

RECIPROCIDADE E RESISTÊNCIA POPULAR EM ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (AEIS): EXPERIÊNCIAS DE COMUNIDADES DA REGIÃO LESTE DE NATAL/RN

Cícero Wildemberg Matias Gomes

Universidade Federal do Rio Grande do Norte | arq.wmatias@gmail.com

Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha

Universidade Federal do Rio Grande do Norte | dubentes@gmail.com

Sessão Temática 10: Territórios, lutas sociais e planejamento em contexto de conflito

Resumo: O artigo aborda o tema da Reciprocidade e Resistência Popular em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), com foco nas experiências de comunidades da Região Administrativa Leste de Natal/RN (RALeste). Examina a configuração territorial de comunidades que enfrentam pressões do mercado imobiliário formal, sugerindo uma reflexão sobre as interações entre Estado, mercado e populações com vínculos territoriais tecidos entre história e cotidiano. Com o objetivo de compreender processos de implementação de AEIS na RALeste, considerando as relações cotidianas das comunidades, este artigo resulta de pesquisa guiada por procedimentos metodológicos qualitativos, incluindo aplicação de entrevistas semiestruturadas, observação participante ativa e busca documental. Os resultados indicam que houve avanços no campo institucional quanto aos reconhecimentos das AEIS no âmbito da política urbana, mas pouco se verificou no sentido da regulamentação e regularização fundiária. Nessa dinâmica, intensificam-se as ameaças de remoção impulsionadas pelo mercado imobiliário e/ou pelo Estado. Porém, as comunidades organizam redes de apoio e reciprocidade, reafirmando resistência e pertencimento territorial em um contexto de aprofundamento das políticas neoliberais.

Palavras-chave: Reciprocidade; Resistência popular; Comunidades urbanas; AEIS; Planejamento territorial.

RECIPROCITY AND POPULAR RESISTANCE IN SPECIAL AREAS OF SOCIAL INTEREST (AEIS): EXPERIENCES FROM COMMUNITIES IN THE EAST REGION OF NATAL/RN

Abstract: *The article addresses the topic of Reciprocity and Popular Resistance in Special Areas of Social Interest (AEIS), focusing on the experiences of communities in the Eastern Administrative Region of Natal/RN (RALeste). It examines the territorial configuration of communities that face pressure from the formal real estate market, suggesting a reflection on the interactions between the State, market and populations with territorial links woven between history and everyday life. With the aim of understanding AEIS implementation processes in RALeste, considering the daily relationships of communities, this article is the result of research guided by qualitative methodological procedures, including the application of semi-structured interviews, active participant observation and documentary search. The results indicate that there have been advances in the institutional field regarding the recognition of AEIS within the scope of urban policy, but little has been verified in terms of land regulation and regularization. In this dynamic, threats of removal driven by the real estate market and/or the State intensify. However, communities organize networks of support and reciprocity, reaffirming resistance and territorial belonging in a context of deepening neoliberal policies.*

Keywords: *Reciprocity; Popular resistance; Urban communities; AEIS; Territorial planning.*

RECIPROCIDAD Y RESISTENCIA POPULAR EN ÁREAS ESPECIALES DE INTERÉS SOCIAL (AEIS): EXPERIENCIAS DE COMUNIDADES DE LA REGIÓN ESTE DE NATAL/RN

Resumen: *El artículo aborda el tema Reciprocidad y Resistencia Popular en Áreas Especiales de Interés Social (AEIS), centrándose en las experiencias de comunidades de la Región Administrativa Oriental de Natal/RN (RALeste). Examina la configuración territorial de comunidades que enfrentan la presión del mercado inmobiliario formal, sugiriendo una reflexión sobre las interacciones entre Estado, mercado y poblaciones con vínculos territoriales tejidos entre la historia y la vida cotidiana. Con el objetivo de comprender los procesos de implementación de la AEIS en RALeste, considerando las relaciones cotidianas de las comunidades, este artículo es el resultado de una investigación guiada por procedimientos metodológicos cualitativos, incluyendo la aplicación de entrevistas semiestructuradas, observación participante activa y búsqueda documental. Los resultados indican que ha habido avances en el ámbito institucional en cuanto al reconocimiento de las AEIS en el ámbito de la política urbana, pero poco se ha constatado en materia de regulación y regularización territorial. En esta dinámica se intensifican las amenazas de desalojo impulsadas por el mercado inmobiliario y/o el Estado. Sin embargo, las comunidades organizan redes de apoyo y reciprocidad, reafirmando la resistencia y la pertenencia territorial en un contexto de profundización de las políticas neoliberales.*

Palabras clave: *Reciprocidad; Resistencia popular; Comunidades urbanas; AEIS; Planificación territorial.*

INTRODUÇÃO

A desigualdade socioespacial marcante na estrutura e paisagem urbana, principalmente das médias e grandes cidades brasileiras, revela expressões que sugerem uma leitura da diversidade de povos, das suas crenças, memórias e afetos historicamente invisibilizados, porém vivos no cotidiano de comunidades urbanas periféricas.

Nesse sentido, este artigo aborda o tema da Resistência Popular e Reciprocidade em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), tema da tese em desenvolvimento pelo autor, em diálogo com pesquisa sobre conflitos fundiários urbanos.

De modo empírico, aborda-se, aqui, a desigualdade socioespacial verificada em Natal/RN frente à configuração territorial da cidade, onde Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) – como são denominadas na legislação urbana de Natal – relacionam-se, direta ou indiretamente, com áreas de produção formal da cidade – de interesse do mercado imobiliário formal que atua, historicamente, de modo a pressionar as comunidades com forte vínculo territorial com suas áreas de origem. As comunidades que se constituíram nessa região, principalmente a partir dos anos de 1960, registram importante processo de luta pela defesa e consolidação de seus territórios, enfrentando tanto as ações de remoção orientadas pela política habitacional, notadamente nas décadas de 1960 e 1980, quanto as estratégias de captura de terras pelas empresas do mercado imobiliário formal, na cidade, com ênfase a partir dos anos 2000.

A leitura do cotidiano dessas comunidades evidencia modos particulares de organização social e práticas de resistência às ameaças de remoção que se constituem no processo de realização e expansão do mercado imobiliário formal na cidade. Entende-se que a compreensão desses processos de resistência popular possibilita o conhecimento sobre os significados da instituição e regulamentação do instrumento AEIS para a consolidação do direito à moradia e para a proteção das múltiplas formas de ocupar o espaço urbano, principalmente por meio do fortalecimento de redes de apoio, como será abordado.

Sabe-se que os efeitos da urbanização periférica incidentes nos territórios desvelam a desigualdade social nas configurações urbanas, com maior evidência nas médias e grandes cidades brasileiras. Dessa forma, junto ao significativo avanço da legislação urbanística na perspectiva do direito à cidade, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, crescem e se diversificam as dinâmicas de apropriação do espaço no marco das políticas neoliberais, que afetam as cidades nos países do sul global e notadamente da América Latina.

No campo da política e do planejamento territorial, levando em consideração o contexto abordado anteriormente, mostram-se relevantes as reflexões acerca das desigualdades sociais marcantes nas periferias urbanas que se apresentam como territórios de luta e resistência popular, possibilitando um olhar que sugere refletir sobre as relações cotidianas e a construção de territorialidades, ao considerar a totalidade do que é urbano, em suas

múltiplas formas de pertencer e existir na cidade. É visto que críticas à manutenção de estruturas de poder dominantes incidentes sobre o território, por exemplo, sugerem considerar não mais apenas a formalização da participação social em processos decisórios de regulação urbana. Sugerem, agora, considerar valores, narrativas e modos de existências plurais na luta pelo direito à cidade e à moradia.

Ao considerar o processo de redemocratização do país a partir da Constituição Federal de 1988, verificou-se a adoção de princípios e instrumentos de política urbana e habitacional no país que, em algum nível, fortaleceram mecanismos e estratégias de permanência dessas comunidades urbanas, principalmente aquelas localizadas em regiões de maior interesse do mercado imobiliário formal. Contudo, essa combinação entre a luta social e os avanços no âmbito institucional da política urbana se realizou em um contexto de aprofundamento de políticas neoliberais com o fortalecimento das relações estado-empresa.

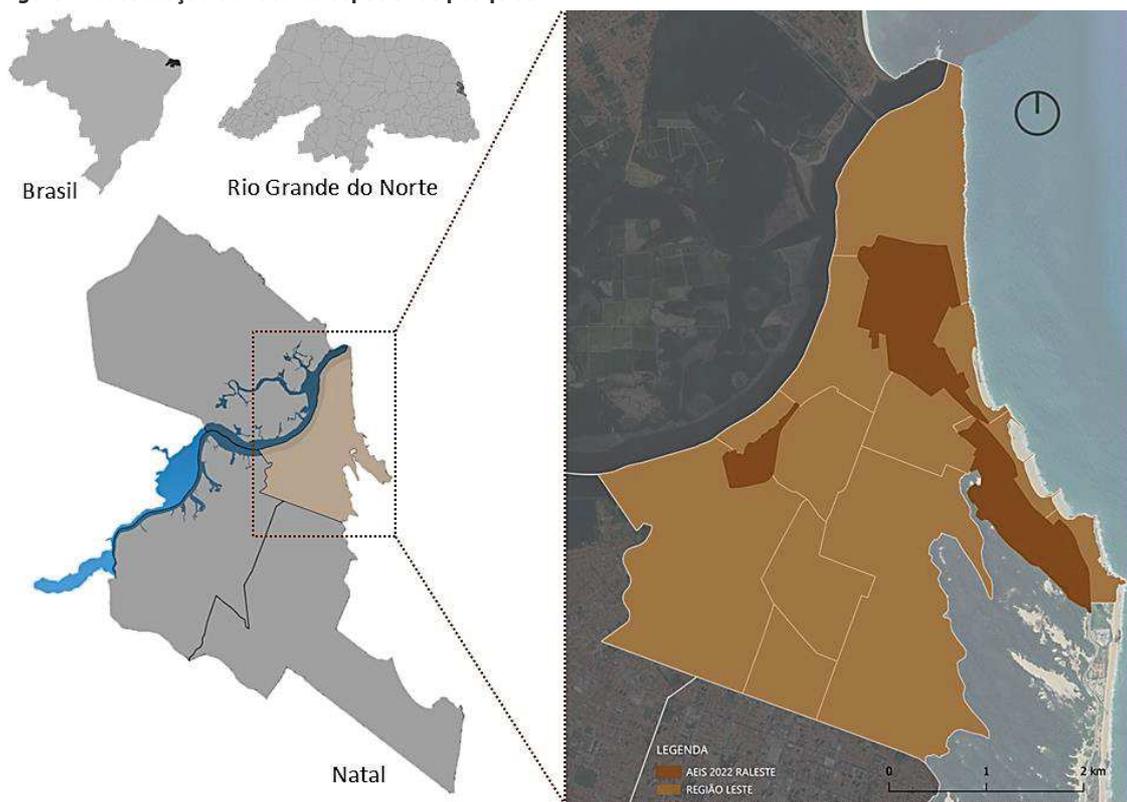
Notadamente a partir de 2016, com o impeachment da então Presidenta Dilma Rousseff e o avanço das políticas ultraliberais, se intensificaram as tensões nos processos de desconstrução do marco legal de direitos. Inseridos nessa dinâmica, é dado que comunidades que configuram Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) localizadas na Região Administrativa Leste de Natal (RALeste) foram fortemente pressionadas e afetadas em seus direitos à moradia digna, no último processo de revisão do Plano Diretor de Natal (Lei Complementar nº 208/2022).

A pesquisa que fundamenta o presente artigo buscou compreender como a formação e permanência de territórios e comunidades protegidas como AEIS localizadas na RALeste de Natal/RN revelam resistência popular frente à atuação do Estado e de agentes econômicos pró-mercado. Foi definido, como recorte espacial da referida pesquisa, os territórios de comunidades situadas na Região Administrativa Leste (Figura 1).

Historicamente, essas áreas assemelham-se pelas experiências de disputas territoriais contra ações de agentes externos, com destaque às ações de agentes econômicos com interesse no capital imobiliário turístico de Natal, sendo elas: Mãe Luiza, Passo da Pátria, Jacó e Brasília Teimosa. A pesquisa foi orientada por uma abordagem metodológica qualitativa, incluindo aplicação de entrevistas semiestruturadas, observação participante ativa e busca documental e bibliográfica.

Considerando o exposto, o presente artigo está estruturado de modo a, inicialmente, apresentar a base teórico-conceitual da partir dos fundamentos da desigualdade nas cidades brasileiras, tendo em vista o cenário de transformação da ordem urbana (RIBEIRO E RIBEIRO, 2018), da ideia de modos de troca econômica como janela teórica que possibilitou a leitura das relações Comunidades-Reciprocidade, Estado-Redistribuição e Mercado-Troca-de-Mercado.

Figura 1: Localização do recorte espacial da pesquisa



Nota: Mapa Elaborado pelo autor (2024).

Fonte: SEMURB (2017). PLANO DIRETOR DE NATAL (2022).

A categoria *configuração territorial* é discutida à luz dos conceitos de *território*, *territorialidades* e *urbanismo subalterno* (SANTOS, 2017; SAQUET, 2011; ROY, 2017) sugerindo a necessidade de repensar modos de leituras da cidade em contraposição às “limitações” identificadas no planejamento urbano e territorial hegemônico. Em seguida, apresentam-se os resultados preliminares e suas discussões sobre (i) A atuação do Estado na regulação urbana, considerando as AEIS nos processos de revisão de planos diretores municipais de Natal/RN (1994 – 2022); (ii) A agenda do mercado imobiliário na RALeste de Natal/RN, (iii) A resistência popular das comunidades, lidas a partir do cotidiano e das relações de reciprocidade, no enfrentamento às ameaças de remoção.

DESIGUALDADE NA CIDADE, TRANSFORMAÇÃO DA ORDEM URBANA E MODOS DE TROCA ECONÔMICA

No contexto brasileiro de desigualdades urbanas que caracterizou as cidades no século XX fez emergir discussões sobre o direito à cidade e as marcas da urbanização sobre os territórios brasileiros, com destaque para os temas da política habitacional no país. (BONDUKI, 1994).

Nesse sentido, confirmaram-se na agenda urbana questões sobre a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza [...] e, principalmente, a ausência da cidadania” (MARICATO, 2003, p. 153).

No processo de redemocratização do Estado brasileiro, década de 1980, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, se destacou neste contexto pelo fomento ao debate em torno da desmercantilização do solo urbano e da luta por instrumentos legais que culminaram na aprovação do Estatuto da Cidade enquanto marco regulatório da política urbana no país (ROLNIK, 2012).

Ao considerar uma possível transição no modelo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, entre 1980 e 2010, Ribeiro e Ribeiro (2018) argumentam que as transformações macroeconômicas e macrossociais em curso no Brasil evidenciam a importância de se compreender os efeitos da organização social do território metropolitano, especialmente em relação à desarticulação dos *modos de integração econômica* que prevaleceram na fase anterior do desenvolvimento capitalista do país. Para essa compreensão, os autores tomaram como base de análise dessa mudança o conceito de *modos de integração econômica* (POLANYI, 2012), que se refere às diversas formas de distribuição o de recursos em uma sociedade, examinando as origens e consequências do desenvolvimento do sistema econômico moderno, com ênfase no capitalismo industrial.

A ideia de "*modos de integração econômica*" se refere às diversas formas de distribuição de recursos em uma sociedade, examinando as origens e consequências do desenvolvimento do sistema econômico moderno, com ênfase no capitalismo industrial. Corrêa (2011, p.27) identifica três padrões de troca na obra de Karl Polanyi, também chamados de padrões de integração: reciprocidade, redistribuição e troca de mercado [*market exchange*]. Dalton, editor de uma coletânea de artigos de Polanyi, acrescentou o termo *market* para esclarecer o terceiro tipo de troca, que assim passa a ser definido como troca de mercado (CORRÊA, 2011, p.27).

De acordo com Polanyi (2012), as tentativas de determinar o significado que se pode atribuir ao termo "econômico", começam por "reconhecer o fato de que, ao nos referirmos às atividades humanas, o termo econômico é um composto de dois sentidos que tem raízes independentes", é o *significado substantivo* e o *significado formal*. Nessa perspectiva, o significado substantivo da economia refere-se à organização econômica que existia em sociedades pré-capitalistas e pré-industriais. Nesse contexto, a economia é integrada à vida social, cultural e política mais ampla de uma comunidade. Os recursos econômicos são alocados e distribuídos com base em relações sociais, normas culturais e valores compartilhados dentro da comunidade. As trocas econômicas estão inseridas em um contexto social mais amplo e são reguladas por costumes, tradições e obrigações sociais.

Por outro lado, o significado formal da economia refere-se à economia tal como concebida e praticada dentro do sistema capitalista moderno. Nesse sentido, a economia é vista como uma esfera autônoma separada da sociedade, regida por leis naturais e mecanismos de mercado. As trocas econômicas são conduzidas principalmente por meio de transações monetárias e baseadas em busca de lucro individual. A alocação de recursos é determinada pelo mercado, por oferta e demanda, sem considerações diretas de valores sociais ou necessidades humanas.

Polanyi (2012) argumenta que a economia enquanto disciplina formal emergiu historicamente como uma tentativa de impor o significado formal da economia às sociedades, ignorando ou subjugando o significado substantivo da economia que prevalecia em sociedades pré-capitalistas. Ele critica essa tentativa de separar a economia do restante da vida social, argumentando que isso leva a crises sociais e econômicas, bem como à degradação do meio ambiente.

A crítica de Polanyi ao significado formal da economia e à tentativa de separar a economia do restante da vida social está relacionada à maneira como os modos de integração econômica dentro do sistema capitalista moderno tendem a desconsiderar aspectos sociais, culturais e ambientais em favor da maximização do lucro.

Nesse sentido, a *Reciprocidade* é um modo que busca compreender as trocas diretas entre pessoas ou grupos e são, muitas vezes, baseadas nas relações sociais, culturais ou de parentesco, sendo a reciprocidade, portanto, essencial para a coesão social. Por sua vez, a *Redistribuição* se refere à alocação centralizada de recursos por meio de instituições, dando ênfase ao papel do Estado. Essa forma de integração visa corrigir desigualdades distributivas e promover a coesão social. A *Troca de Mercado* caracteriza-se pela compra e venda de bens e serviços em um mercado, caracterizando o modo predominante de trocas em sociedades capitalistas.

Em síntese, Corrêa (2011) apresenta os principais conceitos empregados por Polanyi (1960) e Dalton (1968)) e classifica os acordos envolvidos nas trocas como acordos voluntários ou involuntários, com base nos termos que relacionam os acordos: *termos indefinidos* e *termos definidos*.

Termos definidos referem-se às trocas econômicas em que as obrigações e direitos das partes envolvidas são claramente estabelecidos e acordados antecipadamente. Já os termos indefinidos são trocas em que as obrigações e direitos não são claramente especificados, podendo ser influenciados por normas sociais, tradições ou relações de poder (CORRÊA, 2011).

Entende-se que a leitura dos "modos de integração econômica" sugere, também uma leitura das formas de organização social e distribuição de recursos no contexto de produção do espaço metropolitano brasileiro, como já apontado por Ribeiro e Ribeiro (2018). No contexto urbano, percebe-se que a mercantilização do território, impulsionada pela troca de mercado, subverte as formas tradicionais de reciprocidade e redistribuição, que vinculam o uso do solo às necessidades sociais. A territorialidade, enquanto prática social, é tensionada pela lógica capitalista que transforma o espaço em mercadoria. Nesse cenário, as disputas territoriais refletem o embate entre a valorização social dos territórios e sua apropriação pelo mercado, evidenciando a relevância das formas de integração econômica na compreensão das dinâmicas espaciais e da luta pelo direito à cidade.

TERRITORIALIDADE, URBANISMO SUBALTERNO, PRATICAS COTIDIANAS E RESISTÊNCIA POPULAR

Inicialmente, cabe considerar que para Santos (2017), ao aprofundar suas reflexões sobre o espaço como uma categoria analítica central - composta por diversas categorias internas - destaca a influência das inovações técnicas e tecnológicas na transformação do espaço e redefine o território como uma configuração territorial historicamente definida. O autor aponta a diferença entre configuração territorial e espaço, explicando que a configuração territorial é determinada pelos sistemas naturais existentes em uma área, juntamente com as modificações humanas sobre esses sistemas. Enquanto a *configuração territorial* tem uma existência material própria, o *espaço* é mais abrangente, combinando materialidade e a vida que a anima. Além disso, a configuração territorial só adquire sua existência social através das relações sociais.

Nesse sentido, Saquet (2011) discute a compreensão do *território* e das *territorialidades*, enfatizando a necessidade de considerar não apenas os aspectos espaciais, mas também os temporais, destacando a complementaridade entre espaço geográfico, território e territorialidade, inferindo que o território é a apropriação social do espaço, enquanto a territorialidade envolve as relações estabelecidas pela sociedade. O autor argumenta que sociedade, espaço, tempo, natureza e território são indissociáveis, propondo uma análise multidimensional do território.

A partir desse enfoque são identificados três processos que diferenciam o território do espaço: i) as relações de poder em uma compreensão pluridimensional, abrangendo economia, política e cultura; ii) a construção histórica e relacional das identidades; iii) o movimento de territorialização, desterritorialização e reterritorialização (SAQUET, 2011).

Para o autor, pode-se compreender a territorialidade em quatro níveis interligados: a) como relações sociais e identitárias; b) como apropriação do espaço geográfico, tanto concreta quanto simbolicamente, resultando em formas de dominação e delimitações territoriais; c) como comportamentos, objetivos, metas, desejos e necessidades; e d) como práticas espaço-temporais, que ocorrem nas relações entre sociedade e natureza, envolvendo mediadores materiais (como técnicas e tecnologias) e imateriais (como conhecimentos, saberes e ideologias).

Dessa forma, a territorialidade é entendida como um conceito multidimensional que envolve relações sociais, identidades, apropriação do espaço geográfico, comportamentos, objetivos, metas e práticas espaço-temporais. As territorialidades são intencionais, envolvendo objetos, metas, programas e estratégias de poder, e são fundamentais para a reprodução das relações sociais e territoriais.

Por sua vez, o território é compreendido como uma porção do espaço geográfico que foi apropriada socialmente pela sociedade. Segundo o referido autor, o território não pode ser dissociado das relações sociais e das territorialidades, sendo produto dessas interações.

Saquet (2011) enfatiza que o território é multidimensional, envolvendo aspectos econômicos, políticos, culturais e naturais, e está em constante processo de construção e transformação. Enquanto o território se refere à porção física do espaço geográfico que foi apropriada e delimitada socialmente por uma sociedade ou grupo, as territorialidades são as diversas formas de relações, práticas e significados que é atribuído ao território.

Corroborando com a ideia, Roy e Rolnik (2020) ressaltam a necessidade de compreender as territorialidades e os territórios como espaços físicos e simbólicos moldados por relações sociais. As autoras abordam a importância de reconhecer a interseccionalidade das lutas por justiça habitacional, levando em consideração questões como raça, gênero e classe.

Ao buscar compreender e transformar as formas como as cidades são estudadas e representadas na pesquisa urbana e no discurso popular, Roy (2017) propõe uma intervenção nas abordagens epistemológicas e metodológicas dos estudos urbanos, com foco nas cidades do Sul global. É introduzida a ideia de "urbanismo subalterno", que se concentra na teoria da *megacidade* e nas suas classes e *espaços subalternos*, com destaque para as favelas. Em contraposição a narrativas apocalípticas e distópicas sobre as favelas, o urbanismo subalterno apresenta esses espaços como locais de habitação, subsistência, auto-organização e política, desafiando as narrativas dominantes sobre a megacidade.

Roy (2017) aborda a noção de "megacidade" como uma representação da condição humana no Sul global no século XXI. A megacidade revela os limites e as fragilidades dos centros globais, questionando sua dependência de economias distantes. O conceito de "urbanismo subalterno", então, é visto como uma forma de entender e representar as cidades do Sul global, destacando espaços de pobreza e formas de *agência popular* muitas vezes negligenciadas.

O *urbanismo subalterno* consiste, então, numa abordagem crítica que busca dar voz e visibilidade aos grupos marginalizados, reconhecendo sua agência política e resistência em contextos urbanos. Ele desafia as narrativas dominantes sobre o desenvolvimento urbano e promove uma compreensão mais inclusiva e empoderadora das dinâmicas urbanas (ROY, 2017).

A referida autora infere que o estudo da metrópole contemporânea requer novas abordagens teóricas além do urbanismo subalterno, propondo quatro conceitos emergentes - periferia, informalidade urbana, zonas de exceção e espaços cinzentos - como caminhos para entender a heterogeneidade do urbanismo do Sul, que não pode ser contido nas categorias usuais de megacidades ou favelas, e que desafia a ideia de "ferida colonial". Esses conceitos têm origens distintas, mas estão sendo usados por estudiosos em vários contextos urbanos para traçar novos itinerários de pesquisa e análise (ROY, 2017).

Nessa perspectiva, identifica-se que a leitura de práticas cotidianas de grupos ou populações invisibilizadas contribui para o reconhecimento de formas de resistência popular que desafia estruturas de poder dominantes no espaço urbano-metropolitano.

Certeau (1998), concebe as práticas cotidianas enquanto táticas utilizadas pelos indivíduos para resistir e se adaptar às estruturas de poder, destacando a importância da criatividade e da agência individual na vida cotidiana, e argumentando que as táticas são essenciais para a manutenção da liberdade e da autonomia dos sujeitos frente às forças dominantes. Também é discutida a importância das práticas cotidianas na construção de suas identidades, evidenciando que tais práticas, muitas vezes, ocorrem de maneira invisível, não reconhecidas pelas instituições de poder. As táticas cotidianas são caracterizadas pela sua criatividade e adaptabilidade, nas quais os indivíduos usam recursos limitados disponíveis para criar soluções inovadoras para seus problemas imediatos. Como visto, uma característica fundamental das táticas cotidianas é a sua natureza invisível para os sistemas de vigilância e controle. Enquanto as estratégias são visíveis e planejadas, as táticas operam nos bastidores, muitas vezes passando despercebidas pelos poderes dominantes.

O autor discute a relação entre as táticas cotidianas e o espaço físico, argumentando que os espaços são atravessados e reconfigurados pelas práticas dos indivíduos, que utilizam estratégias espaciais para exercer seu poder e liberdade.

Numa perspectiva crítica ao cotidiano urbano, Certeau (1998) também explora como os indivíduos interagem e transformam os espaços urbanos, a partir da investigação sobre a forma como as pessoas usam as cidades de maneiras não planejadas, subvertendo as normas e restrições impostas pelas instituições e estruturas de poder dominantes.

Os espaços urbanos são campos de batalha onde as práticas cotidianas dos indivíduos entram em conflito com as estratégias das autoridades e instituições que buscam controlar e regular esses espaços. O referido autor descreve duas formas de operar no espaço urbano: a "estratégia", que se refere aos planos e projetos das autoridades para impor uma ordem racional e controlada, e a "tática", que são as práticas cotidianas e improvisadas dos indivíduos para navegar e subverter essa ordem.

Em síntese, à luz desse debate, entende-se que, ao olhar para o processo histórico de luta de grupos invisibilizados nas cidades brasileiras, as Áreas Especiais de Interesse Social - concebidas enquanto instrumento de proteção territorial gestado na luta popular - pode revelar resistência de territórios contra as estruturas dominantes de poder, a partir das possibilidades de leitura de seus cotidianos.

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: INSERÇÃO DAS AEIS NOS PLANOS DIRETORES

A discussão sobre o papel do Estado na redistribuição de recursos e no reconhecimento da diversidade cultural e identitária aponta para a necessidade de um olhar atento a essas duas abordagens para promover a justiça social. Nobile e Leheld (2016) argumentam que o Estado tem um papel essencial na redistribuição econômica por meio de políticas fiscais e sociais, que visam a transferência de recursos do rico para o pobre e a promoção da equidade. Essas

políticas são baseadas em uma perspectiva igualitária, que remonta a tradições socialistas e trabalhistas e busca enfrentar as desigualdades materiais.

Entretanto, ao lado da redistribuição, cresce a demanda pelo reconhecimento da diversidade identitária e cultural, que defende a valorização de perspectivas específicas das minorias e questiona a assimilação forçada das normas dominantes. Taylor (2000), influenciado por Hegel, destaca a importância de o Estado proteger valores culturais distintos para preservar a identidade e autonomia das minorias. Esse reconhecimento é fundamental, pois as identidades são parcialmente moldadas pelo reconhecimento ou sua ausência, sendo que o não reconhecimento pode ser uma forma de opressão, limitando o desenvolvimento pessoal e grupal.

Apesar de ambos serem necessários, Nóbile e Lehfeld (2016) apontam uma desconexão entre as lutas pela redistribuição e pelo reconhecimento, o que gera uma dissociação entre políticas sociais e culturais. Esse distanciamento enfraquece as ações coletivas, dificultando a criação de uma justiça que una igualdade e respeito à diversidade. A desconexão entre essas esferas acaba por gerar políticas que não atendem plenamente às demandas sociais, deixando de promover a justiça em sua forma ampla.

Nessa perspectiva Corrêa (2011) destaca a redistribuição como uma troca de natureza política. A autoridade central, ao coletar impostos e prover serviços, estabelece prioridades para promover o bem-estar público com base em princípios de justiça. A redistribuição centralizada, porém, levanta debates sobre o conceito de “justiça”, que historicamente gerou conflitos devido às percepções distintas de “justa parte”. O modelo redistributivo sugere, então, uma compreensão sobre o papel do Estado na correção de desigualdades e promoção da coesão social, embora a sua aplicação enfrente desafios práticos e teóricos.

Com base no exposto, entende-se que o estudo sobre o contexto de surgimento das ZEIS no Brasil pressupõe a análise da atuação do Estado no processo de implantação de políticas de redistribuição territorial. Em Natal/RN, as AEIS se constituem em algum nível como ferramentas de proteção e luta pelo direito a cidade, conforme é visto a seguir.

O ESTADO E O PROCESSO DE INSTITUIÇÃO DAS AEIS NOS PLANOS DIRETORES DE NATAL

A institucionalização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Brasil surge como uma resposta à necessidade de proteger o direito à moradia, sendo marcada por desafios e conflitos legais. A tese de Duarte (2010) analisa a evolução histórica dessa proteção em Natal/RN, enfatizando a fragilidade de direitos fundamentais ao meio ambiente e à habitação. A autora examina os Planos Diretores da cidade, avaliando as dinâmicas de implementação e as limitações que moldaram as políticas habitacionais locais ao longo das décadas.

O Plano Diretor de 1984, implementado em um contexto de expansão ocupação urbana fragmentada, denota a tentativa de gestão no processo de crescimento desestruturado da cidade.

Com a transformação de áreas rurais em urbanas e a consolidação de periferias na Zona Norte, o plano tentou organizar a expansão urbana, embora com insuficiências em infraestrutura e transporte. Durante esse período, a COHAB e INOCOOP construíram conjuntos habitacionais que atenderam a 176.000 pessoas, mas a demanda continuou a crescer nas favelas e em assentamentos informais (ATAÍDE, 1997).

Apesar do avanço político na década de 1980, com o surgimento de movimentos sociais e uma maior conscientização sobre questões ambientais, o Plano Diretor de 1984 foi criticado por sua abordagem tecnocrática e pela exclusão de debates sociais. A criação das Zonas Especiais de Recuperação Urbana (ZER) sinalizaram esforços institucionais para a identificação da precariedade habitacional, embora não tenham sido regulamentadas. A introdução das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) no Plano Diretor de 1994 foi um passo seguinte que avançou nesse reconhecimento, mas que também não apresentou resultados significativos quanto a regulamentação dessas Áreas.

Contudo, o Plano Diretor de 1994 contribuiu em algum nível para a política urbana e habitacional de Natal, ao introduzir instrumentos voltados para a inclusão social e a participação comunitária. Esse instrumento foi um marco na proteção das comunidades vulneráveis, com destaque para a regulamentação da AEIS Mãe Luiza em 1995. No entanto, comunidades como Jacó e Brasília Teimosa, reconhecidas como AEIS em 2007, ainda aguardam regulamentação, revelando limitações na efetivação de políticas habitacionais abrangentes (BENTES SOBRINHA, ANDRADE E GOMES, 2023).

Por sua vez, o Plano Diretor de 2007 trouxe avanços ao incorporar uma abordagem mais inclusiva e democrática. As políticas federais lideradas pelo Ministério das Cidades fortaleceram em algum nível o instituto das AEIS no planejamento urbano de Natal, favorecendo a participação social na revisão do Plano Diretor.

Essa revisão também introduziu novos indicadores da habitação de interesse social na cidade, como a Mancha de Interesse Social (MIS), que sinaliza as áreas ocupadas por população com renda até 3 salários mínimos, mas não instituídas como AEIS, e os sistemas de governança urbana descentralizados (BENTES SOBRINHA, LIMA, WANDERLEY e CASTRO NETO, 2021). Mais recentemente, Bentes Sobrinha, Andrade e Gomes (2023) identificaram que a revisão do PDN entre 2017 e 2022 foi criticada pela fragilidade na transparência e participação popular, incluindo a ausência de dados técnicos. A intervenção do Ministério Público garantiu alguns avanços, mas os prazos curtos e as decisões arbitrárias minaram a representação das comunidades.

As contribuições dos grupos de trabalho foram desconsideradas, e a apresentação final ignorou questões previamente acordadas. O PDN LC n. 208/2022 demarca mudanças significativas de orientação do planejamento local, de uma visão pautada pela função social da propriedade – com todas as contradições que sua implementação evidenciou – para uma predominantemente neoliberal, que exponencia as possibilidades de mercantilização da terra, evidenciando graves comprometimentos aos princípios da gestão democrática do direito a

cidade. A revisão retrocedeu em áreas de proteção social, excluindo frações de AEIS e permitindo maior flexibilização em áreas vulneráveis, desconsiderando a função social da propriedade e a proteção socioambiental. (BENTES SOBRINHA, ANDRADE E GOMES, 2023), conforme se verifica a seguir, em síntese, no quadro 1.

Quadro 1: Relações entre os Processos de Revisão dos Planos Diretores de Natal e os Principais Acontecimentos e impactos nas AEIS

Período de Revisão do Plano Diretor	Acontecimentos e Mudanças	Impacto nas AEIS
LC n. 3.175 /1984 Regulamentação do uso e ocupação do solo em Natal, no marco metodológico do PPDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da década de 1970.	Não havia ainda a definição de AEIS, focando-se em diretrizes gerais de crescimento urbano e ocupação do solo, sem maiores influências sobre os processos especulativos na cidade. Porém, definiu instrumentos de proteção ambiental e da paisagem, além das Áreas Especiais de Recuperação Urbana (AER), a partir das lutas dos movimentos sociais urbanos verificados em Natal no início dos anos de 1980.	Demarcou as Áreas Especiais de Recuperação Urbana (AER) que nos Planos Diretores seguintes foram confirmadas como AEIS.
LC n. 07 /1994 Primeira Revisão do Plano Diretor de Natal após a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988	Objetivos fundamentados na agenda da Reforma Urbana: gestão democrática, função social da propriedade, direito a cidade. Antecipou a adoção de diversos instrumentos voltados para a democratização do acesso à terra, que vieram a ser aprovados em 2001 no âmbito do Estatuto da Cidade (Lei. n. 10.257/2001)	Definição e demarcação pela primeira vez das AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social em Natal, a partir dos princípios do projeto popular de Reforma Urbana no país e dos movimentos sociais em nível local.
LC n. 082 /2007 (Lei instituída a partir da Revisão do Plano Diretor de Natal L.C n. 07 /1994	Ampliação do reconhecimento e instituição das AEIS no Plano Diretor de Natal.	Ampliação de novas categorias de AEIS, além daquelas instituídas em 1994. (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 ² (mil metros quadrados) destinados à produção de alimentos de primeira necessidade voltada à população com renda familiar predominante de até 3 (três) salários mínimos. Contudo, poucas áreas foram regulamentadas, sendo apenas 5 no universo de 70 AEIS.
LC n. 208 /2022	Flexibilização de medidas protetivas das Áreas Especiais de Interesse	Conflito entre proteção socioambiental das AEIS e interesses do mercado imobiliário

(Lei instituída a partir da Revisão do Plano Diretor de Natal LC n. 082 /2007)	Social, Ambiental e Histórico em favor do mercado imobiliário formal, sob princípios de maximização da mercantilização da terra.	formal, com pressões pela redefinição de limites e padrões de uso e ocupação do solo das AEIS. São exemplos: a subtração de frações de AEIS nas áreas de maior interesse do mercado imobiliário, particularmente a Orla marítima central de Natal, a instituição de plebiscito para alteração da condição de AEIS, além de ampliação da área mínima para os casos de remembramento de lotes em AEIS.
--	--	--

Fonte: os autores.

Em Natal, ao se observar os processos de consolidação da política habitacional local, é visto que a década de 1990, com a promulgação do Plano Diretor de 1994 (Lei nº07/94) representou um marco na proteção das comunidades vulneráveis, destacando-se, neste momento, a identificação da AEIS de Mãe Luiza e posterior regulamentação da área via Lei nº 4663/95. As comunidades do Jacó e Brasília Teimosa só foram instituídas como AEIS em 2007.

A ausência de regulamentação dessas AEIS sugere um olhar sobre a insistência de ameaças de remoção/relocação, ao considerar a falta de medidas protetivas específicas para as áreas, potencializando a força argumentativa e pressões de agentes de interesse econômico nos processos regulatórios na cidade, principalmente aqueles vinculados ao capital imobiliário formal, por se tratar de áreas com localizações privilegiadas, notadamente para a expansão de uma agenda de turismo de sol e mar.

No entanto, cabe destacar que as mudanças na gestão municipal desde a década de 1990 marcam distintas ações de proteção, mas também de privação de direitos. Percebe-se, de modo geral, um avanço na política de proteção dessas áreas ao longo da história, na perspectiva de permanência das comunidades em seus locais de origem. Porém, o processo de revisão do Plano Diretor no período 2017 a 2022 resultou em vários mecanismos de fragilização do Instrumento AEIS. O contexto da pandemia do COVID-19 agravou o problema da participação social que já estava fragilizado nesse processo e repercutiu, de modo específico, em perdas territoriais de comunidades de AEIS, verificando-se a afirmação da agenda neoliberal nas políticas públicas.

MERCADO IMOBILIÁRIO E VALORIZAÇÃO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA LESTE

Com base nas considerações de Polanyi (2000) e Dalton (1994), considera-se que a troca de mercado configura a produção do espaço urbano, reforçando as desigualdades socioeconômicas e marginalizando as populações mais vulneráveis. Carlos (2007) destaca que o Estado frequentemente intervém na requalificação urbana para favorecer a lógica mercantil, impactando a distribuição de investimentos e a normatização do uso do espaço urbano. Para ela, essas intervenções produzem contradições, como a exclusão de moradores

de baixa renda das áreas centrais, evidenciando a relação de dominação exercida pelo poder público em coordenação com o setor imobiliário (Carlos, 2007, p.87).

No Brasil, a partir da década de 1980, ocorre uma reinterpretação da questão urbana, integrando-a à questão social com um foco em justiça social e democracia (RIBEIRO, 2018). Contudo, com o aprofundamento da agenda neoliberal, os problemas urbanos passaram a ser tratados sob a lógica do mercado global, no qual as intervenções urbanísticas foram direcionadas para alinhar a cidade às demandas econômicas globais, marcando o início de uma nova ordem urbana.

Ribeiro e Ribeiro (2018) observam que, devido à ausência de um sistema de bem-estar social bem consolidado, as esferas do mercado e da reciprocidade predominam como vias de acesso a recursos nas metrópoles, contribuindo para uma fragmentação socioespacial. Esse modelo resulta em uma alta concentração de renda e riqueza, característica do capitalismo urbano-industrial brasileiro, no qual a reciprocidade desempenha um papel essencial na coesão social em bairros operários e populares.

Clementino e Ferreira (2018) identificam que a reestruturação produtiva e a integração à economia global trouxeram mudanças importantes tanto para grandes metrópoles quanto para centros urbanos intermediários, impactando o desenvolvimento econômico em regiões menos dinâmicas, mas também ampliando as desigualdades sociais (Clementino & Ferreira, 2018).

Nesse sentido, é visto que a metropolização da RMNatal (Região Metropolitana de Natal) reflete tendências observadas nacionalmente, como a urbanização, migração para áreas urbanas e transformações na qualidade de vida, acompanhadas por desafios como ocupação desordenada, precariedade em serviços e segregação residencial. A globalização intensificou essas dinâmicas, aumentando a competitividade econômica e agravando as desigualdades.

No contexto de crescimento urbano desigual, a agenda neoliberal teve efeitos diferenciados nas regiões brasileiras, refletindo a lógica desigual do capitalismo nacional, em que industrialização e urbanização moldaram a organização territorial. Nos últimos anos, a interiorização das redes urbanas e a concentração econômica evidenciaram a fragmentação regional, especialmente no Nordeste, onde estados como Bahia, Pernambuco e Ceará receberam investimentos estratégicos desde a atuação da SUDENE.

Além disso, verifica-se que a expansão da RMN está ligada à valorização de terras semirrurais, impulsionada pelo mercado imobiliário voltado para estrangeiros e pelo Programa Minha Casa Minha Vida a partir de 2009, que estimulou novos eixos de expansão. Essa dinâmica não está associada ao crescimento populacional, mas sim à pressão do mercado imobiliário para manter a valorização das propriedades (Clementino & Ferreira, 2018).

Com o ingresso de capital estrangeiro, principalmente de empresas portuguesas e espanholas, essas áreas passam por um processo de valorização das terras e de conversão

de recursos naturais em ativos econômicos, redefinindo a relação entre o urbano e o rural nas proximidades dos polos metropolitanos. Esse tipo de mercado imobiliário cresce de forma independente da renda local ou de financiamentos públicos, destacando-se como uma estratégia de expansão que, embora crie novas oportunidades de emprego, traz desafios em relação à sustentabilidade ambiental e ao uso responsável dos recursos (Silva & Ferreira, 2007, p.110).

Silva e Ferreira (2007) ainda evidenciam as transformações socioeconômicas e urbanas em Natal desde o pós-guerra, ressaltando a transição econômica da agricultura para o setor imobiliário, promovida pela urbanização e industrialização das décadas de 1970 e 1980. A partir dos anos 1980, o turismo e a atuação de empresas como a Petrobras diversificaram a economia local, atraindo capital para investimentos em infraestrutura e hotelaria. No final dos anos 1990, o turismo consolidou-se como o eixo central do crescimento urbano e econômico de Natal, atraindo investimento estrangeiro e modificando significativamente o mercado imobiliário local, especialmente voltado ao público internacional.

Nessa dinâmica, as comunidades de AEIS que se constituíram na Região Leste de Natal, notadamente na orla marítima central têm resistido às pressões do mercado imobiliário e muitas vezes do Estado. As ameaças de remoção que se intensificaram a partir de 2016 evidenciam o aprofundamento das políticas públicas privatistas. Porém, esse contexto é marcado também por movimentos e ações de resistência popular. Com base no exposto, apresentam-se a seguir territórios e percepções acerca da resistência popular, a partir da leitura da reciprocidade no cotidiano das comunidades.

EXPERIÊNCIAS COMUNITÁRIAS DE FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO E RECIPROCIDADE NAS AEIS

Localizados em áreas próximas à atrativos turísticos e de espaços ambientais protegidos, as comunidades localizadas nas AEIS da RaLeste de Natal/RN se inserem em uma das áreas mais valorizadas pelo mercado imobiliário de Natal/RN. Possuindo como limites, bairros como Petrópolis e Areia Preta, além do Parque Estadual das Dunas, praias da orla marítima central de Natal, o Rio Potengi e o centro histórico da cidade. Nesse universo, destacam-se no presente estudo as AEIS Mãe Luiza, Brasília Teimosa e Vietnã.

Sobre a comunidade de Mãe Luiza, os primeiros registros sobre a ocupação no atual bairro (Figura 2) datam do início do século XX.

Figura 2: Localização da AEIS de Mãe Luiza



Nota: Mapa elaborado pelo autor (2024).
Fonte: Googlo Earth (2023).

População pobre, excluída do mercado imobiliário formal, teve como alternativa de moradia a ocupação de áreas inapropriadas ou de ecossistemas frágeis. De acordo com Lima (2009) a

ocupação se inicia nos limites próximos a Areia Preta e aos poucos se expandiu sobre o cordão dunar que atualmente conforma o Parque Estadual das Dunas de Natal.

Em 1951 foi construído o Farol de Natal, conhecido como farol de Mãe Luiza. A partir das lutas comunitárias, na década de 1960 começou a ser implantada infraestrutura urbana em Mãe Luiza, a exemplo da instalação da rede de energia elétrica e a pavimentação de ruas principais de acesso ao bairro (FERNANDES, 2011). Em 1992 verificou-se o movimento comunitário que se formou contrário a implantação de um resort em área de dunas adjacente a área do farol de Mãe Luiza. O Seminário Comunitário “Mãe Luiza Existe e Resiste” realizado naquele ano desencadeou um processo de discussão sobre a fragilidade da legislação de uso e ocupação do solo que autorizava a construção de grandes empreendimentos no bairro. Resultou desse processo o reconhecimento do bairro Mãe Luiza como AEIS no Plano Diretor de Natal em 1994 (LC n. 082).

A sua regulamentação foi igualmente protagonizada por grupos e organizações sociais, acompanhada de assessoria técnica junto ao Departamento de Arquitetura (DARQ) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Esse movimento contribuiu para a aprovação da Lei no. 4.663, de 31 de julho de 1995, sendo a primeira AEIS regulamentada do Município de Natal, ampliando e reforçando a rede de proteção social. Porém, a pressão sobre a AEIS Mãe Luiza tem se intensificado no tempo e tem se revelado de forma mais clara quanto aos objetivos de desconstrução da referida lei que a regulamenta a cada fase de revisão do Plano Diretor de Natal.

No processo de revisão do Plano Diretor de 2007 (entre 2004 e 2007), o setor imobiliário pressionou os vereadores para alterar a referida Lei com foco em seu Artigo 7, que restringe o remembramento de lotes até área máxima de 200m², exceto para o uso institucional, e no Artigo 6, que regula o gabarito com altura máxima permitida de sete metros e meio. Diante das pressões em curso e no contexto das lutas dos moradores, as organizações comunitárias do bairro receberam apoio do Prêmio Nobel da Paz, Perez Esquivel, que alertou ao legislativo e executivo do município sobre ações de fragilização de instrumentos de efetivação do direito à moradia e sobre como propostas neste sentido poderiam gerar repercussão em tribunais de direitos humanos (MORAIS, *et. al.* 2008). No âmbito da pandemia do COVID 19, a revisão do atual Plano Diretor do Município (PDN 2022) também revelou a permanente pressão pela fragilização/flexibilização das AEIS do município, regulamentadas ou não, por parte dos segmentos ligados ao mercado imobiliário formal.

De um outro lado, a comunidade do Passo da Pátria, localizado no bairro Cidade Alta, às margens do Rio Potengi (figura 3), em terras da União, tem sua origem registrada em 1780, quando foi construído o Porto do Oitizeiro, posteriormente conhecido como Porto do Passo da Pátria (SOUZA, 2007). Ao longo do século XIX, o porto passou a receber mercadorias principalmente de Macaíba e São Gonçalo do Amarante, contribuindo para a intensa movimentação comercial na área. A partir do final do século, o Passo da Pátria também se tornou um local de moradia, inicialmente para comerciantes da feira e do porto. O acesso ao

porto e à feira era facilitado pela ladeira da Cadeia, que foi objeto de intervenção do poder público para melhorar o acesso. Outra ladeira, chamada Passo da Pátria em referência a uma batalha travada em 1866, também se tornou um acesso importante à região (SOUZA, 2007).

Figura 3: Localização da AEIS do Passo da Pátria



Nota: Mapa elaborado pelo autor (2024).

Fonte: Google Earth (2023)

A feira livre semanal, que começou em 1870, era um evento importante para o comércio local e um ponto de encontro para pessoas de diversas camadas sociais. No entanto, com o tempo, mudanças nos fluxos comerciais e urbanos levaram ao declínio da feira e do porto. Apesar das habitações irregulares e das condições precárias de vida, o Passo da Pátria continuou a atrair

moradores, especialmente trabalhadores ligados ao comércio do entorno e a pesca artesanal, tendo em vista a sua relação com o Rio Potengi.

Em 2002, o Passo da Pátria foi instituído como Área Especial de Interesse Social, (Lei Complementar Nº 44/ 2002) no âmbito do Projeto de Urbanização desenvolvido no marco da Medida Provisória 2.220 /2001 que autorizou a regularização fundiária em terras públicas.

Durante entrevista aplicada na comunidade em março de 2024, observou-se que a comunidade do Passo da Pátria reúne formas de organização comunitária que, ao longo dos anos, têm protagonizado lutas e resistências, tanto na busca por melhorias nas condições de vida quanto na defesa do direito à permanência em seu território. Assim como observado em outras AEIS da região, a comunidade fortaleceu sua rede de apoio social por meio de ações articuladas no Centro de Convivência Dom Nivaldo Monte, parcerias com ONGs e instituições educacionais, e o diálogo com representantes políticos e profissionais voluntários.

A outra comunidade que se destaca na região em estudo é a Comunidade do Jacó localizada no bairro Rocas (Figura 4).

Figura 4: Perímetro da comunidade/AEIS do Jacó



Nota: Mapa elaborado pelo autor (2024).

Fonte: Google Earth (2023)

A formação da comunidade data da década de 1960, localizada no bairro da Rocas, limite com os bairros Praia do Meio e Petrópolis. A comunidade se formou entorno da Lagoa do Jacó, que conferiu nome a comunidade, sendo aterrada no processo de urbanização da região. O assentamento cresceu em direção a encosta que se limita com a Rua Lins Bahia, antiga Rua

do Condor. Reconhecida como AEIS Jacó -Rua do Motor desde 1994, essa comunidade foi ameaçada de remoção no final de 2018, por iniciativa da municipalidade no âmbito do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

A proximidade com as praias da orla marítima central de Natal e do bairro de Petrópolis intensificou a pressão sobre a AEIS, tendo em vista as estratégias de expansão do mercado imobiliário formal na região. Segundo WANDERLEY et al (2019), as famílias fundadoras criaram redes de solidariedade que foram importantes nas ações de resistência aos despejos, ao longo do processo de urbanização da região. A partir de 2018, verificou-se maior interação entre as lideranças da Comunidade do Jacó e as representações do bairro Praia do Meio e da AEIS Brasília Teimosa, situadas no entorno. Com apoio de assessoria técnica de projetos extensionistas (DARQ/UFRN), as 23 famílias que não aceitaram o reassentamento para o bairro Planalto, distante 14km da Comunidade do Jacó, passaram a ser acompanhadas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública do Rio Grande do Norte, permanecendo na área não interdita pela municipalidade, ou em áreas vizinhas, por meio de aluguel social definido no processo judicial. Em 2023, o projeto de urbanização da AEIS Jacó foi aprovado no âmbito do PAC Periferia, sinalizando a possibilidade de resolução do conflito fundiário desencadeado em 2018. Ressalta-se o processo de articulação comunitária evidenciados nas redes de relações intra e entre famílias, principalmente aquelas que pertencem aos núcleos fundadores da comunidade, e o fortalecimento das redes de proteção social envolvendo universidade e sistema de defesa de direitos.

No bairro vizinho ao bairro das Rocas e a AEIS Jacó-Rua do Motor encontra-se a AEIS Brasília Teimosa/Vietnã, que assim como a AEIS Mãe Luiza, se formou às margens da orla marítima central de Natal, inserindo-se atualmente em uma das áreas estratégicas de expansão do mercado imobiliário formal de Natal (Figura 5).

Figura 5: Delimitação da AEIS Brasília Teimosa /Vietnã



Nota: Mapa elaborado pelo autor (2024).
Fonte: Google Earth (2024). SEMURB (2018).

Em 1994, a comunidade de Brasília Teimosa foi designada como Área Especial de Interesse Social (AEIS) pelo Plano Diretor. Desde o processo de revisão do Plano Diretor de Natal (20017-2022) que a orla marítima central de Natal passa por um processo mais intenso de pressão do mercado imobiliário formal sobre os territórios de AEIS situadas na Região Leste. Nesse sentido, a AEIS Brasília Teimosa tem sido alvo de projetos de regularização fundiária, centrados exclusivamente na titulação jurídica da terra e sem participação dos moradores no processo.

A total falta de informações sobre os critérios adotados para a delimitação das casas delimitadas no projeto, combinada com a ausência de participação social no processo definem em algum nível o contexto de ameaça de remoção dos moradores das áreas sob intervenção.

A comunidade de Brasília Teimosa possui diversos grupos e organizações comunitárias que, desde a sua formação, protagonizam as lutas e resistências, tanto para a conquista de melhorias habitacionais e de infraestrutura urbana, quanto para enfrentar as ameaças de remoção. Conforme verificado nas experiências das AEIS analisadas anteriormente, a comunidade da Brasília Teimosa ampliou a sua rede de proteção social, a partir do apoio da universidade e do sistema de defesa de direitos.

RECIPROCIDADE E RESISTÊNCIA NAS COMUNIDADES

O cenário de valorização imobiliária na Região Administrativa Leste de Natal (RALeste), onde bairros como Ribeira, Petrópolis e Tirol se destacam pela alta valorização do solo, contrasta com as AEIS da região, cujos bairros onde se inserem, a exemplo de Rocas e Mãe Luiza, apresentam menor valorização e infraestrutura urbana precária. Contudo, estão situados dentro do Eixo de Investimentos e Valorização Imobiliária (EIVI), uma área com intensa valorização devido à presença de infraestrutura pública e privada que contribui para o aprofundamento das dinâmicas de segregação socioespacial na Região.

Ao discutir a atuação ambígua do Estado, verificou-se que por meio de políticas sociais e urbanas, a municipalidade apresentou avanços significativos vistos no contexto de aprovação do Plano Diretor de 1994. No entanto, a revisão do Plano Diretor de Natal, em 2022, se realizou em um contexto de fragilidade no processo de participação social, ausência de dados técnicos sólidos e de diagnóstico adequado, favorecendo o alinhamento dos interesses públicos e privados em detrimento dos direitos sociais e ambientais

O Plano Diretor de 2022 impulsionou o crescimento no setor imobiliário, especialmente em edificações multifamiliares e projetos turísticos nas zonas Sul e Leste. Estudos como o de Bentes Sobrinha, Moretti e Diógenes (2020) apontam que as definições do referido Plano comprometeram as medidas protetivas das AEIS em suas dimensões socioambientais e fundiárias, além de terem fragilizado os princípios da gestão democrática, agravando as ameaças de remoções sob pressão do mercado imobiliário e do Estado.

Em resposta às pressões que se impõem sobre as AEIS da orla marítima central de Natal, identificou-se que as comunidades se organizaram historicamente, formando redes de apoio, praticando economia informal e promovendo solidariedades, que em tempos de crise se revelam nos movimentos e resistências populares estruturados no princípio da reciprocidade.

Percebe-se que a formação dos territórios analisados e de suas territorialidades – vivenciadas e reafirmadas no cotidiano das comunidades – assemelham-se em aspectos de pertencimento aos locais de origem e, que através de redes de apoio comunitário, configuram trocas recíprocas, possibilitando leituras sobre resistência popular contra as ações do mercado imobiliário no contexto de produção capitalista do espaço, agora intensificado no cenário de avanço de políticas neoliberais, evidenciando um Estado que atualiza a formulação de políticas urbanas nos padrões hegemônicos coloniais de planejamento e pensamento urbano.

Contraditoriamente, com base nos cenários estudados, a AEIS, instrumento da política urbana com origem popular e comunitária, se apresenta como instrumento que pode, a depender dos padrões, níveis e possibilidades de trocas de reciprocidade nas comunidades, garantir a proteção dessas áreas e a permanência de territorialidades, que contribuem, em síntese, com a efetivação, ainda que tardia, do direito à cidade e a visibilidade de territórios historicamente invisibilizados com potencial acervo cultural que revelam formas distintas de (re)pensar e (re)planejar territórios.

REFERÊNCIAS

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. **Habitação de Interesse Social nos planos diretores de Natal – 1984/1994: O desafio para incluir, a exclusão que permanece.** Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1997.

BENTES SOBRINHA, M. D. P.; ANDRADE, S. de A. e; GOMES, C. W. M. Áreas especiais de interesse social: trajetória e perspectivas para a efetivação de direitos na cidade de Natal/RN. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte: Fórum, v. 9, n. 16, p. 255–282, 2023.

BENTES SOBRINHA, M. D. P.; TRINDADE, M. A. da S. F. ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL – ZEIS – E GRANDES EMPREENDIMENTOS: resistência de territórios populares e elementos para inclusão socioterritorial no litoral potiguar. **Revista UNI-RN**, [S. l.], v. 7, n. 2, 2009.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; LIMA, Huda Andrade S. de; WANDERLEY, Marcello Uchoa; CASTRO NETO, Firmino de. **Os rumos do (novo) Plano Diretor de Natal: o que muda nas áreas especiais de interesse social?** Artigos semanais do INCT Observatório das Metrôpoles, 2021.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. **Revista Análise Social**, Vol. XXIX (127), 1994.

BRASIL. **Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília, DF, 10 jul. 2001.

CAMARGO, Gabriel Queiroz de. Direito Urbanístico, ZEIS e a Reurb. In: **Anais do Seminário Internacional O Direito como Liberdade: 30 anos de O Direito achado na rua**, 2020.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do Cotidiano: artes de fazer**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Ângela Lúcia. Natal: **as dificuldades de qualificar a singularidade de uma área urbana metropolizada**. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010**: Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. Cap. 3. p. 79-110.

CORRÊA, Alessandra Baiocchi Antunes. **A exclusão da população de baixa renda dos sistemas de trocas comerciais: uma análise histórica sob a perspectiva do marketing**. Dissertação de mestrado da PUC-RJ, Departamento de Administração, 2011.

DALTON, George. "Market Exchange". **Annual Review of Anthropology**, v. 23, p. 135-155, 1994.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Espaços Especiais em Natal (moradia e meio ambiente): um necessário diálogo entre direitos e espaços na perspectiva de proteção aos direitos fundamentais na cidade contemporânea**. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2010.

FERNANDES, Maria Aparecida da Silva. **Da Resistencia a ação política, a educação pelo consenso: a ação educativa de Pe. Sabino em Mãe Luiza – Natal /RN**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2011.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA (org.). **Missão-Denúncia: em defesa do direito à moradia adequada, ao território e contra os despejos na cidade de natal e região metropolitana/RN**. Natal: Despejo Zero, 2022.

FREIRE, Ana Lucy Oliveira. O desenvolvimento do comércio e a produção do espaço urbano. **GeoTextos**, vol. 6, n. 2, dez. 2010, pp. 11-32.

LIMA, Ana Cláudia de Sousa. **Implantando o Estatuto da Cidade: Estudo para aplicação do Direito de Preempção: Área Especial de Interesse Social de Mãe Luiza - Natal**. 2009.

Monografia de Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009.

LIMA, Huda Andrade Silva de; SILVA, Alessandro Ferreira Cardoso da. Cenário de promoção imobiliária empresarial por incorporadoras: o alcance dos empreendimentos residenciais no arranjo socioespacial da Região Metropolitana de Natal/Brasil. In: XX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2023. **Anais...** Belém: ENANPUR, 2023.

LIRA, Isaac. **A resistência da Brasília litorânea**. 2011. Redação Tribuna do Norte. Disponível em: <https://tribunadonorte.com.br/natal/a-resistencia-da-brasilia-litoranea/>. Acesso em: 17 fev. 2024.

MARICATO, ERMÍNIA. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, Brasil, v. 17, n. 48, p. 151–166, 2003.

MORAIS, Lucia Maria; VIVAS, Marcelo Dayrell, BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P. , CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda (Org.) **Efetivação do direito à moradia na cidade do Natal**: monitoramento e controle social na Missão da Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana – Plataforma DHESCA. Natal, RN: EDUFRN – Editora da UFRN, 2008.

NATAL, **Lei Complementar n. 07, de 05 de agosto de 1994**. Diário Oficial do Município, Natal, 05 de agosto de 1994.

NATAL, **Lei Complementar n. 082, de 21 de junho de 2007**. Diário Oficial do Município, Natal, 21 de junho de 2007.

NATAL, **Lei Complementar n. 208, de 07 de março de 2022**. Diário Oficial do Município, Natal, 08 de março de 2022.

NATAL, **Lei n. 3.175, de 26 de janeiro de 1984**. Diário Oficial do Município, Natal, 29 de fevereiro de 1984.

NATAL. **Lei Complementar n. 4663 de 31 de julho de 1995**. Natal, 1995.

NÓBILE, C. S. R.; LEHFELD, N. A. de S. A redistribuição universal versus o reconhecimento da diferença: os desafios do estado na implantação de políticas públicas. **Revista Aurora**, [S. l.], v. 9, n. 01, p. 87–105, 2016.

POLANYI, Karl. **A subsistência do homem e ensaios correlatos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012. 382 pp

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda, 2000.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **A Metr6pole em Quest6o**: desafios da transi76o urbana. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Metr6poles brasileiras**: s6ntese da transforma76o na ordem urbana 1980 a 2010: Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

ROLNIK, Raquel. **Dez anos do Estatuto da cidade**: das lutas pela reforma urbana 6s cidades da Copa do Mundo. Leituras da cidade. Rio de Janeiro: Letra Capital; ANPUR, 2012.

ROY, Ananya. Cidades faveladas: Repensando o urbanismo subalterno. **Revista e-metropolis**, n6 31, ano 8, 2017.

ROY, Ananya; ROLNIK, Raquel. **Metodologias de pesquisa-a76o para promover a justi7a habitacional**. In: MOREIRA, Fernanda Accioly; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire (org.). Cartografias da produ76o, transitoriedade e desposse76o dos territ6rios populares. S6o Paulo: Observat6rio de Remo76es, 2020.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: T6cnica e Tempo, Raz6o e Emo76o. 4. edi76o. S6o Paulo: Editora da Universidade de S6o Paulo, 2017.

SAQUET, Marcos Aur6lio. **Por uma Geografia das territorialidades e das temporalidades**: uma concep76o multidimensional voltada para a coopera76o e para o desenvolvimento territorial. S6o Paulo: Outras Express6es, 2011.

SAULE J6NIOR, Nelson. **Estatuto da Cidade e o Plano Diretor - Possibilidades de uma Nova Ordem Legal Urbana Justa e Democr6tica**. IN: Os6rio, Let6cia Marques (Org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre, 2002.

SCOTT, James C. **A domina76o e a arte da resist6ncia**: discursos ocultos. Tradu76o de Pedro Serras Pereira. Lisboa/Fortaleza: Livraria Letra Livre, 2013.

SILVA, A. F. C. da; FERREIRA, A. L. A. Din6mica imobili6ria e turismo: novas rela76es, novos riscos. **Cadernos Metr6pole**, 18, pp. 109-133, 2007.

SILVA, Hevilli Freitas. **O trabalho do Servi7o Social na regulariza76o fundi6ria de interesse social**: uma an6lise sobre a efetiva76o do direito 6 cidade em Bras6lia Teimosa - Natal/RN. Monografia de Gradua76o em Servi7o Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, RN, 2022.

SOUZA, Daline Maria de. **Da Pedra do Ros6rio ao Pantanal**: Espaço e Urbaniza76o no Passo da P6tria (Natal/RN). 2007. Disserta76o de Mestrado em Desenvolvimento Regional; Cultura e Representa76es da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

WANDERLEY, Marcello Uchoa et al. Resistências na Desconstrução de Direitos Urbanos: narrativas da comunidade do Jacó e projeto motyrum urbano. Natal/RN. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DIREITO COMO LIBERDADE, 1., 2019, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Unb, 2019. p. 1-14.