de Goiás. Programa de Pós-graduação em Projeto e Cidade. Publicação no Portal de Periódicos UFG.

As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

RECEBIDO EM: 25/06/2024

APROVADO EM: 07/08/2024

PUBLICADO EM: 30/08/2024