

O uso de ferramentas de parametrização na assessoria aos movimentos populares das comunidades vulneráveis da orla de Natal/RN

Sessão 3: Cartografias em Conflitos Sociais

SILVA, Rodrigo

Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo PPGAU/UFRN

rdrg.silva94@gmail.com

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa Ataíde

Professora-efetiva d PPGAU/UFRN

rataide_58@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

O município de Natal, capital do Rio Grande do Norte (RN), possui um singular potencial paisagístico e ambiental, expresso pelos seus remanescentes de dunas e de vegetação nativa e pelas águas do rio Potengi e Oceano Atlântico, que também atuam como uma barreira a sua ocupação. No início do século XX, espelhado nos processos de fragmentação e segregação social nas aglomerações urbanas brasileiras em formação, esses territórios ambientalmente frágeis e igualmente emblemáticos, inclusive as suas zonas costeiras, eram pontualmente ocupados por populações de pouca ou nenhuma renda. Concomitantemente, os agentes sociais que desde então lucravam com a produção e o consumo do espaço urbano voltavam seus olhos para estes territórios como forma de capitalizar tais paisagens. Em Natal, o processo histórico dessa dinâmica de ocupação territorial evidencia, notadamente a partir da década de 1970, conflitos de interesses entre os grupos que queriam preservar os atributos naturais da orla e os agentes do mercado imobiliário, construção civil e turismo, afeitos em explorar o seu potencial paisagístico.

O conflito entre esses agentes sedimentou as bases do planejamento urbano de Natal, que incorporou em seus instrumentos normativos diretrizes protetivas sobre esses territórios até a vigência do Plano Diretor de 2007 (PDN 2007) (NATAL, 2007), em abril de 2022. Este regramento estabelecia em seu zoneamento tanto as áreas ocupadas pelas comunidades vulneráveis – através do instrumento das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), com evidência para a demarcação destes territórios em sua orla no PDN 2007¹ – como os territórios com alto interesse do

¹ Vale destacar que o PDN 2007 (NATAL, 2007) especificava entre as AEIS aquelas 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 sócio - econômicas e culturais da população residente”, as quais podemos destacar a AEIS Vila de Ponta Negra, no bairro de Ponta Negra, na Região Administrativa Sul (RA Sul); e as AEIS Alto do Juruá, Rua do Motor-Jacó, Rocas e Santos Reis, localizadas nos bairros de Areia Preta, Praia do Meio, Rocas e Santos Reis, na RA Leste. Na zona costeira, ainda é importante destacar a existência da AEIS Mãe Luiza, em bairro homônimo da RA Leste, já regulamentada, e a AEIS África, no bairro da Redinha, na RA Norte, identificado como do tipo AEIS 1 - Favelas.

mercado – as Zonas Especiais de Interesse Turístico (ZETs)². O estabelecimento dessas zonas, ainda no PDN 1984 (NATAL, 1984), cujas regulamentações incorporaram potenciais construtivos elevados para os padrões natalenses – exclusivos aos usos de comércio e serviço – e, ao mesmo tempo, a limitação dos gabaritos máximos para as edificações, tinham como intenção estimular a instalação da atividade turística sem afetar a proteção da paisagem (DUARTE, 2011). Havia, portanto, a priori, a construção de um consenso entre os interesses dos grupos envolvidos, sob a mediação do Estado.

Transcorridos mais de 40 anos, a gestão desses conflitos na orla colide com os interesses retroalimentados dos agentes do mercado imobiliário, construção civil e turismo. A revisão do PDN 2007, ocorrida entre 2017 e 2022 e que resultou na lei nº 208/2022 (NATAL, 2022), abriu caminho para um novo modelo de gestão territorial, pautado na desregulamentação como mote para o desenvolvimento, reacendendo as disputas territoriais e retroalimentando na academia as estratégias de assessoria técnica aos grupos vulneráveis implicados nesse processo. Assim, tomando como referência o uso das novas tecnologias e linguagens desenvolvidas na área do planejamento urbano a serviço do planejamento conflitual e da autogestão-urbana (VAINER, 2014), este relato organiza algumas experiências de representações espaciais na forma de estudos volumétricos parametrizados produzidas no âmbito do processo de revisão do Plano Diretor e reflete sobre a sua utilização nas lutas urbanas enquanto ferramenta de empoderamento popular das comunidades vulneráveis.

2. Conflitos territoriais na zona costeira de Natal, o processo de revisão do PDN 2007 e o uso das ferramentas paramétricas no empoderamento popular

As décadas de 1970 e 1980 representam um marco temporal importante para o planejamento urbano de Natal, principalmente no que tange a consolidação do conflito entre as comunidades vulneráveis da orla e os agentes do mercado imobiliário, construção civil e turismo. A viabilização do Projeto Via Costeira-Parque das Dunas³,

² As ZETs foram inicialmente delimitadas em três frações: (1) ZET-1, que delimita a faixa da praia de Ponta Negra, no bairro homônimo na RA Sul; (2) ZET-2, que delimita a Via Costeira e a faixa lindeira do Parque das Dunas, entre Ponta Negra e Areia Preta; e a (3) ZET-3, que compreende as praias de Miami, Areia Preta, Praia dos Artistas, Praia do Meio e Praia do Forte, localizadas nos bairros de Areia Preta, Praia do Meio e Santos Reis, na RA Leste. No PDN 2007, a ZET-4 foi criada, demarcada no território adjacente à praia da Redinha, no bairro homônimo na RA Norte.

³ O Projeto Via Costeira-Parque das Dunas, idealizado e contratado na gestão do governador Tarcísio Maia (1976-1979), garantiu a construção de uma via expressa, a Via Costeira, limítrofe a borda de orla

a consolidação da indústria do turismo no RN e as primeiras tentativas de ocupação das encostas da avenida Getúlio Vargas com empreendimentos hoteleiros representaram a pressão destes agentes pelo incremento da verticalização na orla. O caso d'os Espigões da rua Pinto Martins, no bairro de Areia Preta, se tornou emblemático neste processo. A articulação dos movimentos sociais, no entanto, mobilizou força política suficiente para evitar as consequências danosas à paisagem implicadas no conjunto das proposições, resultando numa agenda propositiva, que, dentre as reivindicações, exigia a limitação do gabarito máximo da orla marítima em 3 andares.

A resistência dos moradores da Pinto Martins impediu a construção dos espigões, potencializando a discussão sobre a preservação das paisagens emblemáticas do município, notadamente da orla. Esse contexto possibilitou a criação das ZETs, evidenciando um percurso de mais de 40 anos, onde a preocupação com a proteção da paisagem se somava com a proteção das comunidades vulneráveis da orla, advinda da demarcação das AEIS, as quais sempre foram pressionadas pelas alterações nas formas de uso e ocupação do território, com a reprodução de usos residenciais multifamiliares verticalizados em suas bordas (Figura 1).



Figura 1: Processo de ocupação com edifícios residenciais multifamiliares verticalizados na avenida Silvio Pedroza, no bairro de Areia Preta, e sua relação direta com a comunidade da AEIS Mãe Luiza. Fonte: Produzido pelos autores (a partir de foto de Canindé Soares e de foto de acervo pessoal), fevereiro/2023.

do Parque Estadual Dunas de Natal, conectando as praias da orla central do município e a praia de Ponta Negra, um ponto turístico até então distante deste centro consolidado.

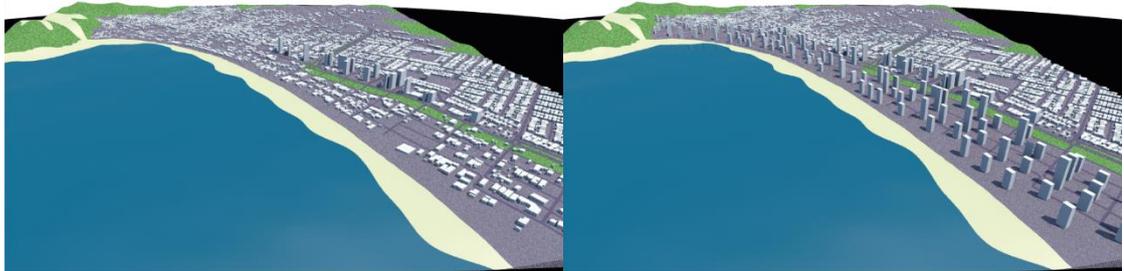
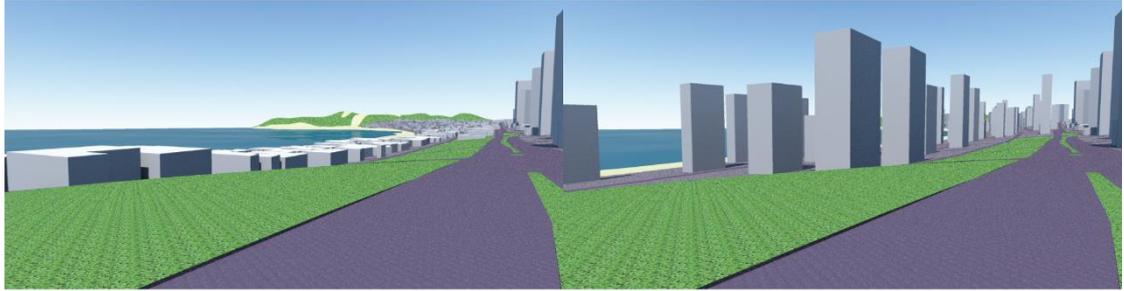
O processo conflitual destacado se acirrou na última revisão do PDN (2017-2022)⁴, caracterizado por uma série de problemas de conteúdo⁵, dentre eles, as alterações no seu sistema de gestão da paisagem e do meio ambiente. Também foram revelados inúmeros problemas na forma, com sérias implicações no conteúdo, dentre eles, uma dificuldade recorrente de garantir a efetiva qualificação da cidadania que se propôs a acompanhar o processo de revisão. A complexidade dos temas trazidos no escopo da lei não atinge todos os participantes da mesma forma, sendo necessário uma sensibilização e simplificação de termos e conceitos para que toda a cidadania possa, de fato, exercer plenamente a participação social.

Diante desta situação, o Fórum Direito à Cidade⁶, atento aos discursos produzidos no entorno do processo de revisão, confeccionou materiais informativos para o esclarecimento da população sobre as possíveis implicações das alterações prenunciadas nas estratégias do planejamento urbano. Esses materiais focalizaram, principalmente, as consequências do aumento do gabarito a partir da alteração do controle de gabarito das ZET, embasado nas afirmativas publicizadas do prefeito e de agentes da construção civil quanto à necessidade da verticalização da orla como solução para o seu desenvolvimento (TRIBUNA DO NORTE, 2014; G1, 2019; PINHEIRO e CARVALHO, 2020; CARVALHO, 2021). Para tanto, estes territórios foram selecionados como recorte espacial para a construção de estudos volumétricos (FARIAS, BRASIL e BARBOSA, 2019; 2020), cujas projeções esclareciam a função do controle de gabarito aplicado à ocupação da orla do município e como sua extinção poderia alterar a paisagem urbana existente (Figura 2).

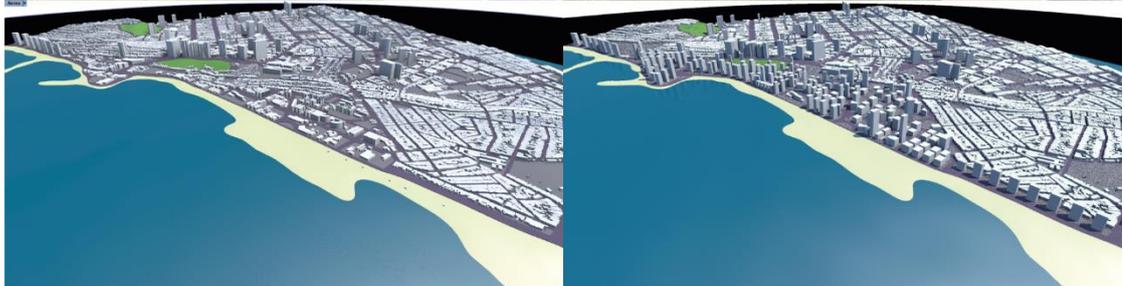
⁴ O processo de revisão do PDN 2007 ocorreu em quatro atos: seu início proforma, encabeçado pelo Executivo Municipal, em 2017; a retomada do processo e desenvolvimento das etapas da chamada leitura da cidade, em 2019, ainda no modo presencial; sua continuação no modo remoto durante a pandemia nos anos 2020-2021, com a finalização da fase de discussão no Executivo; e os procedimentos inerentes a atuação do Legislativo, findados em 2022 (ATAÍDE, BRASIL, *et al.*, 2021).

⁵ Além das alterações no sistema de gestão da paisagem e do meio ambiente pode-se citar como resultado da revisão: as modificações no macrozoneamento do município; a desarticulação das AEIS; as modificações conflituosas dos instrumentos da Transferência do Potencial Construtivo e da Outorga Onerosa do Direito de Construir; e as sérias confrontações a participação social (ATAÍDE, BRASIL, *et al.*, 2021).

⁶ Projeto de Extensão da UFRN que congrega o Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DARQ) e o Instituto de Políticas Públicas (IPP). O projeto se constituiu enquanto grupo, incluindo entre os seus objetivos a discussão e o monitoramento da política urbana do município de Natal e sua Região Metropolitana.



Campo visual a partir da avenida Roberto Freire, em Ponta Negra, envolvendo o Morro do Careca, demonstrando a situação atual (à esquerda) e a situação sem o controle de gabarito (à direita). Abaixo, vista aérea do bairro de Ponta Negra, demonstrando a situação atual (à esquerda) e a situação sem o controle de gabarito (à direita).



Campo visual a partir da avenida Getúlio Vargas, na Praia do Meio, envolvendo diferentes pontos, demonstrando a situação atual (à esquerda) e a situação sem o controle de gabarito (à direita). Abaixo, vista aérea da orla central do município, demonstrando a situação atual (à esquerda) e a situação sem o controle de gabarito (à direita).

Figura 2: Imagens produzidas a partir das projeções volumétricas parametrizadas do bairro de Ponta Negra e da orla central de Natal, considerando a ocupação atual das áreas e a sua ocupação sem o controle de gabarito. Fonte: Produzido pelos autores (a partir de FARIAS, BRASIL e BARBOSA, 2019; FARIAS, BRASIL e BARBOSA, 2020), fevereiro/2023.

Tais projeções revelaram as ameaças a paisagem a partir da supressão do controle de gabarito, o que poderia gerar inclusive mudanças drásticas nos padrões de uso e ocupação do território e, possivelmente, do seu quadro social. A criação das projeções virtuais a partir da parametrização das prescrições urbanísticas, como os valores de recuo, limite de gabarito e coeficiente de aproveitamento, traduziu visualmente os conteúdos inseridos nas leis, explicitando os riscos e possibilidades dessas alterações. Os estudos foram inicialmente apresentados no Conselho Comunitário de Brasília Teimosa, comunidade vulnerável da orla que poderia ser diretamente atingida por tais alterações, no início de 2019, com a retomada do processo de revisão pelo Executivo. Os mesmos também foram reapresentados nas Oficinas de Leitura da Cidade do processo de revisão, que ocorreram nos dias 07 e 17 de setembro de 2019, dedicadas a RA Sul e aos representantes de Instituições de Ensino, respectivamente (Figura 3).



Figura 3: Apresentação feita no Conselho Comunitário de Brasília Teimosa e na Oficina de Leitura da Cidade dedicada a RA Sul. Fonte: Acervo do Fórum Direito à Cidade, fevereiro/2023.

Em ambos os momentos, as projeções foram lidas de formas diferentes. Enquanto na apresentação no Conselho Comunitário, o material produzido pelo Fórum foi compreendido enquanto um instrumento de facilitação e de capacitação dos participantes da reunião, nas Oficinas, o mesmo foi lido enquanto uma produção alarmista – principalmente por aqueles vinculados ao Executivo municipal e aos agentes do mercado imobiliário, construção civil e turismo. Apesar das opiniões, a produção e apresentação do material foi de suma importância para demonstrar o papel do planejamento urbano e dos instrumentos de controle de gabarito, empoderando os representantes das comunidades vulneráveis da orla com informação qualificada.

Ao fim do processo, com a aprovação da lei, alguns riscos anteriormente apontados se confirmaram, como a alteração do controle de gabarito de alguns territórios, dentre eles, a ZET-3. Em virtude disso, recentemente, o projeto de pesquisa

“Adensamento, Infraestrutura e Segregação Residencial nas Cidades e Regiões Metropolitanas: desafios e possibilidades às políticas territoriais integradas e seus efeitos no planejamento e na gestão urbana” atualizou as projeções específicas para esse território, utilizando os parâmetros que foram introduzidos na lei (NATAL, 2022). As novas projeções reafirmaram que as possíveis alterações do tecido urbano decorrentes da flexibilização da legislação específica para a ZET-3 podem impactar suas paisagens, através da inserção de barreiras visuais mais verticalizadas (SILVA, 2022) (Figura 3).



Figura 3: Imagens produzidas a partir das projeções volumétricas parametrizadas considerando a ocupação atual da área (1ª e 2ª linhas) e a ocupação com base nos novos parâmetros descritos na lei nº 208/2022 (3ª linha). Fonte: Produzido pelos autores, fevereiro/2023.

5. APONTAMENTOS CONCLUSIVOS

A partir do apresentado, o uso de projeções volumétricas parametrizadas durante a revisão do PDN se mostrou fundamental para auxiliar na plena participação social e a defesa dos interesses das comunidades vulneráveis da orla do município. A flexibilização do controle de gabarito inserida na forma de texto legislativo pouco traduz as consequências negativas para a proteção da paisagem e do meio ambiente como para o quadro social desses territórios. A assessoria técnica popular, portanto, através do uso de projeções volumétricas, conseguiu simplificar as informações complexas, materializar as consequências e evidenciar como a alteração do controle de gabarito poderia afetar tanto o território como a sua população local.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATAÍDE, R. M. D. C. et al. O Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2021) e os Limites à Participação Social. In: SILVA, B. F. E., et al. **A Cidade em Disputa: Planos Diretores e Participação no Cenário da Pandemia**. São Paulo: Lutas Anticapital, 2021. p. 229-248.
- CARVALHO, Í. Terreno do Hotel Reis Magos espera Plano Diretor de Natal. **Tribuna do Norte (jornal online)**, 2021. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/terreno-do-hotel-reis-magos-espera-plano-diretor-de-natal/522616>>. Acesso em: 03 maio 2022.
- DUARTE, M. C. D. S. **Espaços especiais urbanos: Desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- FARIAS, H. T. M. D.; BRASIL, A. B.; BARBOSA, F. L. Parametric Modeling of Urban Coastal Areas: Visualizing Alternative Scenarios for Participatory Planning. **XIII CTV 2019 Proceedings: XIII International Conference on Virtual City and Territory: "Challenges and paradigms of the contemporary city"**, Barcelona, p. 1-15, Outubro 2019.
- FARIAS, H. T. M. D.; BRASIL, A. B.; BARBOSA, F. L. **Visualizing under pressure: parametric modeling of urban morphology as an agile and transparent tool for participatory planning in Brazil**. XXIV International Conference of the Iberoamerican Society of Digital Graphics. Medellín: XXIV SIGraDi. 2020. p. 676-681.
- G1. Prefeito de Natal defende a verticalização da orla na revisão do Plano Diretor. **Portal G1 RN**, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2019/09/12/prefeito-de-natal-defende-a-verticalizacao-da-orla-na-revisao-do-plano-diretor.ghtml>>. Acesso em: 14 maio 2022.
- NATAL. Lei Complementar nº 3.175/1984. Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização físico-territorial do município de Natal. Natal: DOM, 1984.
- NATAL. Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007.

- NATAL. Lei Complementar nº. 208 de 07 de março de 2022. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal, e dá outras providências. Natal: DOM, 2022.
- PINHEIRO, J.; CARVALHO, Í. Projeto para área do Hotel Reis Magos depende do novo Plano Diretor. **Tribuna do norte (jornal online)**, 2020. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/projeto-para-a-rea-do-hotel-reis-magos-depende-do-novo-plano-diretor/469125>>. Acesso em: 03 maio 2022.
- SILVA, Rodrigo. Tinha uma praia no meio do caminho: a retenção especulativa do solo urbano em faixas litorâneas de Natal submetidas ao controle de gabarito estabelecido pela ZET-3. 2022. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.
- TRIBUNA DO NORTE. Dono do Hotel Reis Magos vem a Natal discutir Projeto. **Tribuna do Norte (jornal online)**, 2014. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/dono-do-hotel-reis-magos-vem-a-natal-discutir-projeto/273104>>. Acesso em: 03 maio 2022.
- VAINER, C. B. **Planejamento Conflitual**: uma utopia experimental. Encontro sobre Experiências de Planejamento Urbano em Contexto de Conflito. Rio de Janeiro: NEPLAC/ETTERN/IPPUR. 2014.