

# Áreas Especiais de Interesse Social: trajetória e perspectivas para a efetivação de direitos na cidade de Natal/RN<sup>1</sup>

## **Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha**

Arquiteta e urbanista. Professora do Departamento de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, Brasil. Participa do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN. Coordena o Grupo de Pesquisa Estudos Contemporâneos do Habitat, o Laboratório Habitação, Habitat e Cidadania (LabHabitat) e o Núcleo Urbano do Projeto Motyrum de Educação Popular em Direitos Humanos. Desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão com ênfase em planejamento territorial, habitação social, conflitos fundiários e socioambientais. *E-mail:* dubentes@gmail.com. ORCID: 0000-0001-6461-9441.

## **Sarah de Andrade e Andrade**

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGAU/UFRN – Natal/RN, Brasil) vinculada à linha de pesquisa Intervenções territoriais, habitação social e cidadania e ao Grupo de Pesquisa Estudos Contemporâneos do Habitat. Mestre e Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN. Desenvolve pesquisas com ênfase em planejamento urbano, práticas insurgentes e o direito à cidade. *E-mail:* sarah.andrade@ufrn.br. ORCID: 0000-0002-8798-1926.

## **Cicero Wildemberg Matias Gomes**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGAU/UFRN – Natal/RN, Brasil) vinculado à linha de pesquisa Intervenções territoriais, habitação social e cidadania e aos Grupos de Pesquisa Estudos Contemporâneos do Habitat (EcoHabitat) e ao INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal. Mestre em Estudos Urbanos e Regionais. *E-mail:* arq.wmatias@gmail.com. ORCID: 0000-0002-7330-9805.

---

**Resumo:** Instituídas no Plano Diretor de Natal (PDN) desde 1994, as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) vêm garantindo, em algum nível, avanços na consolidação de assentamentos informais e nas condições de permanência de populações com renda de até três salários mínimos em seus territórios. Diante dos movimentos de supressão e flexibilização do instrumento, o artigo analisa a trajetória das AEIS no município, tendo como base a atuação acadêmica dialogada com organizações e movimentos sociais, no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Destaca a última

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. O Projeto de Extensão Fórum Direito à Cidade conta com financiamento interno à instituição (UFRN) por meio do Edital nº 007/2022 para seleção pública para apoio a projetos de extensão da pró-reitora de extensão (PROEX-UFRN).

revisão do PDN, considerando o acompanhamento realizado pelo Fórum Direito à Cidade. Concluindo, discute desafios para a consolidação das AEIS, observando contradições entre a política urbana municipal, que tem impulsionado a plena mercantilização do solo urbano em Natal, e as perspectivas de retomada da agenda de políticas públicas em nível federal, no marco de direitos, a partir de 2023.

**Palavras-chave:** Área Especial de Interesse Social. Plano Diretor. Participação social. Direito à moradia. Natal.

**Sumário:** Introdução – **1** Áreas Especiais de Interesse Social: trajetórias de planejamento e gestão no Plano Diretor de Natal a partir de 1994 – **2** Áreas Especiais de Interesse Social no processo de revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2022): um ponto de inflexão na trajetória do ordenamento urbano do município – **3** Áreas Especiais de Interesse Social: experiências de revisão nos Planos Diretores, limites e alcances na defesa de territórios populares em Natal – Referências

---

## Introdução

Este artigo aborda a experiência de reconhecimento e aplicação do instrumento Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) no Plano Diretor de Natal, Rio Grande do Norte (RN), no período 1994 a 2022, com reflexões sobre a sua trajetória na política urbana do município, em especial o Plano Diretor. Nesse sentido, destacam-se avanços e entraves verificados no processo de definição das AEIS, considerando os objetivos de gerar condições de permanência das populações com baixos rendimentos em seus territórios, tendo em vista as dinâmicas de expansão urbana e pressão imobiliária.

Inicialmente, aborda-se a trajetória das AEIS, considerando a elaboração e revisão dos Plano Diretores de Natal (PDN) de 1994 e 2007, respectivamente, situando o contexto de participação social e implementação das políticas urbana e habitacional no período de 2005 a 2015. Observam-se iniciativas que, em algum nível, têm contribuído para a consolidação dos assentamentos de origem informal, principalmente nas Zonas Leste e Sul de Natal, consideradas estratégicas para a realização da atividade turística e do mercado imobiliário formal. Na mesma direção, buscam-se evidenciar os entraves que se impõem ao avanço do instituto das AEIS em Natal nesse período. Em um segundo momento, abordam-se problemas estruturais relacionados à supressão de medidas protetivas no último processo de revisão do Plano Diretor de Natal, entre 2017 e 2022.

Os dados e análises apresentados são baseados em pesquisas acadêmicas, além de relatórios de ações de extensão universitária envolvendo assessoria técnica e monitoramento junto a grupos, organizações e movimentos sociais atuantes na defesa e luta pela efetivação de direitos, notadamente aqueles relacionados ao direito à moradia. Os dados do processo de revisão do PDN têm base na produção do Fórum Direito à Cidade, projeto de extensão da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), cuja atuação se verifica junto à cidadania, além do acompanhamento da política urbana e habitacional no campo institucional.

Discutem-se, ainda, os desafios verificados para o aprofundamento das AEIS como instrumento estratégico para a efetivação do direito à moradia, considerando o processo histórico de definição das AEIS na política urbana de Natal e observando os processos de participação social na construção do instrumento junto ao Plano Diretor. Refletindo sobre o período recente, coloca-se a reflexão sobre planos, programas e projetos promovidos pela municipalidade com o intuito de impulsionar a plena mercantilização do solo urbano em Natal e, em outra direção, as perspectivas que se delineiam com a retomada da agenda de políticas públicas em nível federal, a partir de 2023.

## 1 Áreas Especiais de Interesse Social: trajetórias de planejamento e gestão no Plano Diretor de Natal a partir de 1994

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), nomeadas no Plano Diretor de Natal como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), foram definidas no Plano Diretor da cidade a partir de 1994. Ressalta-se que a legislação anterior, o Plano Diretor de Organização Físico-Territorial, Lei nº 3.175/84,<sup>2</sup> sinalizou, conforme a figura 1, assentamentos informais na cidade, instituindo os bairros de Bom Pastor, Mãe Luiza, Rocas e Santos Reis como Zonas Especiais de Recuperação (ZER).

Porém, tais definições foram orientadas pelos princípios do zoneamento funcional aplicado nos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI), principalmente durante as décadas de 1970 e início dos anos 1980, no contexto da política urbana do regime militar. Ou seja, para além da demarcação como ZER, não se verificaram desdobramentos quanto à definição de instrumentos urbanísticos que resultassem em medidas protetivas voltadas para o enfrentamento da pressão imobiliária no processo de expansão urbana, conforme se verificou a partir da década de 1990.

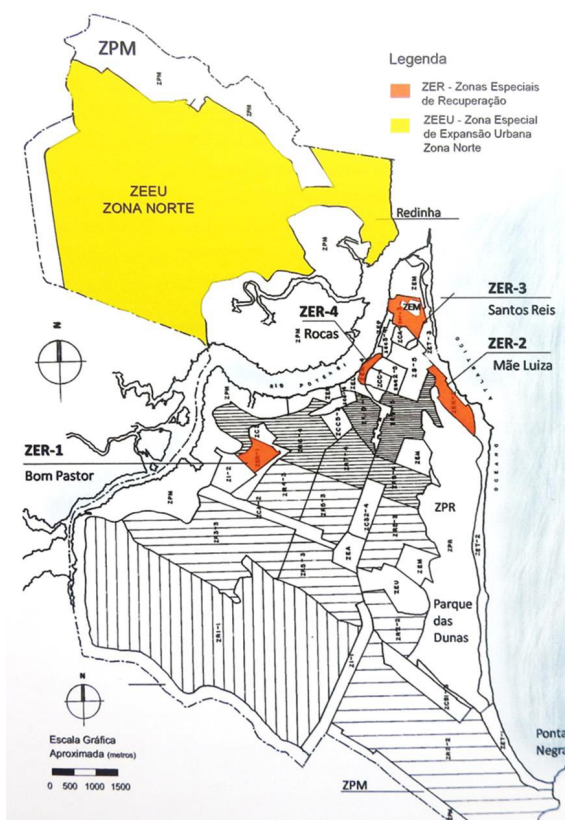
A experiência de tratamento das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) no Plano Diretor de Natal ocorre, de fato, a partir da década de 1990, quando foi aprovada a Lei Complementar nº 07, de agosto de 1994. O contexto de elaboração e aprovação desse Plano foi marcado pela participação popular e compromissos da gestão municipal com a agenda da reforma urbana, cujos princípios pautados pelo movimento social, em nível nacional,<sup>3</sup> se colocaram como eixos estruturantes do Plano, notadamente a função social da cidade, a função social da propriedade e a gestão democrática. Pelo menos desde o final de 1970, quando o projeto de

<sup>2</sup> NATAL. *Lei nº 3.175 de 29 de fevereiro de 1984*. Dispõe sobre o Plano Diretor de organização Físico-territorial de Natal. Natal: Diário Oficial do Município [DOMNatal], 1984.

<sup>3</sup> 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: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 103-104.

construção da Via Costeira, cortando as dunas a leste da cidade de Natal, foi apresentado pelo governo do estado do Rio Grande do Norte (RN), que se verificou a rearticulação de movimentos sociais em Natal, com agendas voltadas à proteção social e ambiental na cidade.<sup>4</sup> Então, a revisão do Plano Diretor de 1994 se inseriu no contexto de mobilização social, que também se fez presente durante as reformas constitucionais realizadas no processo de restabelecimento do Estado Democrático no país (Constituição Federal de 1988, as Constituições Estaduais em 1989 e a elaboração da Lei Orgânica dos Municípios em 1990). Ou seja, verificou-se um ambiente de participação social importante para o avanço dos instrumentos de política urbana, na perspectiva democrática e de direito à cidade.

Figura 1 – Zonas Especiais de Recuperação – Plano Diretor (Lei nº 3.175/84)



Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de 1984. Base de dados: GEHAU/DARQ/UFRN (2010). Editada por DUARTE, Marise Costa de Souza. *Espaços Especiais Urbanos: desafios dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2011. p. 98.

<sup>4</sup> DUARTE, Marise Costa de Souza. *Espaços Especiais Urbanos: desafios dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2011. p. 59-81.

A Lei Complementar nº 07, de agosto de 1994 (PDN/1994), reconheceu e instituiu as AEIS em convergência com a agenda da luta pela reforma urbana no país, marcando os princípios da função social da propriedade, da gestão democrática e do direito à cidade. Os primeiros estudos sobre os assentamentos informais em Natal, realizados pelo então Instituto de Planejamento Urbano de Natal (IPLANAT),<sup>5</sup> foram muito significativos para o conhecimento dos tipos de informalidade urbana e caracterização do universo das áreas que necessitavam de uma abordagem especial no planejamento e na política habitacional do município. Essa pesquisa foi aprofundada no processo de formulação do primeiro plano habitacional de Natal após a Constituição Federal de 1988, a *Habitação Popular em Natal – Plano de Ação nº 1.993/96*,<sup>6</sup> que identificou o universo de aproximadamente 65.122 habitantes em assentamentos de origem informal, distribuídos em cerca de 14.458 domicílios. Foram registrados, conforme a figura 2, 70 favelas, 2.217 vilas e 118 loteamentos irregulares.<sup>7</sup>

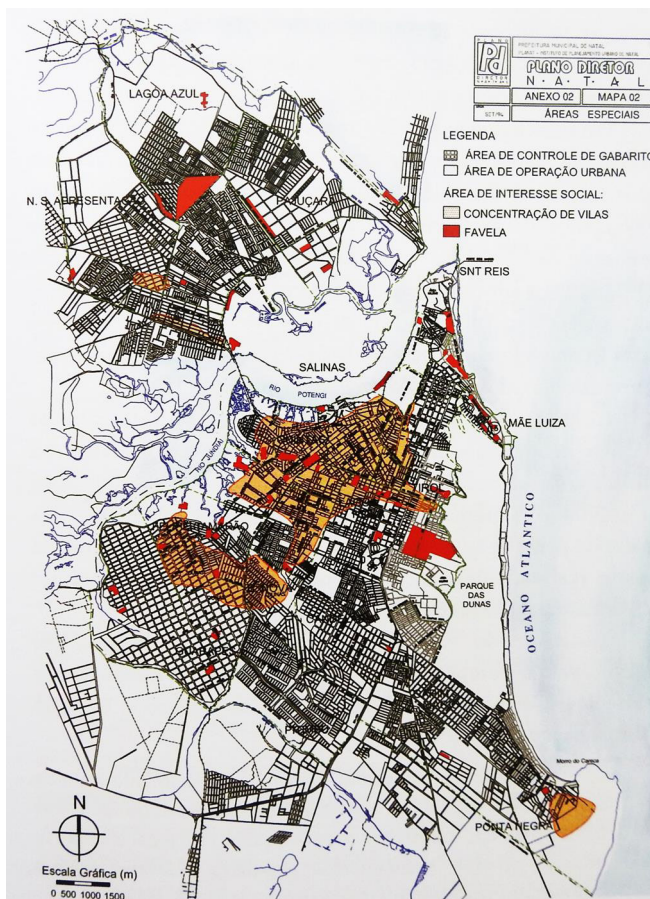
---

<sup>5</sup> Atual Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo da Prefeitura Municipal de Natal (SEMURB).

<sup>6</sup> IPLANAT. Instituto de Planejamento Urbano de Natal. *Habitação Popular em Natal – Plano de Ação 1993/96*. Natal, 1996.

<sup>7</sup> Dados da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social citados em: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura. *Política Habitacional de Interesse Social para o Município de Natal*. Relatório Produto 2. UFRN/FUNPEC: Natal, 2004.

Figura 2 – Áreas Especiais de Interesse Social – Plano Diretor (Lei nº 07/1994)



Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de 1984. Base de dados: Instituto de Planejamento Urbano de Natal. Áreas Especiais. Editada por DUARTE, Marise Costa de Souza. *Espaços Especiais Urbanos: desafios dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2011. p. 223.

Antecedendo o Estatuto da Cidade, a Lei nº 07/94 definiu as AEIS como sendo aquelas que:

[...] destinam-se primordialmente à produção, manutenção e recuperação de habitações de interesse social e compreendem: I. Terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, vilas ou loteamentos irregulares em relação aos quais haja interesse público em se promover a urbanização e regularização jurídica. II. Glebas ou lotes urbanos, isolados ou contíguos não edificados, subutilizados ou não utilizados, com área superior a 400 metros quadrados, necessários para implantação

de programas habitacionais, destinados a grupos sociais de renda familiar de até 3 (três) salários mínimos ou seu sucedâneo legal.<sup>8</sup>

Em estudos realizados após três anos de vigência do Plano Diretor de 1994, foram evidenciadas as seguintes potencialidades e limites do processo de implementação:

O significativo processo de participação, tanto do ponto de vista das organizações e movimentos sociais, quanto no campo institucional abrangendo o debate no Conselho de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Natal (CONPLAM); a expressiva aprovação de instrumentos relacionados à democratização do acesso à terra e benefícios gerados pela urbanização. Como limites, registrou-se a lentidão no processo de implementação, verificando-se que grande parte dos instrumentos ainda não se contavam com ações de regulamentação e/ou implementação. Com relação às AEIS, nenhuma iniciativa havia sido apresentada em termos da sua regulamentação.<sup>9</sup>

Decorridos dez anos de elaboração do Plano Diretor de 1994, iniciou-se seu processo de revisão, que se desenvolveu até o ano de 2007. O contexto foi marcado pela implementação das políticas urbana e habitacional que vinham sendo elaboradas em nível federal, pelo Ministério das Cidades, desde 2003. Com efeitos sobre as AEIS, destaca-se a importância das vinculações que se verificaram para o financiamento de projetos de Habitação de Interesse Social (HIS), tendo o instituto da AEIS como um dos itens prioritários, contribuindo, em alguma medida, para o seu fortalecimento.

Outro aspecto relevante do período de revisão do Plano Diretor, em nível local, foi a criação do Sistema Municipal de Habitação, além da Campanha Nacional Plano Diretor Participativo,<sup>10</sup> em consonância com as ações da política urbana e habitacional em nível federal. Nesse contexto, a Prefeitura de Natal formulou a Política de Habitação de Interesse Social para o Município de Natal (PHIS),<sup>11</sup> cujos

<sup>8</sup> NATAL. *Lei Complementar nº 07, de 05 de agosto de 1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOMNatal, 1994.

<sup>9</sup> BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço. Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos no Município de Natal. In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. *Instrumentos Urbanísticos Contra a Exclusão Social*. São Paulo: Pólis, 1997.

<sup>10</sup> Lançada em maio de 2005 a nível nacional, em Natal, a campanha contribuiu para uma significativa atuação de instituições, grupos, organizações e movimentos sociais nas ações de controle social e exigibilidade de direitos, junto às pautas do Plano Diretor, com destaque para o *Movimento Natal Cidade Sustentável*. BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Plano diretor participativo*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. 92 p.

<sup>11</sup> Contando com a consultoria de equipes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura. *Política Habitacional de Interesse Social para o Município de Natal*. Relatório Produto 2. UFRN/FUNPEC: Natal, 2004.

estudos contribuíram para o referido processo de revisão. A produção de dados e a avaliação sobre as AEIS possibilitaram a identificação de lacunas conceituais quanto à sua caracterização: verificou-se, principalmente, que havia assentamentos com situações de irregularidade e informalidade diversas, abrigando população com renda predominante de até três salários mínimos, mas que não estavam caracterizados como AEIS, uma vez que não correspondiam às configurações de favelas, vilas e loteamentos irregulares, tal como estava definido no Plano Diretor. Desse modo, procedeu-se ao aprofundamento das dimensões social e urbanística do município, a partir da produção do mapa social e da atualização cartográfica dos assentamentos, com ênfase nos padrões morfológicos e situações de risco, obtendo-se uma focalização das áreas de pobreza na cidade expressa pela *Mancha de Interesse Social (MIS)*. Esta se confirmou como um indicador de regiões prioritárias para atuação da política de habitação de interesse social, para além das AEIS delimitadas no município. Nesse processo, destacaram-se, sobretudo, principalmente as Zonas Norte e Oeste e frações da Zona Leste de Natal.

Ainda no contexto do processo de discussão pública que levou à aprovação do PDN 2007 (Lei nº 082/2007),<sup>12</sup> esses estudos fundamentaram propostas de criação de duas novas categorias de AEIS:

- (i) Assentamentos com famílias de renda predominante de até 3 (três) salários mínimos, que se encontram em área de implantação ou de influência de empreendimentos de impacto econômico e submetidos a processos de valorização imobiliária; (ii) Terrenos com área mínima de 1.000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) destinados à produção de alimentos de primeira necessidade voltada à população com renda familiar predominante de até 3 (três) salários mínimos.

A primeira categoria contribuiu principalmente para a delimitação dos bairros Rocas e Santos Reis, na Zona Leste de Natal, como AEIS, considerando os impactos de implantação da Ponte Newton Navarro, cuja construção ocorreu entre 2004 e 2007, constituindo-se em um dos eixos de integração viária metropolitana, passando pelo Rio Potengi e interligando o eixo litorâneo turístico Norte e Sul de Natal e região. No caso da segunda categoria, sua proposta foi apresentada por moradores da comunidade do Gramorezinho, localizada no bairro Lagoa Azul, Zona Norte da cidade, limite com o município de Extremoz, Região Metropolitana de Natal. Trata-se de uma área cujo cultivo e comercialização de hortaliças constituem o principal meio de subsistência da população residente, além de sua importância para o abastecimento da cidade de Natal e região. Tendo em vista que

<sup>12</sup> NATAL. *Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2007.



toda a área do município é considerada urbana pelo Plano Diretor, a comunidade evidenciou as dificuldades que tal zoneamento provocava para sua inserção/benefício em políticas agrícolas, apresentando como alternativa a delimitação de AEIS voltada para os objetivos de segurança alimentar.

As discussões ao redor de tais conceitos foram, portanto, incorporadas ao Plano Diretor de Natal de 2007, conforme o que segue:

Art. 22 - Áreas Especiais de Interesse Social, demarcadas no Mapa 4 do Anexo II, definidas na Mancha de Interesse Social e pelos seus atributos morfológicos, são aquelas situadas em terrenos públicos ou particulares destinados à produção, manutenção e recuperação de habitações e/ou regularização do solo urbano e à produção de alimentos com vistas à segurança alimentar e nutricional, tudo em consonância com a política de habitação de interesse social para o Município de Natal, e compreende:

I - terrenos ocupados por favelas, e/ou vilas, loteamentos irregulares e assentamentos que, não possuindo as características das tipologias citadas, evidenciam fragilidades quanto aos níveis de habitabilidade, destinando-se à implantação de programas de urbanização e/ou regularização fundiária;

II - terrenos ocupados por assentamentos com famílias de renda predominante de até 3 (três) salários mínimos, que se encontram em área de implantação ou de influência de empreendimentos de impacto econômico e submetidos a processos de valorização imobiliária incompatíveis com as condições socioeconômicas e culturais da população residente;

III - terrenos com área mínima de 1.000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) destinados à produção de alimentos de primeira necessidade voltada à população com renda familiar predominante de até 3 (três) salários mínimos, com objetivo de garantir o abastecimento destinado ao suprimento da cesta básica e ou da complementação nutricional diária;

IV - glebas ou lotes urbanos, isolados ou contíguos, não edificados, subutilizados ou não utilizados, com área superior a 400m<sup>2</sup> (quatrocentos metros quadrados), necessários para a implantação de programas de habitação de interesse social.

V - os prédios desocupados ou subutilizados ou aqueles que possam causar risco ao entorno pela sua condição de degradação, localizados em áreas centrais da cidade, cujos projetos terão tratamento diferenciado, resguardando as características próprias de cada imóvel e sua importância histórica.<sup>13</sup>

Identifica-se que houve importante avanço em termos de reconhecimento dos assentamentos informais em Natal e das possibilidades de inserção no âmbito da

<sup>13</sup> NATAL. *Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2007.



Contudo, na ausência de um plano de gestão para as AEIS, as iniciativas de planos, programas e projetos se apresentam de forma bastante pontual e descontínua. Com a retomada da política urbana em nível federal, verificou-se um conjunto de ações que, de certa forma, resultaram em melhorias habitacionais e de infraestrutura no período de 2003 a 2015. Porém, entre 2005 e 2006, pesquisas realizadas para elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para a Região Metropolitana de Natal destacaram que o modelo da urbanização em curso imprime um ritmo extremamente acelerado e intenso de transformação do espaço, com tendências à especialização dos espaços de progresso e agravamento dos movimentos de segregação dos espaços de pobreza, o que se verifica na Região Metropolitana de Natal. O cenário tendencial formulado em 2020, no Plano citado, evidencia ainda dinâmicas de expansão da ocupação litorânea na Região Metropolitana de Natal, onde a capital se constitui como polo no contexto da região:

Observa-se que a ocupação urbana formal se expande sobre um sítio físico ambientalmente frágil, caracterizado pela presença de elementos naturais representados por extenso cordão dunar e significativo conjunto de lagoas, concentrados no eixo litorâneo, no sentido norte-sul, e pela presença de mananciais de importantes rios, com suas áreas de várzeas e extensos manguezais, no sentido leste-oeste, com destaque para a várzea do Rio Potengi, formada por um conjunto de afluentes que se deslocam dos municípios de São Gonçalo do Amarante e Macaíba em direção a Natal. Sobre esse território, o mercado formal representado predominantemente pelo imobiliário turístico da alta performance (direcionado sobretudo ao mercado internacional) conduz a expansão da mancha urbana ao longo do litoral, resultando em ocupação extensiva no sentido norte-sul.<sup>14</sup>

Esse cenário em muito se revela no contexto de revisão do Plano Diretor, realizada entre 2017 e 2022, quando o processo de urbanização litorânea, orientada principalmente pela atividade turística, imprimiu grandes desafios à implementação dos instrumentos de inclusão socioespacial, a exemplo das AEIS focalizadas neste trabalho.

<sup>14</sup> GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para Região Metropolitana de Natal*. Natal: Metrôpole 2020. Diagnóstico para o plano estratégico. Natal: Metrôpole 2020. Relatório geral. v.1. Produtos 4 e 5. FADE: Recife, 2006. p. 59.

## 2 Áreas Especiais de Interesse Social no processo de revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2022): um ponto de inflexão na trajetória do ordenamento urbano do município

Buscando contribuir com a reflexão e superação dos desafios históricos ao redor da implementação de Áreas Especiais de Interesse Social, este item apresenta uma análise das alterações na configuração das AEIS (e suas transversalidades), resultantes do processo de revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2022). Visa refletir e evidenciar os problemas relacionados à supressão e/ou flexibilização de medidas protetivas que intentam garantir a posse da terra e a permanência de populações em situação de vulnerabilidade em seus territórios historicamente constituídos e, idealmente, promover sua regularização fundiária, urbanização e integração à cidade.

No prazo máximo determinado pelo Estatuto da Cidade,<sup>15</sup> a revisão do Plano Diretor de Natal, Lei nº 082/2007, teve início em 2017, sendo suspensa, ainda no mesmo ano, pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB), coordenação técnica responsável pela condução das atividades. A convocatória da municipalidade à cidadania para retomada do processo se deu apenas em fevereiro de 2019, quando se estabeleceu um cronograma de ação em cinco etapas:<sup>16</sup> (1) atividades iniciais, fase destinada à abertura, apresentação e aprovação do regimento interno; (2) leitura da cidade, quando se realizaram as oficinas comunitárias a partir de suas inserções territoriais e dos segmentos sociais/profissionais vinculados; (3) elaboração da minuta de lei, na qual seriam sistematizadas as propostas oriundas das oficinas comunitárias, plataformas virtuais de contribuição e/ou discussão nos Grupos de Trabalho (GTs); (4) instalação da Conferência Final do Plano Diretor para discussão e votação da minuta do projeto de lei pelos delegados representantes de segmentos da sociedade civil; e (5) implementação, fase destinada à estruturação do sistema de gestão e ao acompanhamento da aplicação do novo PDN.

Para a realização dessas etapas, foram aprovados dez meses de trabalho, tempo que foi alargado a partir das inúmeras reclamações e demandas daqueles que estavam engajados no processo, com destaque para a fragilidade do diagnóstico

<sup>15</sup> BRASIL. *Lei nº 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, 2001.

<sup>16</sup> Destaca-se que, nos poucos encontros que subsidiaram as discussões ainda em 2017, uma proposta de metodologia para o desenho do processo de revisão foi apresentada por docentes e discentes dos Departamentos de Arquitetura e Instituto de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Esta sintetizava o acumulado de discussões e atuação desses profissionais no que se refere à construção participativa de políticas públicas, com destaque para as políticas urbanas, e foi aprovada pelo plenário. No entanto, a retomada das atividades fez tábula rasa dos acordos previamente estabelecidos, assim como escanteou os técnicos do município com experiência em processos revisores.

de implementação do PD vigente, em especial a ausência de clareza dos objetos de revisão por parte da SEMURB. Além disso, a exiguidade dos prazos impostos à participação e produção dos materiais demandados aos voluntários e a indisponibilidade de dados técnicos produzidos pelos órgãos oficiais do município motivaram a participação do Ministério Público Estadual (MPRN), que pleiteou a execução de um efetivo processo participativo para validação da normativa que dali seria constituída.

As conquistas,<sup>17</sup> especialmente de extensão de prazo, alcançadas por meio da intervenção do MPRN foram pouco eficazes, sobretudo no que se refere à etapa de elaboração da minuta de lei, quando os Grupos de Trabalho (GTs), constituídos por voluntários (profissionais que têm a cidade como seu objeto de estudo e atuação, mas também a população em geral, resultando em heterogênea constituição) e técnicos da municipalidade, sistematizaram as contribuições resultantes da etapa anterior e constituíram análises que *subsidiariam* as propostas de alteração da lei.

O grifo anterior faz menção a uma importante situação que marcou a transição entre um primeiro momento de participação direta da cidadania e um segundo momento de participação, dada a partir das representações de entidades e segmentos territoriais nos conselhos municipais que integram o Sistema de Planejamento e Gestão Urbana de Natal. Na audiência pública do dia 20 de fevereiro de 2020, a SEMURB apresentou a minuta de lei resultado das atividades até ali desenvolvidas e, com isso, surpreendeu os participantes em face da constatação da desconsideração de parcela importante das discussões desenvolvidas pelos grupos de trabalho, eliminando pontos divergentes da mesma matéria e/ou retroagindo decisões e análises já superadas internamente aos grupos – muitas vezes devido à ausência de justificativa e embasamento técnico.

Mais grave é o fato de que os referidos grupos de trabalho foram convidados, nos dois dias que antecederam a referida audiência, para uma espécie de reunião de monitoramento/devolutiva do trabalho da coordenação técnica, quando já questionaram as decisões da equipe e apontaram a necessidade de fidelidade ao conteúdo que fora sistematizado por eles. As ponderações não só não foram levadas em conta,<sup>18</sup> como novas alterações foram realizadas pela municipalidade ainda antes da audiência, ou seja, na noite entre o dia 19 e 20 de fevereiro, já que a audiência se deu no turno matutino.

<sup>17</sup> Após uma série de reuniões conciliatórias entre entidades populares e acadêmicas e a coordenação técnica do processo – com a mediação da Promotoria de Justiça e Meio Ambiente –, além do alargamento do prazo, conquistou-se a realização de três seminários formativos não previstos pela municipalidade. Tal demanda buscava qualificar a participação da cidadania no processo, possibilitando à comunidade a apropriação das temáticas debatidas, o que não aconteceu.

<sup>18</sup> Além de expostas na própria audiência, essas questões foram reunidas na *Nota de repúdio à minuta de revisão do Plano Diretor de Natal*, publicada no dia seguinte à audiência, com apoio de entidades, grupos e organizações sociais envolvidos direta ou indiretamente com o processo. Disponível em: <https://www.sinasefern.org.br/nota-de-repudio-a-minuta-de-revisao-do-plano-diretor-de-natal/>. Acesso em: 25 fev. 2023.

Essa situação, que é apenas um exemplo das inúmeras violações vivenciadas, ilustra com clareza o *modus operandi* da gestão pública municipal (e sua articulação com os segmentos do mercado especulativo-imobiliário-fundiário): a forja de um processo participativo para validar seu projeto de “cidade como negócio”<sup>19</sup> e as decisões que precisariam ser tomadas para viabilizá-lo. Tais práticas se consolidaram, de fato, quando, em função da pandemia de COVID-19, o processo foi logo<sup>20</sup> reconduzido ao formato remoto, excluindo, mais uma vez,<sup>21</sup> as possibilidades de participação e controle social por entidades e movimentos populares, focados na sobrevivência à crise sanitária instalada e, muitas vezes, carentes das possibilidades materiais<sup>22</sup> de acesso às atividades virtuais promovidas pela municipalidade.

Entre idas e vindas, suspensões e retomadas, transições do formato presencial ao remoto e de volta ao presencial, a revisão PDN foi concluída em 9 de junho de 2022, quando sua versão final – considerando a derrubada de alguns dos vetos parciais do prefeito pelos vereadores da cidade – foi publicada no Diário Oficial do Município.<sup>23</sup> É importante reiterar que, tanto na fase encaminhada pelo Poder Executivo quanto na fase de discussão e votação da Lei na Câmara Municipal de Natal, um “verniz de participação popular” foi dado ao processo, quando puderam falar os movimentos populares e suas assessorias técnicas, representadas, principalmente, pelo Fórum Direito à Cidade<sup>24</sup> e o próprio MPRN, historicamente combativo no que se refere à fragilização dos normativos de proteção ambiental e paisagística na cidade.

<sup>19</sup> CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Orgs.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2018.

<sup>20</sup> A última atividade presencial ocorreu em 17 de março de 2020, quando os conselhos municipais finalizaram sua contribuição à minuta de lei. A suspensão do processo durou, portanto, menos de dois meses, uma vez que, no dia 6 de maio de 2020, foram iniciados os trâmites para a realização (virtual) da Conferência Final, que aconteceu entre 21 e 26 de agosto de 2020, sendo anulada e refeita por recomendação MPRN devido a violações dos princípios básicos da segurança da informação.

<sup>21</sup> Mesmo durante as etapas presenciais, a falta de publicidade e sensibilidade na promoção de atividades no contrarrotulo do expediente regular de trabalho e, ainda, do emprego de metodologia adequada para efetiva qualificação da participação social já esvaziava as atividades do processo de revisão, ao menos no que se refere aos segmentos populares, sempre sub-representados.

<sup>22</sup> FERREIRA, Ana Mônica Medeiros; SILVA, Miss Lene Pereira da; LEÔNIO, Érica Milena Carvalho Guimarães; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. A geografia da desigualdade digital escancarada pela pandemia. *Carta Capital*. 2020.

<sup>23</sup> Em 8 de março de 2022, a versão “completa” do Plano – ainda pendente da análise dos vetos do Executivo pela Câmara Municipal de Natal – foi publicada no Diário Oficial do Município. NATAL. *Lei Complementar nº 208, de 07 de março de 2022*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Natal, 2022.

<sup>24</sup> Projeto de extensão universitária que objetiva realizar o monitoramento, produzir materiais formativos e promover a discussão acerca de projetos de leis de âmbito urbanístico e ambiental, incluindo as relativas ao processo de revisão do Plano Diretor de Natal. Trata-se de uma iniciativa compartilhada entre professores, funcionários e alunos do Departamento de Arquitetura (DARQ) e do Instituto de Políticas Públicas (IPP), Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) e Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

A escuta para efetiva tomada de decisão, no entanto, foi direcionada a outros segmentos sociais, como os proprietários de terras em frações e/ou limítrofes de Zona de Proteção Ambiental (ZPA)<sup>25</sup> e AEIS e/ou empresários vinculados ao setor hoteleiro e da produção imobiliária. Esses segmentos atuaram tanto nas atividades formalmente constituídas para a revisão do PD quanto na organização de eventos e comissões paralelas<sup>26</sup> que fatalmente contribuíram para aprovação de um normativo que se afasta dos objetivos de “revisão” do Plano então vigente, remetendo à proposição de um “novo” Plano Diretor.

O “novo” Plano Diretor de Natal, resultante desse processo, evidenciou o acirramento e a predominância das narrativas neoliberais na produção do espaço, amparadas nas premissas do ideário desenvolvimentista e, por sua vez, do planejamento estratégico em detrimento de uma matriz de planejamento que se pretende democrático, fundado na defesa da justiça espacial e socioambiental e do respeito à diferença e à igualdade de direitos, que se realiza de maneira particular em cada território.<sup>27</sup> A frágil legitimidade técnica e social da proposta revela o contexto histórico no qual se realizou, marcado por processos de desdemocratização e descaracterização da política urbana brasileira, inaugurada com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016.<sup>28</sup> Esse momento constitui ruptura, especialmente, quando se analisa o caso de Natal, cuja elaboração e revisão de Planos Diretores (PDN 1994 e PDN 2007) foram capazes de pactuar, não sem conflitos, algum nível de reconhecimento e inclusão dos assentamentos de origem informal à cidade,<sup>29</sup> conforme mencionado anteriormente.

A seguir, sistematizam-se apontamentos sobre o rebatimento desse cenário no contexto local, as alterações na concepção das AEIS em Natal nesse novo ciclo revisor do PD e como tais (re)formulações afetam as famílias residentes em AEIS, considerando o marco regulatório do direito à moradia.

<sup>25</sup> Porção integrante do macrozoneamento do município – juntamente com as Zonas Adensáveis – na qual as características do meio físico e biótico restringem o uso e a ocupação, visando à proteção, manutenção e recuperação dos aspectos ambientais, ecológicos, paisagísticos, históricos, arqueológicos, turísticos, culturais, arquitetônicos e científicos, conforme definição consolidada desde o PDN 1994.

<sup>26</sup> VEREADORES participam de seminário da Fecomércio sobre plano diretor de Natal. *Câmara Municipal de Natal, 2021.*

<sup>27</sup> ATÁIDE, Ruth Maria da Costa; SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; BRASIL, Amíria Bezerra; LEÔNIO, 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, Alexsandro 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.

<sup>28</sup> ALFONSIN, Betânia Moraes de; LOPES, Debora Carina; GUIMARÃES, Fernanda Madalosso; MARIUSSI, Ivone de Fátima; BERNI, Paulo Eduardo; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. *Culturas jurídicas e políticas públicas: vulnerabilidade social e ambiente natural/urbano*, Niterói, v. 7, n. 16, p. 229-254, jan./abr. 2020.

<sup>29</sup> BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; LIMA, Huda Andrade Silva de; WANDERLEY, Marcelo Uchoa; CASTRO NETO, Firmino. Os rumos do (novo) plano diretor de Natal: o que muda nas áreas especiais de interesse social? Parte 5. *Boletins semanais do observatório das metrópoles*, 09 dez. 2021.

## 2.1 Lei Complementar nº 208/2022: o “novo” Plano Diretor de Natal e os antigos conflitos ao redor das Áreas Especiais de Interesse Social

Com o início do processo de revisão do PDN, a comunidade acadêmica, as assessorias populares e os coletivos que atuam historicamente junto aos moradores de AEIS iniciaram um duplo movimento. Por um lado, focalizaram as reflexões e ações de mobilização sobre os temas que são recorrentes a cada novo ciclo revisor, como, por exemplo, o questionamento sobre a legitimidade e efetividade do instrumento, a ele atribuindo a manutenção de “bolsões de pobreza”, sobretudo nas Zonas Leste e Sul de Natal, consideradas estratégicas para a realização da atividade turística e do mercado imobiliário. Esses territórios estão inseridos direta ou indiretamente na faixa litorânea da cidade e foram reconhecidos como AEIS desde 1994, por serem ocupados desde a sua formação por populações de baixos rendimentos, que inicialmente desempenhavam atividades vinculadas à pesca artesanal e, atualmente, também sobrevivem de atividades relacionadas ao turismo e às demais práticas desenvolvidas na faixa de praia. Nos bairros Santos Reis, Rocas, Praia do Meio e Mãe Luiza, estima-se uma população de aproximadamente 34.146 habitantes, cerca de 9.000 famílias.<sup>30</sup>

Por outro lado, no campo institucional, a experiência e a produção universitárias reunidas sobre o tema foram disponibilizadas para o processo de revisão, tanto por meio das publicações dos dados e reflexões oriundas de pesquisas e relatórios de ações extensionistas quanto por meio da participação direta de docentes e discentes nas audiências públicas, nos GTs, nas mediações, na Conferência da Cidade, entre outras atividades.

Além dessa produção, aconteceram rodas de discussão, principalmente a partir de 2019, quando o segmento acadêmico, por meio de ações extensionistas, realizou eventos e reuniões e organizou-se em grupos de trabalho entre pares e/ou junto a moradores de AEIS e a coletivos organizados, visando à delimitação/proteção dos territórios por meio desse instrumento. Esses encontros promoveram o compartilhamento dos saberes obtidos por meio dos estudos técnicos desenvolvidos na universidade e daqueles oriundos da vivência cotidiana nesses espaços, delineando, no processo, uma espécie de agenda popular de revisão do PDN,<sup>31</sup> aqui detalhada no que se refere às AEIS.

<sup>30</sup> NATAL. Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo. *Conheça Melhor seu Bairro*. Região Administrativa Leste. Versão 2017.

<sup>31</sup> ASSIS, Flávia Laranjeira Costa de; SILVA, Rodrigo; ANDRADE, Sarah de Andrade e; CAVALCANTE, Saulo Matheus de Oliveira Lima (Org.). *Propostas à minuta de revisão do Plano Diretor de Natal de 2007*: conferência final de 2021. Natal: UFRN, 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/>



Diante do já referido contexto de desdemocratização e da “janela de oportunidade para o setor imobiliário pressionar o poder público”,<sup>32</sup> configurada pela pandemia de COVID-19, a agenda sobre as AEIS definiu as seguintes diretrizes/demandas: (i) atualização do mapa social do município; (ii) impedimento de retrocesso dos direitos conquistados, mantendo as AEIS já estabelecidas e georreferenciando seus limites; (iii) inserção da categoria de AEIS vinculada ao território e comunidades pesqueiras na orla marítima e fluvial da cidade; (iv) definição de planos de gestão das AEIS como instrumento possível para impulsionar a regulamentação, regularização fundiária sustentável (regularização jurídica e urbanística) e urbanização das AEIS; (v) mitigação dos danos causados pela desvinculação da AEIS dos processos de regularização fundiária das AEIS. Pontua-se, a seguir, como cada uma delas foi desenvolvida e seus resultados.

A retomada das atividades de revisão do PDN, após um hiato de aproximadamente dois anos, gerou a expectativa de que esse tempo pudesse ter dado à municipalidade as condições de apresentar dados técnico-sociais sobre a avaliação das especificidades e dinâmicas de transformação das AEIS ao longo da vigência do PDN 2007. Nesse sentido, o mapa social do município seria um pressuposto técnico para o início das discussões. Em razão de sua ausência, no entanto, o debate ao redor da temática se deu de forma fragmentada e destituída de fundamentos, limitado, ainda, pela fragilidade das bases cartográficas das AEIS, que, no seu cruzamento com os dados socioeconômicos e demográficos, que, em algum nível, foram disponibilizados pela SMURB no sítio eletrônico do processo, demonstrariam a infraestrutura urbana básica e o padrão de habitabilidade das moradias locais.

Além da fragilidade técnica, sucederam-se medidas de fragilização e desconstrução do instituto da AEIS por meio de recursos técnicos pontuais, mas de forte impacto sobre sua proteção e abrangência socioespacial.

Nesse sentido, destaca-se o retrocesso relacionado às delimitações já instituídas para determinadas AEIS por meio da exclusão de frações de seu território, ignorando os efeitos sobre todo o universo de moradias de interesse social que as estrutura. Este foi o caso das AEIS Brasília Teimosa, Alto do Juruá, Nova Descoberta, Coqueiros e Coreia do Nilo, respectivamente nos bairros de Santos Reis, Areia Preta, Nova Descoberta, Dix-Sept Rosado e Lagoa Nova. O artigo 30 do novo PDN, em seu §3º, exclui, estrategicamente, dessas AEIS *terrenos* situados ao longo do que chamou de *eixos estruturantes*, ou seja, vias supostamente dotadas de maior

uploads/2021/05/ALTERACOES-A-MINUTA-DA-PREFEITURA\_PARA-REFERENCIA\_Final\_Compilado.pdf. Acesso em: 12 mar. 2023.

<sup>32</sup> ROSSI, Pedro. *Boiadas urbanísticas*: a pandemia se tornou uma janela de oportunidades para o mercado imobiliário pressionar o poder público. Entrevistadora: Patricia Fachin. Instituto Humanitas Unisinos. São Leopoldo, out. 2021.

infraestrutura, em especial a de mobilidade urbana,<sup>33</sup> e que, por isso, recebem, com uma contrapartida mínima,<sup>34</sup> o incremento de potencial construtivo de 50% e 25%, a depender da proximidade dos terrenos com a via em questão.

Também merece destaque a exclusão de significativa parte da AEIS Santos Reis/Brasília Teimosa, correspondente à antiga área de tancagem de combustíveis e terminal aquaviário, que funcionou entre 1936 e 2013 na orla leste da cidade. O terreno, de 110.000 m<sup>2</sup>, que era operado em regime de cessão, deveria ter sido retornado à União pela Petrobras (última empresa exploradora) livre de eventuais contaminações resultado das atividades desenvolvidas, o que não é o caso até os dias atuais. Isso não impediu, no entanto, que uma disputa pela área se desenvolvesse entre as Forças Armadas (Aeronáutica e Marinha), para quem o terreno é cedido, e os interesses do município e da população da AEIS que o circunda – ora convergindo para a necessária pauta da produção habitacional de interesse social e equipamentos de uso coletivo, ora divergindo e negligenciando o atendimento ao interesse público com a regulação, por meio da AEIS, do uso e da ocupação do solo naquele lugar.

Ambos os casos determinam a exclusão de terrenos de AEIS demarcadas em áreas pressionadas pela dinâmica imobiliária (orla marítima e eixos viários estruturantes) sem qualquer justificativa técnica, gerando uma perspectiva de agravamento da situação de vulnerabilidade socioambiental das famílias, representando, na prática, uma ação de despejo anunciado.

Nesse contexto, a diretriz que demonstrava a expectativa de avançar com a agenda de regulamentação participativa para as AEIS instituídas desde 1994 se enfraqueceu diante da necessidade de enfrentamento constante das narrativas que “confundiam” ou queriam confundir a opinião pública ao confrontar a eficácia do instrumento x eficiência do poder público na construção dos processos de regulamentação. O objetivo era superar os entraves sobre a lenta regulamentação das AEIS, pois, dentre o universo de quase 100 assentamentos classificados enquanto AEIS 1 – territórios ocupados por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental –, apenas cinco foram total ou parcialmente regulamentados, a partir motivações e processos diversos, conforme mencionado anteriormente.

<sup>33</sup> É importante pontuar que, apesar de ter sido formalmente iniciado em 2015, até então o município não contava com um Plano de Mobilidade Urbana para subsidiar e/ou ratificar os eixos. O Plano foi concluído apenas após as discussões do PDN, sem o chamamento da cidadania para participar de sua concepção e publicado por meio do Decreto Municipal nº 12.540, de 14 de junho de 2022.

<sup>34</sup> O artigo 15 do PDN, em seu §8º, define como contrapartida para obtenção do referido incentivo a implantação de um mobiliário do tipo bicicletário que supra, ao menos, 15% das unidades dos empreendimentos implantados no lote.

No caso de Natal, como já dito, ainda que pendente de regulamentação, a delimitação das AEIS tem conseguido manter, em algum nível, famílias com renda predominante até três salários mínimos em áreas de valorização imobiliária, ainda que tenham sido limitadas as iniciativas de gestão e de projetos públicos visando superar a precariedade e a insegurança habitacional. Entende-se que o problema da análise não pode recair, portanto, sobre o instrumento por si, uma vez que não é apenas um problema de lei ou da falta de lei. Além da necessidade de fortalecer as lutas dos moradores de AEIS, verifica-se também o “ambiente” ou a “vontade política” do Estado em implementar a gestão das AEIS. Permeado pelos interesses das classes dominantes, por um lado, estabelece o instrumento e, por outro, não impõe sanção aos municípios que não garantem sua efetivação.<sup>35</sup>

Pontua-se ainda o enfraquecimento dos parâmetros aplicados às AEIS não regulamentadas, implementados na perspectiva de exercer um mínimo controle do uso e ocupação do solo, diante da morosidade dos processos de regulamentação. O ponto de fragilização foi a liberação para novos remembramentos e desmembramentos de lotes, resultando em área de até 300 m<sup>2</sup>, sendo esse limite inexistente para equipamentos institucionais e para HIS localizados em vazios urbanos,<sup>36</sup> quando o PDN 2007 restringia tal operação de parcelamento do solo apenas para equipamentos institucionais e áreas verdes.<sup>37</sup> Sabe-se que o mecanismo da restrição ao remembramento cumpre a função de proteção social e ambiental no contexto das AEIS, e sua alteração pontual, arbitrada sem referência mínima aos condicionantes sociais e ambientais locais, afeta as AEIS, regulamentadas ou não.

O segundo padrão flexibilizado foi a fixação genérica de gabarito (7,5 m) e coeficiente de aproveitamento (1,2 – maior do que o básico adotado para o município) para a construção de HIS em terrenos vazios com mais de 400 m<sup>2</sup> em AEIS. Sem base de dados que a fundamente, a alteração desconsidera que a definição de parâmetros deve ser orientada pela regulamentação urbanística como processo que possibilita alterações dos padrões básicos definidos na lei vigente, a partir do conhecimento prévio das especificidades locais: aspectos sociais, ambientais, culturais e econômicos. Arbitrar padrões, na perspectiva de potencializar a construção no lote, sem considerar que a grande parte das AEIS está em áreas de fragilidade socioambiental, algumas, inclusive em ZPA ou no seu entorno, contradiz os princípios da função social da propriedade e da sustentabilidade ambiental definidos nas diretrizes do novo Plano.

<sup>35</sup> BRASIL, Amíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social?* Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

<sup>36</sup> Artigo 34.

<sup>37</sup> Inciso I do artigo 25.

Outra estratégia de enfraquecimento das AEIS é a escandalosa possibilidade de que 1% da comunidade local possa demandar ao Poder Legislativo a realização de plebiscito para redefinição dos limites ou extinção da AEIS<sup>38</sup> – que passaria a compor a Zona Adensável<sup>39</sup> –, desde que a renda predominante das famílias locais não ultrapasse os três salários mínimos. Apesar de manter menção à renda, quando se observa a leitura da conceituação das AEIS, ao contrário das definições postas nos Planos Diretores anteriores, quando a renda *predominante* de três salários mínimos por família era um de seus critérios definidores e, portanto, não excluía a existência de diferentes perfis socioeconômicos, a nova proposta as recoloca nos seguintes termos:

Porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.<sup>40</sup>

Nesse contexto de enfraquecimento do instituto da AEIS, registra-se a aprovação de duas propostas da Agenda Popular do Plano Diretor. A primeira delas é a inclusão de uma nova categoria de AEIS tipo 1: os territórios ocupados por comunidades tradicionais litorâneas responsáveis pela pesca artesanal reconhecida e apoiada pelas suas características de moradia e trabalho, praticadas em terra e mar, assegurando baixo impacto ambiental, conservação dos ambientes marinhos-costeiros e a subsistência das famílias envolvidas.<sup>41</sup> Essa nova categoria foi construída no processo de articulação popular-acadêmica promovida pelo Fórum Direito à Cidade – UFRN e a Rede MangueMar – Oceânica, a partir do *Seminário Orla de Natal em Debate: projetos, gestão e interesse socioambiental*, em 2019, e margeia faixas de orla marítima<sup>42</sup> e fluvial<sup>43</sup> das zonas Sul, Leste e Norte da cidade.

<sup>38</sup> §§2º, 3º e 4º do artigo 35.

<sup>39</sup> Zona Adensável é uma das duas porções do macrozoneamento do município e corresponde às áreas onde as condições do meio físico, a disponibilidade de infraestrutura e de acessibilidade às edificações e ao espaço público, e a necessidade de diversificação de uso possibilitem um adensamento maior do que aquele correspondente aos parâmetros básicos de coeficiente de aproveitamento. Enquanto o coeficiente básico do município foi fixado em 1,0, as Zonas Adensáveis podem alcançar potencial construtivo de até 5,0 vezes a área do terreno, a depender de sua localização.

<sup>40</sup> NATAL. *Lei Complementar nº 208, de 07 de março de 2022*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2022. p. 4.

<sup>41</sup> Conforme inciso IV do artigo 35.

<sup>42</sup> Praias de Ponta Negra, Miami, Artistas, Forte e Redinha.

<sup>43</sup> Canto do Mangue e Redinha.

A segunda proposta parcialmente considerada se refere à consolidação das AEIS compostas de áreas que concentram imóveis não edificadas, subutilizados ou vazios e que estão em áreas dotadas de infraestrutura urbana, devendo ser prioritariamente destinadas à implementação de empreendimentos de HIS.<sup>44</sup> As novas AEIS tipo 2 já estavam presentes no PDN 2007;<sup>45</sup> no entanto, o Plano não definia com clareza os conceitos de imóveis vazios, não edificadas e subutilizados, adicionados a partir da produção de pesquisas do DARQ-PPGAU/UFRN, *Dinâmicas socioespaciais e planejamento territorial: vazios urbanos e segregação urbana como reflexo do não cumprimento da função social da propriedade e da cidade*, cujos autores foram participantes voluntários dos GTs do processo de revisão do PDN. Apesar disso, como não espacializa os imóveis vazios ou delimita regiões prioritárias,<sup>46</sup> o Plano inviabiliza, de imediato,<sup>47</sup> a aplicação de instrumentos para fazer cumprir a função social da propriedade, como o Parcelamento, a Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC), o IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública, já que o Estatuto da Cidade explicita, para isso, a necessidade de que os terrenos estejam demarcados no Plano Diretor.

Sobre a última das diretrizes, coletivamente pactuadas pela agenda popular de revisão do PDN, destaca-se o problema da desvinculação dos processos de regularização fundiária da necessidade prévia de delimitação instrumento AEIS,<sup>48</sup> o que enseja que imóveis irregulares dos grupos sociais de alta renda possam ser facilmente regularizados, priorizando a concessão de títulos de propriedade em detrimento dos processos participativos para formulação do projeto de urbanização das AEIS e sua regulamentação.

É também questionável a possibilidade de utilização dos instrumentos que viabilizam, no caso de terras públicas, a transferência de propriedade, e não a concessão de uso. Com isso, evidenciam-se graves ameaças à permanência da população das AEIS nas áreas públicas, mas historicamente constituídas, e tendo em vista o cumprimento da função social da propriedade. Numa perspectiva de mercantilização das terras públicas, essa estratégia de regularização oferece vantagens claras para o mercado imobiliário interessado nas áreas protegidas.

<sup>44</sup> Conforme artigo 39.

<sup>45</sup> Conforme incisos IV e V do artigo 22.

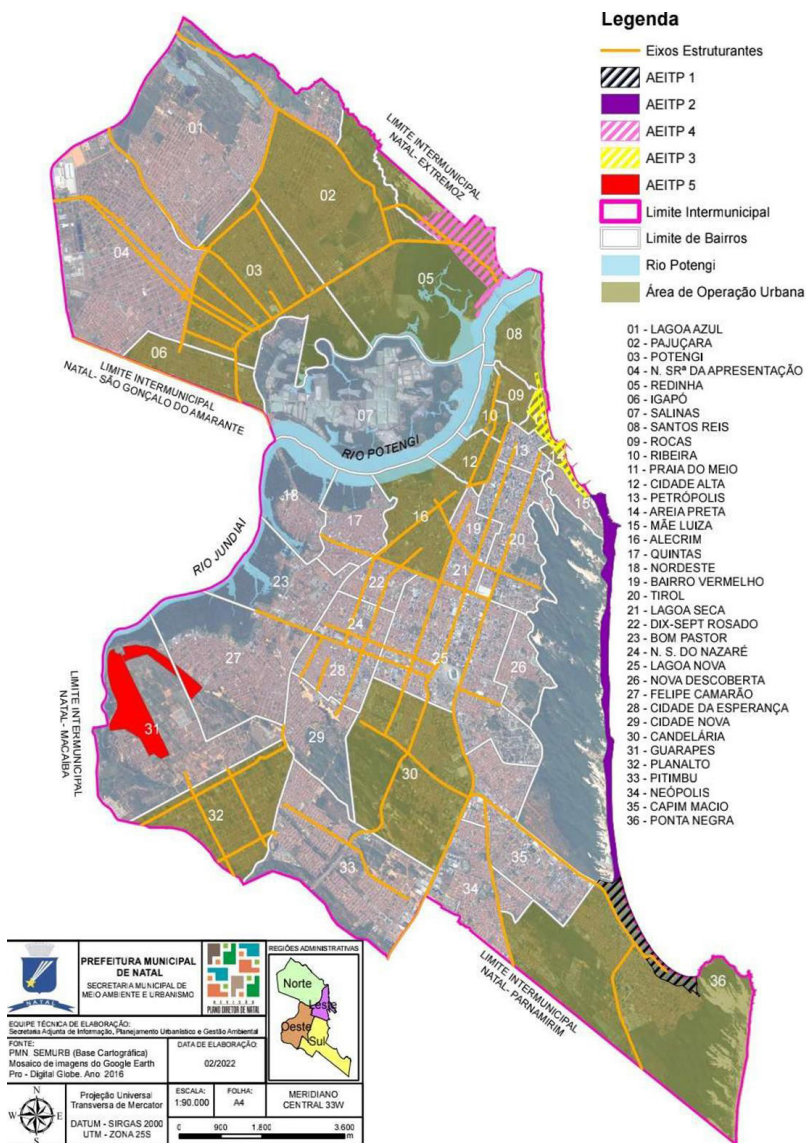
<sup>46</sup> Seria possível que o Plano Diretor indicasse as zonas onde se deseja estimular o adensamento e nelas determinasse que os terrenos superiores a determinada área, por exemplo, 400 m<sup>2</sup>, onde o percentual edificado fosse inferior a 10% da área do terreno, seriam considerados AEIS tipo 2. O mesmo se aplicaria para o caso dos imóveis edificadas, mas que não tivessem comprovação de uso há mais de três anos, o que poderia ser feito por meio de averiguação junto às concessionárias de água e energia. Ali, se aplicaríamos os instrumentos que visam ao cumprimento da função social da propriedade.

<sup>47</sup> Conforme o parágrafo único do artigo 39, o mapeamento e regulamentação dos terrenos das AEIS tipo 2 serão objetos de lei municipal específica posteriormente elaborada – sem prazo definido.

<sup>48</sup> §1º do artigo 43.



Figura 5 – Áreas de Operação Urbana – Plano Diretor (Lei nº 208/2022)



Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de 2022. Editada pelos autores.

Concluindo, identifica-se que as medidas de desconstrução das AEIS, de forma estrutural, prevaleceram na aprovação do Plano Diretor de Natal, Lei nº 208/2022, evidenciando o grave retrocesso à efetivação do direito à moradia em Natal, cujos esforços normativo-institucionais vêm sendo desenvolvidos notadamente a partir do PDN 1994. Em que pesem os conflitos e as contradições registradas nos percursos

de revisão de Planos Diretores, tanto em 1994 quanto em 2007, identifica-se que houve avanços nessas quase três décadas decorridas, sobretudo quanto ao reconhecimento dos assentamentos de origem informal no município. A permanência, no tempo, das AEIS Vila de Ponta Negra, Mãe Luiza, Rocas, Jacó-Rua do Motor, Brasília Teimosa e Santos Reis, por exemplo, que reúnem aproximadamente 34.146 habitantes e cujas formações datam, em média, dos anos de 1960, é um indicador da importância desse instrumento para permanência dessas populações em áreas centrais e para a dinâmica da cidade.

### **3 Áreas Especiais de Interesse Social: experiências de revisão nos Planos Diretores, limites e alcances na defesa de territórios populares em Natal**

A reflexão sobre as experiências de aplicação das Áreas Especiais de Interesse Social nos Planos Diretores de Natal desde 1994 evidencia a potencialidade do instrumento como possibilidade efetiva para o fortalecimento dos processos de luta pela defesa de territórios populares. Analisando o período de aplicação da AEIS nos Planos Diretores entre 1994 e 2015, constata-se que a efetividade do instrumento é função, entre outros aspectos, do contexto político-institucional e da participação e luta social. Nesse período, foi possível identificar que, em meio às pressões, conflitos de interesses e disputa de terras inerentes aos processos de elaboração/revisão de Planos Diretores, o debate sobre as AEIS exigiu ampliar o conhecimento sobre a informalidade e a precariedade habitacional de Natal, que, para além do dado técnico, contribuiu para dar visibilidade à violação de direitos, bem como empoderar e dar voz aos sujeitos que sofrem essas violações.

Nesse período, o município de Natal foi capaz de aprofundar e pactuar categorias de AEIS, incluindo a diversidade dos territórios populares no planejamento. Porém, a exemplo dos demais instrumentos do Plano Diretor que exigiam regulamentação, a AEIS caminhou de forma lenta desde 1994 e, com isso, tem revelado a urgência de elaboração de um plano de gestão. Cada vez mais, as ações de regularização fundiária plena, urbanização, fiscalização – sobretudo nas áreas em situação de risco – se fazem de maneira pontual e descontinuada, quando ocorrem. A experiência de Natal evidenciou também que, em contextos de realização das políticas urbana e habitacional em nível nacional sob uma visão de direitos, conforme foi visto nesse período, em que pesem todas as contradições e todos os conflitos, foram significativas as ações federais, por exemplo, de incentivo aos processos participativos nos Planos Diretores e à definição do sistema de habitação de interesse social, com participação social. Ressalta-se a necessidade de recuperar e priorizar os mecanismos de vinculação entre a questão fundiária, ancorada nas



potencialidades das AEIS, e os projetos arquitetônicos e urbanísticos propostos para essas áreas.

A partir de 2016, viu-se que o contexto político de esvaziamento das políticas públicas e de aprofundamento das políticas neoliberais resultou numa ruptura com o processo de elaboração/revisão dos Planos Diretores em Natal. O alinhamento da gestão pública com os princípios de mercantilização da terra e com a agenda do mercado imobiliário, num contexto de simulações/encenação de processo participativo, definiu um patamar de desafios sem precedentes para a gestão dos espaços especiais em Natal, em particular para AEIS.

A discussão apresentada sobre a revisão do Plano Diretor entre 2017 e 2022 evidenciou o ambiente de resistência, fragilidades e/ou indiferenças do poder público<sup>49</sup> na regulamentação dessas áreas, na construção de planos e projetos para sua urbanização ou, mesmo, na aprovação de critérios autoaplicáveis para a minimização da especulação imobiliária nesses territórios.

Observam-se, diante da postura da municipalidade, riscos para as áreas mais vulneráveis, que são exatamente aquelas que “atravessam” os objetivos dos novos investimentos do mercado. Isso, por sua vez, alimenta as críticas ao instrumento AEIS pela suposta ineficácia no atendimento ao objetivo de garantir o respeito ao lugar dos pobres nas cidades diante da produção e apropriação desigual do espaço no Brasil. Nesse sentido, as situações de risco comparecem bem mais nas iniciativas de remoção em projetos de reestruturação urbana, com objetivos de higienização social, do que como componente de uma política urbana de inclusão e justiça socioterritorial.

Com o distanciamento do processo vivenciado, as conclusões aqui esboçadas serão paulatinamente revisitadas e aprofundadas à medida que o novo normativo seja posto em prática e suas consequências sejam evidenciadas. Sabe-se, no entanto, que não se trata de um movimento isolado. A troca de experiências com outras redes institucionais e de ativistas mobilizados nos processos de revisão de Planos Diretores já realizados, como em Recife, e em trânsito, como em Fortaleza, por exemplo, mostra uma teia articulada de retrocessos que se espera desatar a partir da guinada institucional em nível federal e seus rebatimentos em nível local.

Mesmo diante de um relato de perdas, a análise aqui desenvolvida busca gerar subsídios para o debate técnico-social engajado no fortalecimento de ações de formação, apoio e resistência de comunidades afetadas, em especial grupos e organizações sociais que participaram diretamente do último processo de revisão

<sup>49</sup> ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. *Interés ambiental frente a interés social: la gestion de los conflictos socioespaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal-RN-Brasil*. 2013. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Universidad de Barcelona. Barcelona, 2013.

do Plano Diretor de Natal. Entende-se que a construção e aprofundamento dessas articulações é condição necessária para que se recuperem, na política urbana local, os compromissos constitucionais pelos quais a AEIS poderá ser potencializada e cumprir a sua função de inclusão e permanência das populações em seus territórios historicamente constituídos.

---

**Areas of Special Social Interest: trajectory and perspectives for the effectiveness of rights in the city of Natal/RN**

**Abstract:** Established in the Master Plan of Natal since 1994, the Areas of Special Social Interest (AEIS) have been ensuring advances in the consolidation of informal settlements and in the conditions of permanence of populations with income of up to 03 minimum wages in their territories. The movements of suppression and flexibility of the instrument motivate the article analysis of its trajectory in the municipality, based on the academic performance in dialogue with organizations and social movements, within the scope of the Universidade Federal do Rio Grande do Norte. The article highlights the latest review of the MPN, considering the follow-up carried out by the Fórum Direito à Cidade. In conclusion, it discusses challenges for the consolidation of the AEIS, noting contradictions between the municipal urban policy, which has driven the full commodification of urban land in Natal, and the prospects for resuming the public policy agenda at the federal level, within the framework of rights, the from 2023.

**Keywords:** Areas of special social interest. Master plan. Social participation. Housing rights. Natal.

---

## Referências

ALFONSIN, Betânia Moraes de; LOPES, Debora Carina; GUIMARÃES, Fernanda Madalosso; MARIUSSI, Ivone de Fátima; BERNI, Paulo Eduardo; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. *Culturas jurídicas e políticas públicas: vulnerabilidade social e ambiente natural/urbano*, Niterói, v. 7, n. 16, p. 229-254, jan./abr. 2020.

ANDRADE, Sarah de Andrade; SILVA, Rodrigo. A extensão universitária e a luta pelo direito à cidade na revisão do plano diretor de Natal. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento (Orgs.). *Gestão urbana, projetos e política territorial*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 228-319.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. *Interés ambiental frente a interés social: la gestion de los conflictos socioespaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal-RN-Brasil*. 2013. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Universidad de Barcelona. Barcelona, 2013.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa; SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; BRASIL, Amíria Bezerra; LEÔNÍCIO, 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, Alexsandro 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.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço. Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos no Município de Natal. In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. *Instrumentos Urbanísticos Contra a Exclusão Social*. São Paulo: Pólis, 1997.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; LIMA, Huda Andrade Silva de; WANDERLEY, Marcelo Uchoa; CASTRO NETO, Firmino. Os rumos do (novo) plano diretor de Natal: o que muda nas áreas especiais de interesse social? Parte 5. *Boletins semanais do observatório das metrópoles*, 09

dez. 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/os-rumos-do-novo-plano-diretor-de-natal-o-que-muda-nas-areas-especiais-de-interesse-social parte-5/>. Acesso em: 02 mar. 2023.

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: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BRASIL, Amíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social?* Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

BRASIL. *Lei nº 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, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Plano diretor participativo*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. 92p. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planoparticipativo.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

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

DUARTE, Marise Costa de Souza. *Espaços Especiais Urbanos: desafios dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôlopes, 2011.

FERREIRA, Ana Mônica Medeiros; SILVA, Miss Lene Pereira da; LEÔNClO, Érica Milena Carvalho Guimarães; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. A geografia da desigualdade digital escancarada pela pandemia. *Carta Capital*, 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/a-geografia-da-desigualdade-digital-escancarada-pela-pandemia/>. Acesso em: 25 fev. 2023.

FÓRUM DIREITO À CIDADE. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. *Nota de Repúdio à Minuta do Plano Diretor de Natal*. 2020. Disponível em: <https://www.sinasefern.org.br/nota-de-repudio-a-minuta-de-revisao-do-plano-diretor-de-natal/>. Acesso em: 25 fev. 2023.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para Região Metropolitana de Natal*. Natal metrôlope 2020. Diagnóstico para o plano estratégico. Natal Metrôlope 2020. Relatório geral. v. 1. Produtos 4 e 5. FADE: Recife, 2006. Disponível em: [https://www2.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/File/Produtos\\_4\\_e\\_5.pdf](https://www2.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/File/Produtos_4_e_5.pdf). Acesso em: 10 fev. 2023.

IPLANAT. Instituto de Planejamento Urbano de Natal. *Habitação Popular em Natal – Plano de Ação 1993/96*. Natal, 1996.

LEÔNClO, Érica Milena Carvalho Guimarães; ANDRADE, Sarah de Andrade e; BRASIL, Amíria Bezerra; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. O Fórum Direito à Cidade e a revisão do Plano Diretor de Natal: da forma ao conteúdo por uma cidade mais justa. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 115-148, jul./dez. 2020.

NATAL. *Lei Complementar nº 07, de 05 de agosto de 1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOMNatal, 1994.

NATAL. *Lei Complementar nº 208, de 07 de março de 2022*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2022. Disponível em: [https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom\\_20220308\\_extra\\_2072cbec38c85d8665a08f520ebbf138.pdf](https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20220308_extra_2072cbec38c85d8665a08f520ebbf138.pdf). Acesso em: 07 mar. 2023.

NATAL. *Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2007. Disponível em: [https://planodiretor.natal.rn.gov.br/anexos/24\\_Planos\\_Diretor.pdf](https://planodiretor.natal.rn.gov.br/anexos/24_Planos_Diretor.pdf). Acesso em: 25 fev. 2023.

NATAL. *Lei nº 3.175, de 29 de fevereiro de 1984*. Dispõe sobre o Plano Diretor de organização Físico-territorial de Natal. Natal: DOMNatal, 1984.

NATAL. *Processo de elaboração do plano local de habitação de interesse social – PLHIS*. Etapa 01 - Proposta metodológica. Natal, 2011. Disponível em: [www.natal.rn.gov.br](http://www.natal.rn.gov.br). Acesso em: 5 abr. 2020.

NATAL. Instituto de planejamento urbano de natal. *Habitação Popular em Natal – Plano de Ação 1993/96*. Natal, 1993.

ROSSI, Pedro. Boiadas urbanísticas: a pandemia se tornou uma janela de oportunidades para o mercado imobiliário pressionar o poder público. Entrevistadora: Patricia Fachin. *Instituto Humanitas Unisinos*, São Leopoldo, out. 2021. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/613600-boiadas-urbanisticas-a-pandemia-se-tornou-uma-janela-de-oportunidades-para-o-mercado-imobiliario-pressionar-o-poder-publico-entrevista-especial-com-pedro-rossi>. Acesso em: 02 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura. *Política Habitacional de Interesse Social para o Município de Natal*. Relatório Produto 2. UFRN/FUNPEC: Natal, 2004. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/rmnatal/relatorio/phis2.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

VEREADORES participam de seminário da Fecomércio sobre plano diretor de Natal. *Câmara Municipal de Natal*, 2021. Disponível em: <https://www.cmnat.rn.gov.br/noticias/2248/vereadores-participam-de-seminario-da-fecomercio-sobre-plano-diretor-de-natal>. Acesso em: 26 fev. 2023.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; ANDRADE, Sarah de Andrade e; GOMES, Cicero Wildemberg Matias. Áreas Especiais de Interesse Social: trajetória e perspectivas para a efetivação de direitos na cidade de Natal/RN. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 255-282, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART10

---