

## Planejamento urbano e participação popular: uma experiência de ensino e extensão no bairro Ponta Negra, Natal/RN

### Heitor de Andrade Silva

Arquiteto e urbanista, doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGAU/UFRN), Rua Dr. Nildo Alff, 45, Capim Macio, Natal, RN, CEP 59082-322, (84) 3236-3372, heitor.as@ufrnet.br

### Maria Cristina de Moraes

Arquiteto e urbanista, professora do Departamento de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Rua Praia de Barreira Roxa, 2150, Ponta Negra, Natal, RN, CEP 59094-460, (84) 3219-2704, tinamoraes@ufrnet.br

### Rubenilson Brazão Teixeira

Arquiteto e urbanista, professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGAU/UFRN), Rua Vista Verde, 326, Ponta Negra, Natal, RN, CEP 59090-522, (84) 3641-2350, teixeira@ufrnet.br

### Resumo

Este artigo apresenta uma experiência de ensino e extensão, desenvolvida no Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, inserindo-a no contexto da evolução de novos instrumentos do planejamento urbano, em curso desde a década de 1980. Ele trata especificamente da elaboração de uma proposta de Plano de Uso e Ocupação do Solo da Área Especial de Interesse Social (AEIS) da Vila de Ponta Negra, Natal/RN. Ganham destaque, nessa análise, dois instrumentos do Plano Diretor, o Plano Setorial e, em especial, a AEIS, além do papel que pode exercer a Academia nas questões urbanas.

*Palavras-chave:* planejamento urbano, academia, participação popular.

### Introdução

Como bem coloca Biondi (2005), no período que se inicia com a década de 1960 e que se estende até a redemocratização do país, na década de 1980, se agravam os problemas urbanos resultantes do inchaço das cidades brasileiras, que demandavam soluções diversas e apropriadas para a infinidade de questões que se configuravam – tais como violência urbana, ineficiência do trânsito e do transporte e déficit habitacional. Nesse contexto, evidenciou-se a necessidade de uma reforma urbana que consistia num conjunto de medidas para se definir alternativas capazes de solucionar problemas como o da regularização fundiária, assim como, apresentar

soluções que contribuíssem para oferecer uma melhor qualidade de vida urbana para a maioria da população.

Podemos destacar três marcos que afirmam este processo, no Brasil. O primeiro é o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), formado em 1987, quando começou a haver maior aproximação entre os movimentos sociais, as organizações não-governamentais (ONGs) e os profissionais. O segundo é a Constituição Federal de 1988, que reconhece, através do capítulo referente à política urbana, mais precisamente dos artigos 182 e 183, a importância dos problemas urbanos no país e cria instrumentos para a busca de soluções. E, por último, a aprovação

do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que ao regulamentar os referidos artigos da Constituição, forneceu uma base jurídica sólida para uma série de instrumentos legais – como o Plano Diretor e a Área Especial de Interesse Social (AEIS). Vale ressaltar que é o Plano Diretor que define a vocação de cada município no intuito de ordenar o crescimento urbano e diminuir o desperdício da infra-estrutura instalada.

Este trabalho tem como objetivo principal apresentar o processo de elaboração, ainda em curso, da proposta de regulamentação para a Área Especial de Interesse Social da Vila de Ponta Negra, em Natal-RN. Ele foi iniciado através de uma experiência de ensino e extensão, desenvolvida no Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN – e da assessoria técnica oferecida pela Instituição. Essa experiência é situada no contexto da transição de Planos Diretores e relacionada a questões como a emergência da participação popular nos destinos da cidade, bem como o papel da Universidade nesse processo.

Parte do relato desta experiência, no que tange ao processo de revisão do Plano Diretor de Natal, tem como principal fonte nossa própria vivência enquanto docentes e cidadãos que participaram das discussões e como assessores técnicos dos moradores do bairro. Quanto à experiência acadêmica aqui relatada, ela refere-se especificamente a um trabalho que tem sido realizado desde 2007, no qual os alunos desenvolveram propostas de regulamentação da AEIS da Vila de Ponta Negra. Essa atividade acadêmica ensinou posteriormente a formação de um projeto de extensão, atualmente em andamento, que lhe dá continuidade e cujo objetivo principal é, a partir da experiência acadêmica anteriormente citada, desenvolver um Plano de Uso e Ocupação do Solo com vistas à regulamentação da Área Especial de Interesse Social (AEIS) para a Vila de Ponta Negra.

Assim, o trabalho se estrutura nos seguintes itens. No primeiro, são feitas breves considerações sobre a evolução histórica e os pressupostos que subjazem o Planejamento Participativo no Brasil. Em seguida, apresenta-se uma rápida revisão dos Planos Diretores da cidade do Natal, em especial o atual e o processo que levou a sua elaboração e aprovação. O item seguinte apresenta o zoneamento do bairro Ponta

Negra – que constitui o universo de estudo deste trabalho – estabelecido pelo atual Plano Diretor. O quarto e mais detalhado dos itens diz respeito a duas experiências acadêmicas empreendidas por docentes e alunos do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRN, de assessoria aos moradores do bairro como uma das formas de expressão do planejamento urbano participativo. Das duas experiências em questão – o desenvolvimento da proposta do Plano Setorial para o bairro e a proposta de regulamentação da AEIS para a Vila de Ponta Negra – o presente trabalho se deterá mais longamente nesta última experiência. As considerações finais e a bibliografia completam o corpo do artigo.

### **Breves considerações sobre a evolução e pressupostos do planejamento participativo no Brasil**

A década de 1960, no Brasil, é marcada pelo surgimento das primeiras críticas sobre a qualidade dos espaços urbanos produzidos a partir de paradigmas modernistas, mas também pela emergência de novas idéias. Essas últimas, por sua vez, são reprimidas em favor de uma ordem político-social uníssona, que se estendeu por duas décadas, fruto do estabelecimento de uma lógica centralizadora de gestão pública, instaurada com o golpe militar de 1964. Paradoxalmente, o período da Ditadura Militar motivou o surgimento de movimentos sociais nas mais diversas áreas, inclusive com experiências de gestão mais participativas em âmbito local. Com o fim do regime militar, ensejou-se um processo de transição para um regime democrático.

No que se refere especificamente à questão habitacional, após a falência do modelo centralizador, burocrático e autoritário de intervenção que caracterizou as políticas urbanas até então, houve, a partir da segunda metade dos anos 1970, o redirecionamento das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional, que aponta para um novo padrão de intervenção. Se, anteriormente, as políticas públicas iam da relocação de favelas à construção da casa pronta para morar, surgem novas formas de se encarar a questão habitacional, parte das quais eram diretamente preconizadas por órgãos internacionais como o Banco Mundial. Dentre elas, destacam-se: 1) A urbanização das favelas e a melhoria habitacional nos próprios assentamentos, ao invés de expulsá-

los para áreas distantes e periféricas da cidade; 2) Os programas de oferta de lotes urbanizados, em que não se constroem mais casas prontas, mas se oferece apenas o terreno dotado de uma infraestrutura urbana mínima, às vezes com um embrião de uma casa, a ser ampliada posteriormente pelo próprio morador. Trata-se da casa como processo, e não mais como produto acabado; 3) Ações de autogestão. Acrescentamos, a esses elementos ou fases de intervenção na questão habitacional, tais quais desenvolvidos por John Turner<sup>1</sup>, Políticas de legalização da posse da terra. São, efetivamente, novas posturas, que denotam, por um lado, o reconhecimento do poder público de que não é mais possível tratar da questão habitacional como um caso de polícia, em particular para os estratos sociais excluídos, e, por outro lado, de uma forma de atuação que reconhece a importância da permanência das populações no seu lugar de origem, tentando melhorar, in loco, suas condições de habitabilidade.

Na década de 1980, afloram temas como a descentralização e a participação democrática, e a Constituição de 1988 é promulgada com uma forte participação de cunho popular, pois sofreu amplas pressões dos movimentos sociais organizados em geral e dos movimentos de luta pela moradia em particular, como o FNRU<sup>2</sup>. Esse Fórum coordenou um amplo processo de discussão nacional que resultou numa proposta de emenda popular de Reforma Urbana. Criado em 1987, o Fórum reúne, atualmente, o conjunto de entidades representativas dos movimentos sociais, organizações não governamentais, entidades de pesquisa e profissionais ligados à área do planejamento e gestão em torno de questões da moradia e da questão urbana. São pelo menos três grandes princípios norteadores defendidos pelo Fórum: 1) o direito à cidade: todos os cidadãos têm direito a condições adequadas de habitabilidade; 2) a gestão democrática: a implantação de processos e instrumentos que propiciem à sociedade civil condições para a participação irrestrita no planejamento, na gestão e no controle social 3) a função social da cidade e da propriedade: a prioridade deveria ser direcionada aos interesses das grandes maiorias.<sup>3</sup>

Nesse contexto, os movimentos sociais de luta pela moradia se organizaram através de fóruns e de

redes de fortalecimento mútuo, inclusive em âmbito internacional, com capacidade de exercer influência no processo decisório nos âmbitos local e nacional. De movimentos apenas reivindicatórios, eles passam também a propor soluções, contando muitas vezes com o aporte técnico de ONGs, universidades e profissionais das mais diversas áreas, ampliando, igualmente, suas demandas. Ao invés de se limitarem a questões específicas diretamente relacionadas às suas carências locais, muitos movimentos passam a questionar os modelos de desenvolvimento nacional, a incorporar questões do desenvolvimento humano e, principalmente depois da Eco 92, ocorrida no Rio de Janeiro, a se preocupar também com questões ambientais. O fato de se organizarem em rede explica, em parte, a ampliação dessa visão local para uma visão mais inclusiva, de âmbito universal.

Certamente, a complexidade das carências urbanas (habitação, saneamento, transporte, projetos urbanísticos, entre outros), dificulta a formulação de uma agenda comum aos diversos movimentos. Outros obstáculos nesse sentido estão na escassez dos recursos públicos e a ênfase na municipalização das ações do Estado sem a devida dotação do poder municipal de um aparato técnico, econômico e de pessoal necessário às suas ações. Contudo, os avanços têm sido inegáveis desde a década de 1980, com importantes conquistas para a cidadania e para o direito à cidade, tais como: a definição de um marco regulatório de saneamento básico; a medida provisória que trata da regularização fundiária em áreas da União; a participação social através das Conferências das Cidades e do Conselho das Cidades e a definição de uma política nacional de mobilidade. São itens que, em última instância, têm contribuído para um maior controle social das ações, programas e projetos de política urbana, ou, se quisermos, para a universalização do direito à cidade. Apesar dos avanços obtidos, é evidente que o planejamento participativo dos diversos atores sociais na gestão urbana ainda é uma realidade distante no Brasil. No tocante à questão específica da moradia, por exemplo, dados estatísticos recentes demonstram que ainda há muito que fazer.

É preciso ressaltar, nesta rápida introdução ao desenvolvimento do planejamento participativo no Brasil, dois pressupostos básicos que permeiam a sua evolução, desde, pelo menos, a década de 1980. O primeiro pressuposto é o do direito à cidade, razão de

<sup>1</sup> TURNER, 1989.

<sup>2</sup> Há um grande número de entidades/organizações que compõem o FNRU. Dentre elas, podem ser citadas, entre as que coordenam a FNRU, as seguintes: FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores; CMP - Central de Movimentos Populares; MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia; UNMP - União Nacional por Moradia Popular, Action Aid do Brasil; ABEA - Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo.

<sup>3</sup> De acordo com o site oficial da FNRU. [http://www.forumreformaurbana.org.br/\\_reforma/pagina.php?id=733](http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=733). Acesso em 19 de junho de 2009.

**Quadro 1: Os avanços da questão habitacional no Brasil - Alguns marcos históricos recentes**

1988	Promulgação da Constituição Federal, que contou com maior representatividade popular
1991	Fundo Nacional de Habitação Popular (aprovado na Câmara Federal em 2005)
1994	Aprovação do Projeto de Lei Complementar – PLC 199/2001, no Congresso Nacional, da Política Nacional de Saneamento Básico - PNS, após ampla participação de todos os setores da sociedade, e veto presidencial em 04/01/1995.
1999	Conferências Nacionais das Cidades - Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal (2003, 2005 e 2007)
2000	Emenda ao Artigo 6 da Constituição Federal, que garante a moradia como um dos direitos sociais
2001	Estatuto da Cidade, que regulamenta a Função Social da Propriedade e da Cidade
2003	Criação do Ministério das Cidades
2004	Institucionalização do Conselho das Cidades
2005	Política Nacional de Saneamento Ambiental – PL 5296/05

**Figura 2:** “Os avanços da questão Habitacional no Brasil - alguns marcos históricos recentes”. Fonte: Fórum Nordeste de Reforma Urbana, 2007 (apresentação de slides).

ser maior das lutas dos movimentos sociais urbanos. Nos regimes democráticos, onde eles podem, em tese, ocorrer livremente, a reivindicação desse direito é a própria expressão de uma sociedade desigual, em que nem todos os seus integrantes participam dos resultados benéficos da produção social. Em termos especificamente urbanos, nosso interesse particular, a desigualdade social se revela em espaços estratificados, profundamente diferenciados entre si quanto ao acesso à infra-estrutura, transportes, moradia, espaços públicos de lazer, serviços e outros. À cidade legal se contrapõe a cidade real, precariamente dotada ou, às vezes, completamente desprovida de um ambiente urbano minimamente adequado à vida na cidade. A luta pelo direito à cidade é mediada pelo Estado, que entre outras funções, deve “pacificar” os conflitos sociais existentes.

O direito à cidade tem alvos concretos, que se traduzem nos principais elementos que compõem a pauta de reivindicações dos movimentos sociais urbanos.<sup>4</sup> Fruto das demandas populares, o conceito do direito à cidade tem sido paulatinamente reconhecido pelo Estado, manifestando-se, por exemplo, no seu arcabouço legal (Constituição Federal, Constituições Estaduais, Leis Orgânicas dos municípios e Planos Diretores), o que representa uma grande vitória para os movimentos sociais. Esse direito transcende o mero estabelecimento de um corpo jurídico, constituindo um processo contínuo de conquista da própria cidadania, que se

manifesta no espaço urbano na medida em que o acesso à moradia, à infra-estrutura, à água potável entre outros – que constituem o objeto da ação dos movimentos sociais – se tornam realidade para um grupo cada vez maior de pessoas.

A gestão participativa e democrática, por sua vez, pressupõe um modelo de gestão da cidade que permite a ampla participação de setores da sociedade, através de seus representantes legais, nos destinos da cidade para o bem da coletividade. Na gestão participativa, combate-se a concepção da cidade como lugar do mercado e da especulação. Busca-se a produção de um espaço urbano democrático, socialmente justo e economicamente acessível a todos os seus habitantes. A gestão participativa rejeita, ainda, a concepção de participação como um mero aporte braçal da classe trabalhadora no processo produtivo. Essa forma de sobre-exploração da mão de obra ainda ocorre, particularmente quando da construção de moradias por sistemas de mutirão e autoconstrução. A participação democrática é, pelo contrário, aquela em que os grupos diretamente envolvidos participam efetivamente na concepção, planejamento, execução e monitoramento das ações do Estado em tudo que diz respeito à cidade, inclusive dos processos avaliativos dessas ações. A gestão democrática constitui, assim, um passo fundamental para o direito à cidade, e também tem sido incorporada aos diversos instrumentos legais da política urbana.

<sup>4</sup> São eles: 1) a universalização do acesso à terra urbanizada; 2) à moradia digna; 3) à água potável e ao ambiente saudável; 4) à mobilidade urbana com segurança; 5) à gestão participativa como meio.

As concepções do direito à cidade e da gestão participativa e democrática encerram outras maneiras de análise e reflexão, além da abordagem jurídica. O direito à cidade, por exemplo, já foi objeto de estudos clássicos como os de Henri Lefebvre, desde 1968. O autor já chamava a atenção para o processo de degradação da cidade que, de lugar de uso, havia se tornado lugar de troca. A sociabilidade que caracterizava a vida urbana dera lugar a uma racionalidade econômica e financeira que se manifestava, por exemplo, na forma como o problema da habitação era encarado. Nesse contexto, Lefebvre reivindicava, como numa espécie de manifesto, o direito à cidade, isto é, “à vida urbana como condição do humanismo e de renovação da democracia.”<sup>5</sup> É fácil, portanto, perceber o quanto esse tema – e o autor em questão – ainda permanecem atuais nesse início do século XXI, pois os problemas colocados por ele ainda estão muito presentes, notadamente em países como o Brasil. A prova maior disso é que outros autores mais recentes continuam a pensar a questão.<sup>6</sup> Embora essa abordagem mais humanista e sociológica no trato do direito à cidade e da participação democrática perpassasse a presente análise, ela privilegia, contudo, o âmbito normativo e legal envolvido na questão.<sup>7</sup>

### A legislação urbanística em Natal - dos Planos Diretores iniciais ao Plano Diretor vigente

Natal encontra-se no seu quarto Plano Diretor. Em 1968, foi elaborado pelo Escritório de engenharia Jorge Wilhelm-Escritório Serete S.A., o Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal, que não foi regulamentado, mas que serviu de base para o primeiro Plano Diretor do Município de Natal, em 1974, que não propôs mudanças na estrutura da cidade, mas foi um instrumento importante para contribuir para a ordenação do processo de urbanização. Cabe salientar que, além dos Planos Diretores propriamente ditos, a capital potiguar tem sido marcada por vários projetos e experiências de intervenção urbana, desde o Plano Cidade Nova (1901-1904), Plano Geral de Obras de Saneamento (1924), Plano Geral de Sistematização de Natal (1929-1930) e Plano Geral de Obras (1935).

Em 1984, foi regulamentado o Plano Diretor de Organização Físico-Territorial do Município de Natal. Avançou-se no processo de institucionalização do

planejamento e na formação de um quadro técnico, com a criação do Instituto de Planejamento Urbano do Município de Natal (IPLANAT), além de ampliar o espaço de participação através da reorganização do Conselho de Planejamento Urbano do Município de Natal (COMPLAN). A Lei Complementar nº 07, de 05 de agosto de 1994, criou o terceiro Plano Diretor de Natal (PDN), que esteve em vigência até pouco mais de um ano e tem como referência os princípios defendidos pelo Movimento da Reforma Urbana. Nele verifica-se a defesa da função social da propriedade, bem como a flexibilização da legislação, abrindo espaço para atuação de forças do mercado e ação fiscalizadora da sociedade civil.

No dia 21 de junho de 2007, foi sancionada na Câmara legislativa de Natal a Lei Complementar nº 082, que corresponde ao atual Plano Diretor da cidade. Ele resulta da revisão do plano anterior, distinguindo-se dos demais por ter sido construído nos moldes dos Planos Diretores Participativos preconizados pelo Estatuto da Cidade. Vale destacar que o processo de revisão do Plano vigente iniciou em 2004 se estendendo por três anos, tempo em que foram realizadas inúmeras audiências públicas e onde foram amplamente discutidos problemas e soluções técnicas para o crescimento sustentável da cidade do Natal.

O Projeto de Lei enviado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de Natal representa conquistas e reveses, concretizando, entretanto, o sentido democrático de sua construção e constituindo, portanto, o que existe de mais legítimo entre as formulações apresentadas. Contudo, surgiram mudanças de conteúdo nas vésperas da votação do referido Plano Diretor, que configuraram tentativas de desfigurar os princípios estabelecidos no processo participativo do instrumento, inclusive com suspeita, posteriormente confirmadas pela Operação Impacto, de fraude na votação do Plano Diretor<sup>8</sup>.

No processo de elaboração do atual PDN, foram realizadas conferências públicas, que contaram com a participação dos principais seguimentos sociais, formados por representantes da sociedade civil organizada (iniciativa privada, ONGs, movimentos sociais) e poder público. Como em todo processo participativo, houve ganhos e perdas para todas as partes, mas, sem entrar na discussão dos limites do processo, o resultado foi um documento legítimo

<sup>5</sup> Segundo prefácio de Remi Hess em LEFEBVRE, Henri, 2002, p. IX-XX.

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, Doris et al., 2006.

<sup>7</sup> É importante ressaltar que os conceitos aqui apresentados – de “direito a cidade” como o de “gestão participativa e democrática” – são abrangentes, envolvendo toda a sociedade, e não somente direcionado a determinados segmentos.

<sup>8</sup> A Operação Impacto foi uma investigação conduzida pela Polícia Estadual que constituiu inquérito para apuração do delito, tendo remetido os resultados do mesmo ao Ministério Público do Rio Grande do Norte que ofereceu denúncia contra os investigados. Recebida a denúncia, pelo Judiciário, atualmente o ação penal encontra-se em tramitação naquela esfera de poder.



das aspirações da sociedade. Ao chegar à Câmara Municipal para ser apreciado, foi instaurado mais um processo de discussão em torno do referido documento, que durou mais de seis meses. Nesse processo, surgiram emendas ao projeto enviado pelo Executivo. Algumas delas, de caráter corretivo e de conteúdo, tiveram o propósito aperfeiçoá-lo. Contudo, surgiram emendas, oriundas do lobby do mercado imobiliário, que não foram justificadas tecnicamente e nem discutidas de forma satisfatória com a sociedade<sup>9</sup>.

Essa realidade revela uma fragilidade no processo de elaboração de Planos Diretores, no Brasil, pois permite que todo um processo de discussão, por mais eficiente que se apresente, seja desrespeitado e desconsiderado sem as devidas argumentações técnicas na hora de sua discussão e aprovação nas instâncias competentes, em especial nas Câmaras Municipais. Como resultado disso, verificamos que, enquanto a Zona Norte e o entorno do Parque das Dunas foram liberados para crescer mais, a Zona Sul - do qual faz parte o universo de estudo deste trabalho - sofreu restrições no gabarito de novas construções. As conquistas para Ponta Negra (Zona Sul) foram significativas e resultaram da participação organizada e propositiva dos moradores do bairro, influenciando decisivamente no resultado alcançado: conter a verticalização em algumas áreas do bairro, mesmo que o estrago já seja profundamente visível na paisagem atual e futura da área, tendo em vista a alta densificação causada pelos edifícios verticais construídos ou em construção, assim como, pelas dezenas de outros projetos já aprovados antes do atual Plano Diretor e, que, portanto, poderão, ainda, ser construídos.

Atualmente, compreende-se cada vez mais que um processo de produção do espaço urbano numa perspectiva sócio-ambiental deveria respeitar a infraestrutura instalada e as condições naturais do meio segundo a legislação ambiental vigente, ouvidas as partes envolvidas, em especial os habitantes. Isso significa que muitas vezes é preciso implementar ações tais como restringir, estudar a realidade social, econômica e ambiental para depois decidir, de forma participativa, o que fazer. No entanto, o que os setores da construção civil e imobiliário propõem é o sentido inverso, isto é, ocupar primeiro, em especial verticalizando áreas urbanas, para que, assim, seja estimulada a instalação da infra-estrutura pelo

poder público. Muitos empresários da construção civil e do turismo têm atacado as tentativas de controle sobre empreendimentos como forma de impedimento ao desenvolvimento e ao progresso, alegando que obras dão empregos e hotéis atraem turistas e divisas para a cidade.

## A realidade de Ponta Negra segundo o Plano Diretor

De acordo com o atual PDN, o bairro Ponta Negra está dividido nas seguintes zonas: a ZET 1 (Zona Especial de Interesse Turístico 1), a AEIS (Área Especial de Interesse Social da Vila de Ponta Negra), as ZPAs 5 e 6 (Morro do Careca e Lagoinha). Além disso, o restante do bairro é considerado Área de Adensamento Básico, e no seu entorno se encontra a ZPA 2 (Parque Estadual das Dunas de Natal). Esse zoneamento demonstra o grau de complexidade do bairro, que envolve uma série de questões de uso e ocupação do solo, como será visto a seguir.

O presente trabalho expõe uma experiência acadêmica de proposta de regulamentação de uma das áreas acima mencionadas, a AEIS da Vila de Ponta Negra, desenvolvida por alunos do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRN durante o ano de 2007. Outras experiências (de ensino e extensão) já foram realizadas no bairro, inclusive a proposta do Plano Setorial desenvolvida no primeiro semestre de 2008. Como não é possível expor todos esses trabalhos, vamos fazer considerações introdutórias sobre a proposta do Plano Setorial e considerar com maior detalhamento a experiência relativa à AEIS, com ênfase à atuação da UFRN nesse processo.

## O Plano Setorial de Ponta Negra

A inclusão do Plano Setorial de Ponta Negra no PDN é resultado de iniciativa popular, em que os moradores se mobilizaram para discutir as influências do Plano Diretor na problemática do bairro e como a proposta de um Plano Setorial poderia contribuir para a melhoria de sua qualidade de vida. Os problemas detectados no bairro são de várias ordens, e estão relacionados às transformações ambientais, urbanísticas e sociais que ele vem sofrendo, principalmente nos últimos oito anos. Dentre eles, destacamos: a ameaça da integridade da paisagem do Morro do Careca, complexo dunar, instituído como ZPA-5, e reconhecido como um

<sup>9</sup> Podemos destacar três emendas que consideramos prejudiciais à qualidade ambiental de Natal: 1) a emenda ao Art.118 – Quadro 2 – Anexo I, que alterava a área de controle de gabarito no entorno do Parque das Dunas, permitindo a verticalização nas suas proximidades; 2) o acréscimo ao Art. 11 dos parágrafos 3º e 4º, que propunham que a Zona Norte da cidade passasse de zona de adensamento básico para zona adensável (coeficiente de aproveitamento máximo de 1,2 para 2,5) e que as soluções de esgotamento sanitário deveriam ser aprovadas pela CAERN e SEMURB, cabendo ao empreendedor a execução, sob a fiscalização da Prefeitura Municipal do Natal; e 3) a emenda ao Art. 112, a qual permitia que os projetos que solicitassem o licenciamento no prazo de até 90 dias após a sanção e publicação do Plano vigente, fossem analisados de acordo com Plano anterior (Lei Complementar nº 07 de agosto de 1994).

10 Segundo o artigo 92 da Lei Complementar n. 082/2007, “o Plano Setorial – PS – é um instrumento legal de planejamento urbano e ambiental que têm como objetivo detalhar o ordenamento do uso e ocupação do solo urbano de duas ou mais unidades territoriais contíguas da cidade, podendo ser de uma unidade territorial dependendo da área, densidade populacional e complexidade do lugar. O Plano deve otimizar a função sócio-ambiental da propriedade e compatibilizar o seu adensamento à respectiva infra-estrutura de suporte”. Funciona como um plano de bairro, onde são definidos parâmetros específicos para cada unidade territorial. É importante acrescentar que este instrumento concorda com uma realidade, cada vez mais presente na legislação urbanística atual, em que o Plano Diretor define prioridades, articula as áreas especiais e estabelece diretrizes gerais para a cidade. Esse quadro favorece a participação e construção de regras mais adequadas às diversas realidades encontradas na cidade.

11 Segundo FERREIRA; SILVA (2008, v. 2, p. 458), o “turismo Imobiliário” pode ser entendido “(...) como uma nova forma que o mercado imobiliário encontra para reestruturar-se, sem depender, diretamente, do financiamento público e sem depender das especificidades da economia local, isto é, da renda local. Essa modalidade de produção imobiliária está relacionada com a segmentação dos espaços (em práticas sociais de lazer, ócio, descanso, alimentação, etc.) e a possibilidade de novos capitais, advindos de investidores externos, sejam estes grupos ou indivíduos”. Não se trata de um conceito, mas de um termo criado pelo mercado imobiliário e que tem se tornado tema de estudo da Academia.

12 Também propunha o limite de 2 pavimentos para as edificações nos conjuntos Ponta Negra e Alagamar com o propósito de preservar as características de conjuntos residenciais unifamiliares. Essas reivindicações sofreram modificações em função da fraca participação da população dos referidos bairros e por pesquisa de opinião, que apontou que uma parcela considerável dos moradores (continua próxima página...)

dos mais importantes cartões postais da cidade; a sobrecarga da infra-estrutura de saneamento e sistema viário; a especulação imobiliária relacionada com atividades turísticas ameaçando a permanência da população de menor poder aquisitivo residente na Vila de Ponta Negra; problemas sociais (prostituição e atividades turísticas desordenadas) e, finalmente, a descaracterização física e social dos Parques Residenciais Ponta Negra e Alagamar. Preocupados com esse quadro, órgãos públicos (Prefeitura, Ministério Público) e moradores organizaram-se com o propósito de construir espaços e mecanismos para controlar o processo de verticalização no bairro, assim como o uso e ocupação do solo.

Os moradores buscaram formas institucionalizadas de reivindicar ações concretas e urgentes capazes de reverter esse quadro. Acreditavam que a realização de estudos técnicos articulados a fim de estabelecer um processo de transformação sustentável em conformidade com os interesses da coletividade deveria ser o ideal a ser perseguido. A partir da proposta, legítima, pois resultou das Conferências do Plano Diretor, que ocorreram segundo o modelo participativo, os moradores, com o apoio do Projeto de Extensão intitulado “Habitação e Direito a Moradia: assessoria técnica a grupos de organizações sociais” (Departamento de Arquitetura da UFRN) apresentaram, em março de 2007, uma emenda à Minuta do Plano Diretor, que se encontrava em tramitação na Câmara, requerendo a elaboração de um Plano Setorial<sup>10</sup> que incluísse o bairro Ponta Negra. A proposta foi discutida, aprovada e incluída no Plano Diretor da cidade.

A prioridade requisitada para elaborar um Plano Setorial para Ponta Negra justifica-se pela diversidade de situações encontradas no bairro, que se constitui no mais importante pólo de desenvolvimento do turismo no Rio Grande do Norte (concentração do parque hoteleiro, restaurantes, praias, alvo da propaganda turística e do turismo imobiliário<sup>11</sup>). Como visto anteriormente, essa diversidade se reflete no próprio zoneamento do bairro, tal qual definido pelo Plano Diretor atual. Isso justifica a urgência de um planejamento setorial específico para a área.

Uma vez aprovado o Plano Setorial no Plano Diretor, foi estabelecido que no prazo máximo de 12 meses a Prefeitura Municipal do Natal deveria elaborar de

forma participativa um Plano Setorial para Ponta Negra. Até que fosse concluída a regulamentação deste Plano, o bairro permaneceria como área de adensamento básico (coeficiente de aproveitamento 1,2) e seria proibido o remembramento de lotes e construções com mais de quatro pavimentos para os Parques Residenciais Ponta Negra e Alagamar<sup>12</sup>. Com essas medidas, acreditava-se que o interesse imobiliário pelo bairro seria desestimulado, uma vez que o Plano Setorial visa definir mecanismos específicos e eficazes de controle, de maneira a promover um desenvolvimento sustentável para o bairro e, conseqüentemente, para a cidade. Vale acrescentar que as emendas referentes ao Plano Setorial de Ponta Negra ao Plano Diretor foram as únicas que partiram da iniciativa popular nesse processo de discussão instaurado na Câmara Municipal para votação do Projeto de Lei n. 08/2006.

A iniciativa dos moradores de Ponta Negra tornou-se uma referência de participação e, certamente, influenciará iniciativas na mesma direção em outros bairros. Também é importante constatar que a emenda que propunha o Plano Setorial de Ponta Negra previa, originalmente, incluir os bairros Capim Macio e Neópolis, contíguos ao bairro. Estas duas unidades territoriais lhe estão diretamente relacionadas, sobretudo, no que diz respeito à infra-estrutura urbana (de saneamento e sistema viário) e pelo fato de que o adensamento em qualquer desses bairros interfere em toda área. No entanto, não houve mobilização suficiente dos moradores dos dois bairros respectivos, de modo que eles terminaram não sendo incluídos no Plano Setorial.

## A regulamentação da AEIS de Ponta Negra: um processo em curso

Desde a década de 1980, início do recorte cronológico adotado para este trabalho, a cidade do Natal tem sido marcada por vários movimentos populares similares a outros ocorridos em várias cidades do país, dentre os quais destacamos: o movimento ocorrido entre 1978 e 1980, que se opôs à construção da Via Costeira, via litorânea que, passando entre as dunas e o mar ameaçava um rico ecossistema da cidade do Natal; as manifestações contra o processo de verticalização das construções na Avenida Pinto Martins, entre 1984 e 1985 ou, ainda, a mobilização dos moradores do bairro Mãe

(... continuação da nota 12) preferia até 4 pavimentos. Ficou estabelecido, então, que o Plano Setorial seria apenas para o bairro Ponta Negra e que o gabarito máximo permitido seria de 4 pavimentos.

<sup>13</sup> Em sua elaboração, leva-se em consideração a definição da densidade populacional compatível com a infra-estrutura urbana instalada, o patrimônio histórico, ambiental e paisagístico local, o acesso à moradia, os usos, sistema viário, entre outros. O Plano de Uso e Ocupação se configura, portanto, numa etapa anterior fundamental à regulamentação de uma AEIS, lei que, uma vez aprovada após seu trâmite legal nas instâncias competentes, torna obrigatória a observância dos parâmetros de uso e ocupação do solo definidos pelo Plano para a fração urbana inserida no perímetro da AEIS.

Luiza, que conseguiram propor um projeto de lei para a regulamentação de uma Área Especial de Interesse Social no bairro, aprovada em 1995. O envolvimento, mais recentemente, de várias lideranças comunitárias e entidades no processo de discussão do novo Plano Diretor da cidade, aprovado em 2007, é mais um exemplo dessa atuação dos movimentos sociais em Natal. Neste último caso, as manifestações populares contrárias às propostas de Emendas apresentadas por vereadores constituem, também, outra faceta dessa mobilização social.

Parte dos avanços conquistados pelos movimentos sociais urbanos tem se manifestado e se incorporado, desde a década de 1980, na legislação referente ao planejamento e à política urbana. O aporte jurídico – A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade – é fruto da compreensão de que as lutas têm que ocorrer também nessa frente. A incorporação de Áreas ou Zonas Especiais de Interesse Social é um exemplo disso. Surgidas a partir de algumas experiências pioneiras, a primeira das quais em Recife, em 1983, elas vêm sendo paulatinamente incorporadas na legislação, inclusive municipal, de todo o país desde a década seguinte. As AEIS são porções da malha urbana delimitadas legalmente em função de determinadas características tanto morfológicas – como a predominância de casas de baixo padrão, pouca ou nenhuma infra-estrutura urbana – quanto socioeconômicas, como a predominância de uma população de baixo poder aquisitivo. São tidas como especiais porque através delas se pretende fundamentalmente regularizar e urbanizar assentamentos urbanos precários – favelas, loteamentos clandestinos, vilas, cortiços – nos mesmos locais onde se encontram, combatendo, assim, a especulação imobiliária e contribuindo para manter essa população no local, entre outras finalidades. A AEIS representa, em última instância, o reconhecimento oficial por parte do Estado, da cidade real, caracterizada pela precariedade urbana e que, por esse motivo, necessita de um olhar também diferenciado por parte da administração pública. A AEIS permite, assim, a legalização de áreas da cidade com essas características.

O artigo 4º, inciso III, do Estatuto da Cidade institui a AEIS como um dos vários instrumentos da política urbana. Em outros artigos e parágrafos da mesma lei está prevista a aplicação de instrumentos diretamente relacionados às AEIS, como a possibilidade de regularização fundiária

e urbanização de áreas ocupadas por população de baixo poder aquisitivo (artigo 2º, inciso XIV). Em Natal, as AEIS estão previstas no Plano Diretor e na Lei Orgânica do município, que, em observância ao que prescreve a legislação federal, também preconizam a gestão participativa e a função social da propriedade. O Plano Diretor de 1994 já fazia uso do instrumento da AEIS. O atual Plano Diretor da cidade – PDN/2007 – Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007 – instituiu várias delas no município de Natal. No entanto, mesmo que oficialmente instituída, a regulamentação de uma AEIS pode levar anos. Por isso, a grande maioria delas ainda não foi regulamentada. Na tentativa de protegê-las da especulação imobiliária, o PDN/2007 determinou provisoriamente a interdição de remembramentos de lotes e limitou a construção de edificações nela situadas a dois pavimentos, até a sua regulamentação, quando esses e outros índices urbanísticos deverão ser revistos.

Para a regulamentação de uma determinada AEIS, via lei complementar, faz-se necessário a realização de um estudo – O Plano de Uso e Ocupação do Solo – no qual índices urbanísticos específicos de controle do uso e ocupação do solo urbano são estabelecidos com a finalidade de permitir o desenvolvimento urbano de uma área de forma racional.<sup>13</sup> Um exemplo disso, foi a regulamentação, em 1995, da primeira AEIS da cidade, no bairro Mãe Luiza, que contou com a participação da comunidade, de assessoria técnica de uma ONG – Terra e Teto, da UFRN e de entidades do bairro. Mais recentemente, outra área carente – o Passo da Pátria – também foi regularizada como AEIS em Natal.

O inciso VII, do artigo 2º do PDN/2007 define as AEIS “a partir da dimensão sócio-econômica e cultural da população, com renda familiar predominante de até 3 (três) salários mínimos.” O mesmo inciso também destaca determinados “atributos morfológicos dos assentamentos”. O artigo 22 da mesma lei e os incisos nele contidos são ainda mais claros:

*Art. 22 - Áreas Especiais de Interesse Social (...) são aquelas situadas em terrenos públicos ou particulares destinadas 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 (...).*



Os cinco incisos desse mesmo artigo estabelecem as áreas passíveis de se tornar AEIS. O artigo 23 especifica as áreas da cidade que foram instituídas como AEIS e os incisos do artigo seguinte também tratam da natureza das AEIS em Natal. Importa registrar que, refletindo instrumentos do Estatuto da Cidade, o PDN/2007 apresenta importantes avanços em relação aos Planos anteriores no que se refere às AEIS, ao detalhar mais a sua natureza.

No próximo item, queremos discutir os esforços que estão sendo empreendidos para a regulamentação da AEIS da vila de Ponta Negra, com ênfase no envolvimento da academia nesse processo. Interessamos, no momento, verificar as consequências do processo mais recente de expansão urbana da cidade, aquele que resulta da expansão turística, que ocorre a partir da década de 1980, em função de seu impacto direto sobre as comunidades do litoral, como Ponta Negra. As políticas em âmbito federal, estadual e municipal de incentivo ao turismo, que se manifestam inicialmente na construção da Via Costeira e do seu parque hoteleiro, e continuam posteriormente com a construção da Rota do Sol, constituem um processo que não se estagnou. Pelo contrário, ele tem dado provas de vitalidade, como demonstra a recente inauguração da Ponte Newton Navarro, dentre várias outras intervenções no espaço litorâneo da cidade. O desenvolvimento da atividade turística tem trazido grandes impactos às antigas comunidades costeiras, hoje consolidadas. O quadro atual resultante representa um grande desafio para os gestores públicos e para toda a sociedade, que têm de compatibilizar a atividade turística com as necessidades de moradia dessas populações, assim como de proteção dos frágeis ecossistemas litorâneos da cidade. São os moradores dessas áreas que sofrem o processo de expulsão branca, particularmente danoso quando se trata das populações de baixo poder aquisitivo.

A Vila de Ponta Negra é um caso típico. Antiga comunidade pesqueira, ela sofre, assim como o bairro, os efeitos desse processo. Às esparsas casas de veraneio que começaram a surgir na época da Segunda Guerra Mundial foram sendo agregadas outras. O bairro se consolida efetivamente, porém, a partir das décadas de 1970 e 1980, com a construção dos primeiros conjuntos habitacionais. Desde então, Ponta Negra tem sofrido um intenso processo de valorização e especulação imobiliária em razão, principalmente do

turismo nacional e internacional. Se as consequências desse processo são visíveis em todo bairro, inclusive nos estratos médios e altos da população local, ele é particularmente danoso para a população de baixo poder aquisitivo, formada a partir da antiga vila de pescadores. Embora seja necessário reconhecer alguns efeitos positivos dessas transformações para esse segmento da população, o fato é que, no geral, ele é o mais vulnerável às consequências negativas desse processo: valorização do solo urbano e consequente expulsão da população de menor renda; formação de um novo padrão de ocupação com tipologias de médio e alto padrão que descaracterizam boa parte da área e, finalmente, o agravamento do impacto ambiental e paisagístico numa área que não somente tem valor cênico-paisagístico e se constitui num importante cartão postal da cidade, mas também está localizada nos limites da Zona de Preservação Ambiental 06 – ZPA 06.

Como várias outras, a AEIS da Vila de Ponta Negra, instituída desde o Plano Diretor de 1994 e confirmada no PDN/2007, ainda não foi regulamentada. Isso tem permitido um processo de grandes transformações na Vila, atraindo, cada vez mais, pessoas de maior poder aquisitivo de Natal, de outras cidades do Brasil, e também do exterior. A pressão imobiliária no bairro e, em especial na Vila, é grande. Exemplo disso é o recente (2006) caso da tentativa de construção das torres de apartamentos, o que acarretaria graves consequências em termos ambientais, paisagísticos e de infra-estrutura. O movimento social local SOS Ponta Negra se mobilizou e conseguiu pressionar o poder público para que reverteresse o processo de autorização dessas construções, que foram embargadas.

### **O papel da Universidade na consolidação das ações sociais – trabalhos desenvolvidos nas disciplinas e através de projetos de extensão**

É nesse contexto de interesses sociais e econômicos contraditórios que a regulamentação do Plano Setorial de Ponta Negra, bem como da AEIS da Vila de Ponta Negra se tornam urgentes. Nesse sentido, professores dos cursos de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, e da Universidade Potiguar – UnP, em conjunto com lideranças comunitárias locais, vêm trabalhando com o propósito de contribuir para a efetivação destes instrumentos urbanísticos.



**Figura 2:** A AEIS da Vila de Ponta Negra (em vermelho).  
Fonte: DANTAS FILHO, Francisco Ricardo Avelino; MEDEIRO, Gabriel Leopoldino Paulo de; OLIVEIRA, Paulo Américo de., 2007.

Essa contribuição se desenvolveu inicialmente a partir do primeiro semestre de 2007, através do Projeto de Extensão do Departamento de Arquitetura da UFRN intitulado “Habitação e Direito a Moradia: assessoria técnica a grupos de organizações sociais,” que apoiou a iniciativa dos moradores de Ponta Negra de reverter o processo de verticalização acelerado que acontecia no bairro. Também, através da disciplina Planejamento Urbano e Regional I, da Universidade Potiguar, com 5 créditos, foi desenvolvida uma pesquisa de opinião que foi fundamental para dar respaldo às lideranças que apresentaram a emenda do Plano Setorial na Câmara. O trabalho com relação ao Plano Setorial teve continuidade em 2008.1, quando as turmas das disciplinas Planejamento Urbano e Regional 01 e Atelier Integrado de Arquitetura e Urbanismo desenvolveram estudos nesse sentido.

No que se refere aos estudos e proposições para a AEIS da Vila de Ponta Negra, foi na disciplina

ARQ 0463 – Planejamento e Projeto Urbano e Regional II - com a turma do 6º período do CAU-UFRN, ministrada no semestre 2007.1, que foram realizados os primeiros levantamentos e propostas para a AEIS da Vila de Ponta Negra. O trabalho teve continuidade e ganhou aprofundamento durante todo o ano de 2007 através da disciplina ARQ 0491 – Atelier Integrado de Arquitetura e Urbanismo, ministrada no 9º período (14 créditos). Ela tem por objetivo desenvolver estudos de intervenção físico-territorial em uma fração urbana ou rural que reflita as demandas das organizações populares ou sindicais, ou de instâncias governamentais. A experiência de regulamentação da AEIS da Vila de Ponta Negra se coadunava com os objetivos e ementa da disciplina.

Assim, nós, do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, em conjunto com lideranças comunitárias locais, resolvemos prestar nossa contribuição, seguindo,

14 Caracterizados por um viés extensionista, muitos projetos e intervenções de caráter acadêmico, tanto em áreas rurais como urbanas, têm sido realizados não somente pelos que fazem o curso de Arquitetura e Urbanismo, evidentemente, mas também de outros cursos, postura que é inteiramente condizente com uma universidade pública, que deve prestar serviços à sociedade.

assim, uma longa tradição, do referido curso,<sup>14</sup> de prestar assessoria técnica a comunidades carentes em questões urbanas na cidade do Natal e no estado do Rio Grande do Norte. No caso em particular, a contribuição tem se desenvolvido através do projeto de Extensão denominado “Área Especial de Interesse Social (AEIS) de Ponta Negra – Natal/RN: Projeto de Regulamentação”, iniciado em outubro de 2008, que objetiva, a partir da experiência desenvolvida pelos alunos, elaborar uma proposta de regulamentação da AEIS da Vila de Ponta Negra a fim de contribuir para a permanência da população de baixo poder aquisitivo no bairro. Assim, a proposta contribuirá para que a comunidade local disponha de um instrumento de reivindicação, possibilitando a sua participação qualificada, como atores, no processo de discussão e aprovação da regulamentação da AEIS, bem como permitirá, através da extensão, converter em utilidade pública a produção acadêmica dos alunos e professores.

Nesse conjunto de ações, elegemos a experiência de ensino iniciada no primeiro semestre de 2007, na disciplina Atelier Integrado de Arquitetura e Urbanismo, na qual foi desenvolvida uma proposta de um Plano de Uso e Ocupação do Solo para

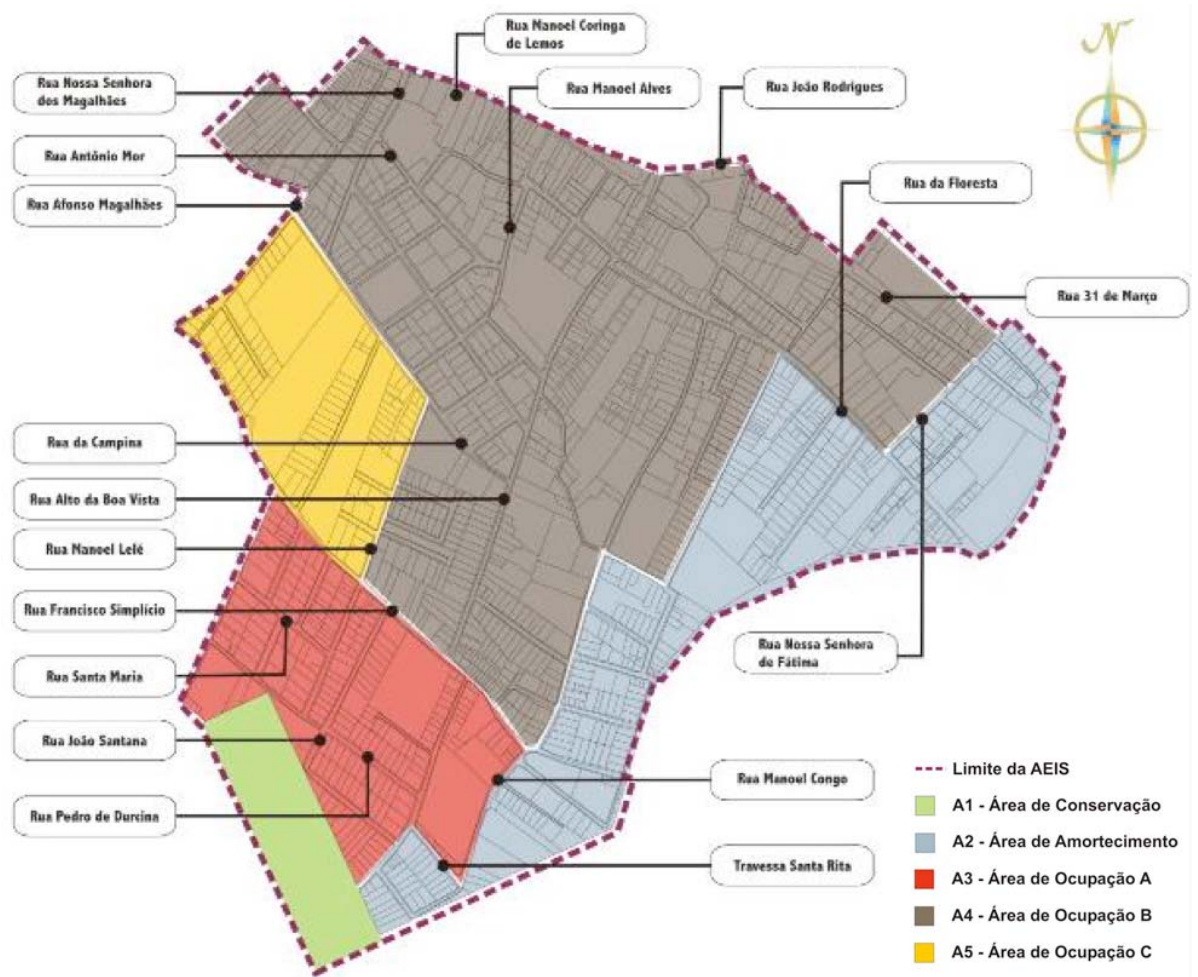
a Vila de Ponta Negra. Naquela ocasião, cada um dos cinco grupos de alunos em que a turma foi dividida se responsabilizou por estudar uma comunidade litorânea de Natal que estivesse sob o forte impacto da atividade turística, levando em consideração, também, a questão ambiental e de moradia. Dentre os cinco grupos, um deles, formado pelos alunos Francisco Ricardo, Gabriel Leopoldino e Paolo Américo, desenvolveram uma proposta preliminar de Plano de Uso e Ocupação para a vila de Ponta Negra. Este trabalho foi retomado no semestre seguinte, 2007.2, não mais com um grupo de três alunos, mas por toda a turma de 21 alunos, que inclusive, utilizou o referido trabalho como um de seus fundamentos iniciais.

Em termos metodológicos, a proposta foi desenvolvida da seguinte forma: na primeira unidade, dedicada à elaboração do diagnóstico da AEIS da Vila de Ponta Negra, cada grupo ficou com a responsabilidade de coletar dados e informações sobre um aspecto relevante da AEIS, tal qual ela foi delimitada pelo PDN/2007, de acordo com o Quadro 2 abaixo. As oficinas realizadas na comunidade para a identificação dos problemas locais foi fundamental.

**Figura 3:** “Diagnóstico da AEIS da Vila Ponta Negra”. Fonte: Natal, 2007 - Lei complementar n. 82, Plano Diretor de Natal.

Quadro 2: Diagnóstico da AEIS da Vila de Ponta Negra	
Grupo de Alunos	Conteúdo
1	1. Terrenos ocupados por favelas, e/ou vilas, loteamentos irregulares e assentamentos, destinando-se à implantação de programas de urbanização e/ou regularização fundiária (Art. 22, Inciso I – PDN/2007); 2. Terrenos ocupados por assentamentos com famílias de renda predominante de até 3 (três) salários mínimos, que se encontram em área de implantação ou influência de empreendimentos de impacto econômico e submetidos a processos de valorização imobiliária (Art. 22, Inciso II – PDN/2007);
2	1. 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 (Art. 22, Inciso III – PDN/2007); 2. Glebas ou lotes urbanos, isolados ou contíguos, não edificadas, subutilizados ou não utilizados, com área superior a 400m <sup>2</sup> (quatrocentos metros quadrados) (Art. 22, Inciso IV – PDN/2007);
3	1. Padrões de parcelamentos, uso e ocupação do solo (Art. 24, Inciso I – PDN/2007);
4	1. Formas de participação dos moradores, proprietários, empreendedores, entidades públicas e ONGs, com observância dos princípios relativos à função sócio-ambiental da propriedade e do Direito Ambiental (Art. 24, Inciso II – PDN/2007);
5	1. Infra-estrutura e sua relação com a fragilidade ambiental da área (Art. 24, Inciso V – PDN/2007);
6	1. Recursos paisagísticos existentes e a qualidade de vida e conforto ambiental área (Art. 24, Inciso VII – PDN/2007);





**Figura 4:** Zoneamento do Plano de Uso e Ocupação do Solo para a AEIS da Vila de Ponta. Fonte: NUNES, Thiago Câmara S.; MARTUSCELLI, Paola Bulhões de Souza; OLIVEIRA, Anna Clarissa Silva de., 2007.

É importante atentar para o fato de que cada item solicitado no referido Quadro se refere aos artigos do PDN/2007 e os respectivos incisos que tratam da AEIS, particularmente o artigo 22 e o artigo 24, citados anteriormente. Esses artigos representam importantes avanços. Através de vários instrumentos urbanísticos existentes, eles prevêm a aquisição ou a intervenção pelo poder público em terrenos ociosos, subutilizados ou que estão sendo alvo da valorização imobiliária. O objetivo é aproveitar essas áreas para fins de produção de alimentos, de construção de moradias para a população de baixo poder aquisitivo ou da recuperação e utilização de edificações degradadas no centro da cidade e de valor histórico para fins de moradia. Feito o levantamento de dados, que ocorreu não somente no espaço da vila, mas também em visitas a órgãos

públicos e na leitura de trabalhos acadêmicos já realizados na área, cada grupo apresentou, sob forma de diagnóstico, os resultados obtidos para o item sob sua responsabilidade, através de um trabalho escrito contendo figuras, mapas e tabelas, como no exemplo acima.

A segunda etapa do trabalho consistiu no compartilhamento e sistematização das informações obtidas em cada grupo com os demais, no intuito de subsidiar a proposta do Plano de Uso e Ocupação. Assim, cada grupo desenvolveu, a partir dos dados obtidos e disponibilizados para toda a turma, a sua proposta específica de Plano de Uso e Ocupação da área, e apresentou os resultados à comunidade. O Plano de Uso e Ocupação consiste essencialmente do zoneamento de subáreas dentro da AEIS. A forma e

quantidade de cada subárea são definidas em cada uma das propostas desenvolvidas pelos grupos de alunos de acordo com a divisão que o grupo achou pertinente a partir da análise dos dados. Para cada subárea, são propostos parâmetros urbanísticos que devem reger ou controlar a expansão da AEIS. São eles: 1) o coeficiente de aproveitamento do terreno; 2) o potencial construtivo do terreno; 3) gabarito da edificação; 4) os recuos da edificação; 5) taxa de ocupação do edifício no lote; 5) taxa de permeabilização do terreno; 6) densidade populacional (eventualmente); 7) controle de desmembramento e remembramento de lotes. Esses parâmetros ou índices, incorporados ao Plano como um todo e uma vez transformados em lei (AEIS), passam a ser o instrumento legal primordial para o controle do desenvolvimento do uso e ocupação do solo na área a que a lei se refere. Esse controle, por sua vez, é competência do poder executivo municipal, através de suas secretarias, mas também da própria comunidade. A figura 4 ilustra uma das seis propostas de zoneamento da AEIS, desenvolvidas por um dos grupos de alunos no semestre 2007.2. O zoneamento que aparece nas figuras é apenas parte do Plano de Uso e Ocupação. Para cada zona, são propostas várias prescrições e parâmetros urbanísticos resultantes da coleta e análise dos dados desenvolvidos anteriormente.

A terceira e última etapa destinou-se à elaboração de um documento, por cada grupo de alunos, sistematizando objetiva e sinteticamente os seus respectivos Planos. Não se trata mais de uma análise técnica e da justificativa de cada proposta, mas da proposta em si. Esse documento, escrito sob forma de capítulos e artigos, é quase uma minuta de lei, e servirá de base, numa etapa posterior, para a formulação da proposta de lei propriamente dita de regulamentação da AEIS, a ser apresentada posteriormente aos órgãos competentes.

### Considerações Finais

Encerramos esta exposição com comentários gerais sobre a questão do direito à cidade e da gestão participativa tendo como base a experiência aqui relatada. Primeiramente, cabe destacar questões de natureza metodológica, ou seja, o quão importante, para não dizer fundamental, é a forma de concretização destes direitos. O envolvimento da Universidade em processos de elaboração de Planos

Urbanísticos, ou mesmo leis para áreas especiais, como o caso aqui apresentado, proporciona um envolvimento maior entre a academia e as demandas sociais. A oportunidade de vivenciar, no âmbito do ensino e extensão, estas experiências, converte-se em verdadeiro laboratório para a formação de planejadores urbanos. Em contrapartida, é um meio de garantir a legitimidade do processo, na medida em que proporciona um suporte técnico para a formulação dos interesses da sociedade, que de forma participativa contribui para construir o espaço que deseja. Mesmo com os percalços inerentes a uma comunidade pouco organizada, a experiência relatada serviu para demonstrar o potencial da participação comunitária em projetos que dizem respeito ao planejamento da cidade.

Outro aspecto que merece destaque se encontra no caráter interdisciplinar do planejamento urbano e, por consequência, do seu ensino. Isto pressupõe diálogo entre as diversas áreas do conhecimento que possam contribuir na formulação de um referencial teórico-metodológico capaz de enfrentar os problemas, como os aqui apresentados, e não ficar restrito a uma especialidade. Nesse sentido, mais importante do que formar especialistas é formar profissionais capacitados para agir em situações imprevisíveis do cotidiano da cidade. A ampliação das possibilidades de experiência prática durante o curso superior é alternativa para atender a exigência de um perfil multiprofissional e para proporcionar maturidade pessoal.

As demandas por soluções urbanas são muitas. No Brasil, a dimensão da pobreza, a desigual distribuição de renda e a exclusão social são reveladas na configuração espacial do território intra-urbano e configuram-se nos principais obstáculos ao desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras. Essa situação transparece, por exemplo, nas áreas ocupadas pelas camadas mais desfavorecidas da população e numa gama de questões de ordem política, sócio-econômica e ambiental. A arquitetura e o urbanismo podem contribuir muito para solucionar essas questões. Por isso, como bem coloca Novara (2003) "precisamos promover os talentos para reduzir a pobreza". Isso significa, entre outras ações, sensibilizar nossos alunos e prepará-los para atuar em todas as partes da cidade, sobretudo onde a população sofre com limitações de poder aquisitivo, insuficiência na oferta de infraestrutura, de serviços e comércios especializados, assim como da degradação do meio ambiente.



Desse modo, o acesso à cidade e a gestão participativa são uma construção histórica. Não se trata de uma mera concessão dos entes públicos, dos governos e do Estado. Resultam, antes de tudo, da luta dos movimentos sociais urbanos organizados, seus principais atores, que reivindicam, pressionam, mas também propõem soluções para os graves problemas decorrentes de uma sociedade injusta, como é o caso da sociedade brasileira, que exclui boa parte da população de seus direitos fundamentais, como habitação, saúde, educação, segurança, lazer e outros. A garantia do direito à cidade resulta, entre outros fatores, desse embate político. Nesse processo, a participação da Universidade, articulada às iniciativas organizadas da sociedade civil, revela uma forma de contribuir para a formulação de respostas às questões urbanas no Brasil, bem como consiste num recurso didático para formação dos profissionais que atuarão nesta área.

## Referências

1. AGRA, Ana Luisa Gomes; et. al. A Vila de Ponta Negra: proposta de regulamentação da AEIS. 2007. Relatório final apresentado à disciplina Atelier Integrado de Arquitetura e Urbanismo – Curso de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. [mimeo].
2. ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2000.
3. BIONDI, Pedro. Reforma urbana busca cidades menos desiguais e mais equilibradas. 2005. Portal da Cidadania. Disponível em: <[http://www.radiobras.gov.br/materia\\_i\\_2004.php?materia=248753&editoria=&q=1](http://www.radiobras.gov.br/materia_i_2004.php?materia=248753&editoria=&q=1)> Acesso em: 04 fev. 2009.
4. BRASIL. Câmara dos Deputados. Estatuto da cidade: guia para implantação pelos municípios e cidades. 2ª ed. Brasília: Coordenação de Publicações, 2002.
5. CLARISSA, Anna; NUNES, Thiago; BULHÕES, Paola. Plano de Uso e Ocupação: AEIS da Vila de Ponta Negra. 2007. Relatório final apresentado à disciplina Atelier Integrado de Arquitetura e Urbanismo – Curso de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. [mimeo].
6. CUNHA, Ana Emília da Silveira; et. al. AEIS da Vila de Ponta Negra: proposta para o plano de uso e ocupação. 2007. Relatório final apresentado à disciplina Atelier Integrado de Arquitetura e Urbanismo – Curso de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. [mimeo].
7. DANTAS FILHO, Francisco Ricardo Avelino; MEDEIRO, Gabriel Leopoldino Paulo de; OLIVEIRA, Paolo Américo de. Diagnóstico e elaboração do plano de diretrizes para o uso e ocupação do solo na AEIS da Vila de Ponta Negra. 2007. Relatório final apresentado à disciplina Atelier Integrado de Arquitetura e Urbanismo – Curso de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. [mimeo].
8. DORIS Wastl-Walter, LYNN A. Staheli; LORRAINE Dowler. (Org.). Rights to the City. Roma: Società Geografica Italiana – IGU/Maison de la Géographie / Home of Geography Publication Series, 2006.
9. FÓRUM NORDESTE DE REFORMA URBANA. Na luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade. Natal, 2007. Apresentação em PowerPoint.
10. FERREIRA, Angela Lúcia A. ; SILVA, Alessandro F. C. . Para além do muro alto: “turismo imobiliário” e novas configurações sócio-espaciais na região metropolitana de Natal. In: VALENÇA, Márcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. (Org.). Globalização e Marginalidade: o Rio Grande do Norte em foco. 1 ed. Natal: EDUFN, 2008, v. 2, p. 457-468
11. GOHN, Maria da Glória. História dos movimentos sociais: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Edições Loyola, 1995.
12. GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e luta pela moradia. São Paulo: Ed. Loyola, 1991.
13. LEFEBVRE, Henri, 2002. La Production de l'espace. 4ª ed. Paris: Anthropos, 2000.
14. LIMA, Pedro. Natal século XX. Do urbanismo ao planejamento urbano. Natal: EDUFN, 2001.
15. NATAL. Prefeitura Municipal do Natal. Lei Complementar nº 82 de 21 de junho de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Diário Oficial do RN, Poder Executivo, Natal, 23 jun 2007.
16. NOVARA, Enrico. Promover os talentos para reduzir a pobreza. Estudos Avançados. São Paulo, 2003. v. 17, n. 48, . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000200009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 03 fev.2009.
17. NUNES, Thiago Câmara S.; MARTUSCELLI, Paola Bulhões de Souza; OLIVEIRA, Anna Clarissa Silva de. Plano de Uso e Ocupação. AEIS da Vila de Ponta Negra. 2007. Relatório final apresentado à disciplina Atelier Integrado de Arquitetura e Urbanismo – Curso de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. [mimeo].
18. SILVA, Lidiane da; CALISTRATO, Raiane; OLIVEIRA, Thiago. AEIS VILA: proposta de plano de uso e ocupação. 2007. Relatório final apresentado à disciplina Atelier Integrado de Arquitetura e Urbanismo – Curso de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. [mimeo].
19. LIMA, Edna Torres de; SOARES, Jair de Lima; PAIVA, Sheila Oliveira de. Plano de uso e ocupação e proposta de lei: AEIS Vila de Ponta Negra. 2007. Relatório final apresentado à disciplina Atelier Integrado de Arquitetura e Urbanismo – Curso de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. [mimeo].
20. TURNER, John F. C. Da provisão centralizada à auto-gestão local. In: MASCARÓ, Lúcia (coord.). Tecnologia & arquitetura. São Paulo: Nobel, 1989.

## **Urban planning and popular participation: a teaching and community outreach experience in Ponta Negra District, Natal/RN**

Heitor de Andrade Silva, Maria Cristina de Moraes, Rubenilson Brazão Teixeira

### **Abstract**

*This article presents a teaching and community outreach experience developed at the course of Architecture and Urbanism of the Universidade Federal do Rio Grande do Norte, being analyzed in the context of new urban planning instruments that have evolved since the 1980's. It deals specifically with the conception of a proposal for a Land Use and Occupation Plan for the Special Area of Social Interest (AEIS) of Vila de Ponta Negra, in Natal/RN, Brazil. Two of the city's Master Plan instruments stand out in the analysis, the Sectors Plan and especially the AEIS. The role the Academy can play on urban issues is also emphasized.*

*Keywords:* Urban planning; the Academy; popular participation.

## **Planificación urbana y participación popular: una experiencia de enseñanza y extensión en el barrio Ponta Negra, Natal/RN**

Heitor de Andrade Silva, Maria Cristina de Moraes, Rubenilson Brazão Teixeira

### **Resumen**

*Este artículo presenta una experiencia de enseñanza y extensión, desarrollada en la Carrera de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal do Rio Grande do Norte, incluyéndola en el contexto de la evolución de nuevos instrumentos de la planificación urbana, en actuación desde la década del 1980. Se trata específicamente de la elaboración de una propuesta de Plan de Uso y Ocupación del Suelo del Área Especial de Interés Social (AEIS) de la Villa de Ponta Negra, Natal/RN. Ganan destaque, en ese análisis, dos instrumentos del Plan Director, el Plan Sectorial y, en especial, la AEIS, además del papel que puede ejercer la Academia en las cuestiones urbanas.*

*Palabras clave:* planificación urbana; academia; participación popular.