



Desenvolvimento Urbano e Turismo:
Análise discursiva de revisão do
Plano diretor de Natal-RN - Lei com-
plementar nº 208, 07 de março de
2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO

MESTRADO EM TURISMO

**DESENVOLVIMENTO URBANO E TURISMO: ANÁLISE DISCURSIVA DA
REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE NATAL/ RN – LEI COMPLEMENTAR Nº 208,
07 DE MARÇO DE 2022.**

KETLYN PONTES DE SOUZA FERREIRA

NATAL/RN

2023

KETLYN PONTES DE SOUZA FERREIRA

**DESENVOLVIMENTO URBANO E TURISMO: ANÁLISE DISCURSIVA DA
REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE NATAL/ RN – LEI COMPLEMENTAR Nº 208,
07 DE MARÇO DE 2022.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Turismo.

Linha de Pesquisa: Turismo e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Mozart Fazito

NATAL

2023

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI
Catalogação de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro Ciências Sociais Aplicadas - CCSA

Ferreira, Ketlyn Pontes de Souza.

Desenvolvimento urbano e turismo: análise discursiva da
revisão do plano diretor de Natal/RN - Lei Complementar n° 208,
07 de março de 2022 / Ketlyn Pontes de Souza Ferreira. - 2023.
148f.: il.

Dissertação (Mestrado em Turismo) - Universidade Federal do
Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas,
Programa de Pós-graduação em Turismo, Natal, 2023.

Orientador: Prof. Dr. Mozart Fazito.

1. Turismo - Dissertação. 2. Desenvolvimento urbano - Natal
(RN) - Dissertação. 3. Plano diretor - Natal (RN) - Dissertação.
4. Desenvolvimento turístico - Dissertação. 5. Análise do
discurso - Dissertação. I. Fazito, Mozart. II. Título.

RN/UF/CCSA

CDU 338.48:711.4

Ketlyn Pontes de Souza Ferreira

Desenvolvimento Urbano e turismo: análise discursiva da revisão do plano diretor de Natal/ RN – Lei complementar N° 208, 07 de março de 2022.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Turismo.

Resultado: Aprovada.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Mozart Fazito Rezende Filho

Presidente da Banca e Orientador – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Dra. Andréia Virginia Sousa Dantas

Examinadora Externa ao Programa – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Prof. Dra. Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha

Examinadora Externa ao Programa– Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Prof. Dra. Ana Catarina Alves Coutinho

Examinadora Externa a Instituição– Universidade Federal do Maranhão.

AGRADECIMENTOS

*Findou-se o aperreio!!! Corre aqui minha gente, é que a dissertação ficou pronta!!!
Chega dá um arrupeio, perceber que eu dei conta.*

Agora é hora de lembrar quando tudo começou, eu pequenininha, questionando o professor: Pobre pode virar Doutor? Com olhar esperançoso, fez questão de me explicar, que para acessar a Universidade, das cotas eu iria precisar.

Wisla, minha irmã, foi na frente bem valente, apontou logo o caminho, e eu segui fervorosamente.

Alcançada a graduação, uma premiação foi me dada, “Parabéns moça do interior, mas a estrada aqui não acaba”. É que pra virar cientista, me faltava muitas escadas. Mozart, meu orientador, tratou logo de dizer “Menina, você é dura na queda¹, e tem muito o que aprender. Cuide em estudar, que eu estarei aqui pra lhe ajudar a vencer”.

Entrar no PPGTUR foi a maior satisfação, ganhei uma bolsa da CAPES² pra custear a danação. Daí em diante, foram noites mal dormidas, foram dias sem saídas, mas nada foi em vão. Estourei foi todos os prazos... Quem disse que ia ser fácil essa tal de pós-graduação?

O percurso da pesquisa também teve aprendizagem, não faltavam teorias pra me ajudar com as análises. Mas pra escrita tomar rumo, foi preciso um mergulho profundo nos discursos da cidade.

No meio da praia do meio, esbarrei num Motyrum³ de gente pedindo direito à cidade.

É que havia uma demolição de um hotel com muita representatividade.

Esse projeto de extensão me deu os pés e deu as mãos, trazendo memórias da minha condição.

¹ Dura na queda – Música de Elza Soares, que me motivou em muitos momentos da escrita: https://www.youtube.com/watch?v=hXzv5ckXm8c&ab_channel=DubasMusica

² O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

³ Agradeço o apoio do Projeto de Extensão Motyrum Urbano – Educação Popular em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

É que ele me fez lembrar que eu sou filha de retirantes, que numa luta constante, nunca tiveram seu chão. Me criaram em uma casinha de madeira, mas que nunca faltou a feira e o acesso à educação.

De mãos dadas com a extensão, vi que a teoria se concretizava na realidade, e foi na zona leste da cidade que encontrei uma questão. Tinha muita gente sem casa, muita gente sem chão, uns até dormiam na praça, em cima de um papelão.

Perto da praia, tinha sempre um bocado de turista, olhando para a vista, e também uma ruma de morador, zelando da rua com primor. Mas a cena, ela não engana, tinha gente em prédios de luxo em suas vidas soberanas. Outras viviam debaixo do viaduto na condição de esperar, enquanto moradias vazias continuavam a sobrar.

A problemática então surgiu e passei a desvendar, os discursos da cidade que estão a se concretizar. A pesquisa se concluiu, mas a luta acabou de começar! Prestem atenção a todos os detalhes que eu tenho pra contar.

...

Agradeço a minha ancestral Vovó Pirigo que me ensinou que eu poderia ser o que eu quisesse, inclusive uma mulher independente, valente e pirigosa dentro das minhas feitura. ⁴ Agradeço a Vó Maria que com toda a sua Sabedoria me ensinou a importância de ser sempre viva, pois a boca é quente.

Agradeço a minha Mãe Lena que me ensinou a ser criativa, cuidadosa e zelosa com meus compromissos e por ter me apoiado diariamente. A meu pai e amigo, Edgar, por todos os conselhos e por me olhar com admiração. Agradeço a Wisla por ser sempre minha inspiração na vida acadêmica e na criação de crianças incríveis, Sara e Raul. Aos amores e amigos que me acompanharam nesse percurso e me apoiaram a estudar. Agradeço imensamente a Mozart, por todos os momentos de acolhimento e orientação. Ao Grupo de Pesquisa e Planejamento do Turismo – GEPPOT e ao Motyrum Urbano por serem fontes de força, resistência e de muito crescimento. Muito obrigada a todos ⁵ que me atravessaram e contribuíram nos caminhos da minha pesquisa!

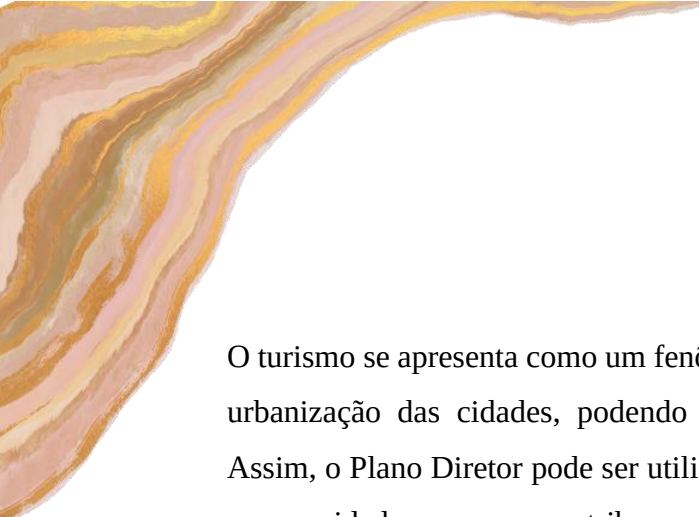
⁴ Para conhecer um recorte da ancestralidade das mulheres citadas nesse agradecimento, acesse o curta-metragem Oid'água de Wisla Ferreira: <https://youtu.be/TrKzZZo2ifM>

⁵ Em especial a Erick Cauann Marques de Alencar que aceitou brincar comigo de colorir essa pesquisa.

a cidade não para, a cidade só brisa
O de cima sobe e o de baixo desce...

Orion Science





RESUMO

O turismo se apresenta como um fenômeno social que influencia profundamente o processo de urbanização das cidades, podendo ser considerado um dinamizador do desenvolvimento. Assim, o Plano Diretor pode ser utilizado como meio de planejar o relacionamento do turismo com a cidade para que contribua para a democratização e o direito à cidade. Para entender melhor essa dinâmica, esta pesquisa estuda a relação do desenvolvimento urbano com o turismo, através da análise das relações de poder contidas no processo participativo de revisão do Plano Diretor de Natal – RN – Lei Complementar N° 208 de 07 de março de 2022. Tem como objetivo principal a análise da dinâmica dos discursos de desenvolvimento urbano e turismo que influenciaram o processo decisório em questão. Para isso, aplica-se procedimentos metodológicos baseados em uma análise discursiva foucaultiana, a partir da bricolagem, que conta com pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas semiestruturadas e observação não-participante. Como resultado, identificou-se fragmentos discursivos que formulam duas narrativas, sendo elas: o discurso ‘Desenvolve Natal’ e o discurso ‘Direito à Cidade’ que competem na arena política por meio do emprego de racionalidades científica, econômica, cidadã e ambiental. A dinâmica dos discursos concorrentes define a ação política que delineia o futuro da cidade. O resultado principal é a predominância do discurso Desenvolve Natal, com fundamentos neoliberais, a partir de estratégias pragmáticas de domínio do processo participativo. Entretanto, os valores principais deste discurso são evidenciados na academia como produtores de desigualdades e piora na condição de vida nas cidades, podendo inclusive vir a confrontar premissas constitucionais e presentes no marco legal que rege o desenvolvimento das cidades no Brasil.

Palavras chaves: Plano Diretor; Natal; Participação; Desenvolvimento Urbano; Turismo; Análise do Discurso.





ABSTRACT

Tourism presents itself as a social phenomenon that profoundly influences the process of urbanization of cities and can be considered a driver of development. Thus, the Master Plan can be used as a means of planning the relationship between tourism and the city so that it contributes to democratization and the right to the city. To better understand this dynamic, this research studies the relationship between urban development and tourism through the analysis of the power relations contained in the participatory process of revising the Master Plan of Natal - RN - Complementary Law No. 208 of March 7, 2022. Its main objective is to analyze the dynamics of urban development and tourism discourses that influenced the decision-making process in question. For this, methodological procedures are applied based on Foucauldian discursive analysis, employing bricolage, which includes bibliographical and documentary research, semi-structured interviews, and non-participant observation. As a result, discursive fragments were identified that formulate two narratives, namely: the 'Develop Natal' speech and the 'Right to the City' speech that compete in the political arena through the use of scientific, economic, citizen, and environmental rationales. The dynamics of competing discourses define the political action that outlines the future of the city. The main result is the predominance of the Develop Natal discourse, with neoliberal foundations, based on pragmatic strategies of mastery of the participatory process. However, the main values of this discourse are evidenced in the academy as producers of inequalities and worsening of the living conditions of cities, which may include confronting constitutional assumptions and being present in the legal framework that governs the development of cities in Brazil.

Keywords: Master Plan; Natal; Participation; Urban Development; Tourism; Discourse Analysis.

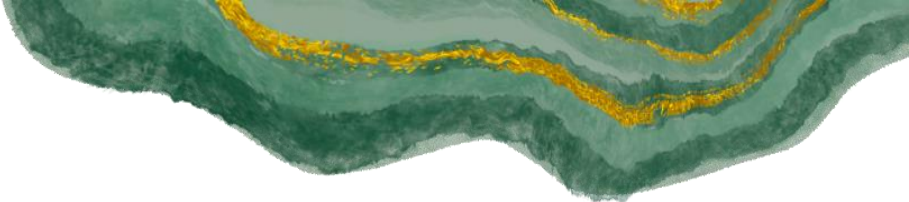


LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dez passos centrais para Análise do Discurso	63
Quadro 2 - Documentos analisados	64
Quadro 3 - Eventos da Observação não-participante.....	65
Quadro 4 - Atores entrevistados	66
Quadro 5 - Quadro metodológico da pesquisa	69
Quadro 6 -Macrotemas e subtemas da revisão do Plano Diretor de Natal.	86

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ocupação Palmares denunciando a violação de direitos humanos	19
Figura 2 - Patrulha vigiando o muro do viaduto do baldo	20
Figura 3 - Rua da AEIS Brasília Teimosa.....	21
Figura 4 - Diagrama Conceitual de competição das racionalidades	55
Figura 5 - Lócus da pesquisa	61
Figura 6 - Diagrama Conceitual Delimitado	67
Figura 7 - A Posicionalidade da pesquisadora	71
Figura 8 - Localização de Natal e as zonas administrativas.....	77
Figura 9 - Períodos relevantes do Planejamento Urbano de Natal	78
Figura 10 - Linha do tempo da Revisão do Plano Diretor de Natal de 2022	84
Figura 11 - Diagrama Conceitual com Delimitação do objetivo B da pesquisa	90
Figura 12 - Marco Temporal das Narrativas	91
Figura 13 - Fragmentos do Discurso Desenvolve Natal.....	103
Figura 14 - Fragmentos do Discurso Direito à Cidade.....	112
Figura 15 - Diagrama Conceitual Delimitado para objetivos C e D.....	116
Figura 16 - Localização dos episódios e narrativas na linha do tempo	118



LISTA DE SIGLAS

ACG – Área de Controle de Gabarito
AEIS – Área Especial de Interesse Social
AEITP – Área especial de interesse turístico e paisagístico
AEM – Área Especial Militar
AMA – Associação de moradores e amigos da Praia do Meio
ANAE – Área Non Aedificandi
BNH – Banco Nacional de Habitação
CDA – Análise crítica do discurso
CONCIDADES – Conselho das cidades
CONPLAM – Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente
CT – Coordenação Técnica
DHESCA – Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais
DSC – Discurso do sujeito coletivo
FECEB – Federação Estadual dos Conselhos Comunitários e Entidades Beneficentes
FECOMERCIO - Federação do Comércio de Bens Serviços e Turismo
FNRU – Fórum Nacional da Reforma Urbana
GT – Grupo de trabalho
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MCVI – Mortes violentas por causa indeterminada
MLB – Movimento de luta de bairros, vilas e favelas
MTUR – Ministério do Turismo
NG – Núcleo Gestor
OBVIO RN – Observatório da Violência do Rio Grande do Norte
ONG – Organização Não Governamental
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDN – Plano Diretor de Natal
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PRODETUR/NE - Programa de desenvolvimento do Turismo no Nordeste
RN – Rio Grande do Norte
SEMURB – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste



TJRN – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte

UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

WCED – World Commission on Environment and Development

ZET – Zonas de interesse turístico

ZPA – Zona de Proteção Ambiental





SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. DESENVOLVIMENTO E TURISMO.....	27
3. PLANEJAMENTO URBANO, PLANO DIRETOR E PARTICIPAÇÃO EM CIDADES TURÍSTICAS.....	36
4. ANÁLISE DO DISCURSO	50
5. OBJETIVOS	58
6. METODOLOGIA DO ESTUDO.....	60
6.1. POSICIONALIDADE DA PESQUISADORA	70
7. RESULTADOS.....	76
7.1. ESTUDO DE CASO: A CIDADE DE NATAL/RN	76
7.1.1. O processo de revisão do Plano Diretor de Natal de 2022 – Lei Complementar N° 208 de 07 de março de 2022.....	83
7.2. SIGNIFICADOS E NARRATIVAS.....	90
7.2.1. Discurso Desenvolve Natal	93
7.2.2. Discurso Direito à Cidade	106
7.3. O DISCURSO EM AÇÃO E OS JOGOS DE PODERES	116
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS.....	134



@MACAVANN

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa estuda a relação do desenvolvimento urbano com o turismo, através da análise das relações de poder contidas no processo participativo de revisão do Plano Diretor de Natal – RN, Lei Complementar nº208 de 07 de março de 2022, no que se refere às decisões tomadas para a Zona Leste da cidade.

No contexto urbano das cidades brasileiras, a política de urbanização está posta na Constituição Federal de 1988, no capítulo II, Artigo 182 que institucionaliza o desenvolvimento urbano por meio de diretrizes gerais que ordenam o cumprimento da função social da cidade e do bem-estar dos habitantes. Isso deve ocorrer por vias de gestão democrática, concretizando o exercício da cidadania por meio da participação (Santos, 2011).

Para isso, o planejamento urbano deve ter como base os artigos 40 e 41 do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001) que estabelecem o plano diretor como obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, para regiões metropolitanas e para áreas de interesse turístico, devendo ser revisado a cada dez anos, com a participação popular de segmentos da sociedade civil e de associações representativas da comunidade.

A idealização de processos participativos orientou a formulação do Estatuto da Cidade, que buscou tencionar uma alteração nos padrões decisórios que se mostravam excludentes e produtores de desigualdades socioespaciais (Santos, 2011), os quais se estabeleceram nas cidades brasileiras e que são facilmente perceptíveis para àqueles cidadãos que enfrentam as dificuldades diárias de acesso à moradia, lazer, transporte, saúde e aos espaços públicos. Logo, entende-se como primordial um processo democrático e participativo de construção ou revisão de planos diretores que garantam o direito à cidade através de suas diretrizes, freando, assim, os impactos do desenvolvimento desigual e garantindo os direitos dos munícipes.

Ao tratar-se de uma cidade turística, é importante ressaltar a sua dinâmica específica, caracterizada pelos fluxos de visitantes, operação de atividades econômicas específicas (acomodação, transporte, alimentação, etc.), que atuam de maneira sinérgica para apoiar a ampliação desse fluxo para produção econômica, mas que pressionam fortemente a infraestrutura municipal e, portanto, carecem de diretrizes específicas para seu planejamento e gestão (Beni, 1998).

Assim, o turismo se apresenta como um fenômeno social que influencia profundamente o processo de urbanização e industrialização da cidade, podendo ser considerado um dinamizador do desenvolvimento. Os investimentos do Programa de Desenvolvimento do

Turismo no Nordeste (PRODETUR) são exemplos da estruturação urbana através do turismo, com a ampliação e aperfeiçoamento da infraestrutura, principalmente de transporte e acesso (Beni, 2006), promovendo a modernização das cidades. Por outro lado, a produção de um entorno urbanístico que atende a esta demanda, molda o olhar daquele que passa e logo se vai satisfeito, ocasionando a quem fica, a clareza das danosas consequências de um espaço segregado, como o aumento da especulação imobiliária e uma possível gentrificação (Mendes, 2017).

Levando em conta este cenário, o Plano Diretor também deve ser utilizado como meio de planejar o relacionamento do turismo com a cidade para que sejam cumpridos os direitos básicos da sociedade, respeitando as áreas especiais de interesse social, colaborando com a preservação das zonas de proteção ambiental, cultural e histórica e agindo de forma que a abrangência dos impactos negativos do turismo seja controlável, e fazendo com que as ações em prol deste fenômeno contribuam com a democratização e o direito à cidade.

Ressalta-se que o Plano Diretor de Natal já foi aprovado e se encontra em vigor, dado como Plano Diretor de Natal (PDN), Lei Complementar nº 208 de 07 de março de 2022, e se tratou de um momento de decisões importantes que poderiam possibilitar melhorias e a garantia os direitos básicos para os cidadãos natalenses ou o ensejo que privilegiaria os interesses de uma elite minoritária. Cabe destacar que o macrozoneamento da cidade trouxe à zona leste interseções de zonas e áreas especiais que dialogam com a temática do turismo e do desenvolvimento urbano, tornando-se palco das principais disputas do processo de revisão do PDN, permitindo, assim, a visualização de interesses distintos, e a formação de discursos concorrentes e concomitantes. Essa disputa, compreendida na arena política de revisão do PDN, foi permeada por dinâmicas discursivas que refletem os conflitos de poder. Com isso, o futuro da cidade e quem lhe tem direito já foram determinados na ocasião, levando a decisões que irão promover mudanças na vida dos munícipes e no desenho urbano da cidade. É nesse contexto que se torna crucial analisar os efeitos dessas dinâmicas na formulação da diretriz urbana e na efetivação da lei.

Diante disso, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: Como ocorre a dinâmica dos discursos de desenvolvimento urbano e turismo no processo decisório participativo de Revisão do Plano Diretor de Natal no que tange a zona leste da cidade?

Portanto, o objetivo principal é analisar a dinâmica dos discursos de desenvolvimento urbano e turismo que envolveram o processo de revisão do Plano Diretor de Natal - Lei Complementar Nº 208 de 2022, com foco nas disputas existentes na zona leste da cidade. Para

tanto, os objetivos específicos são: Descrever a arena política de revisão do plano diretor em vigor (2022) a partir do detalhamento do processo regimental e participativo de revisão e da identificação dos atores envolvidos; identificar os significados e fragmentos dos discursos de desenvolvimento urbano e turismo que competem e influenciam o processo decisório; identificar as racionalidades empregadas pelos atores para dar legitimidade aos discursos que competem na arena política e demonstrar como essas racionalidades são manipuladas para atrair coalisões de apoio político para fortalecer determinadas posições e gerar as diretrizes de desenvolvimento urbano que estão presentes no novo Plano Diretor de Natal.

Para uma cidade turística, as mudanças urbanas influenciam diretamente as especificidades do fenômeno turístico, que por sua vez contribui diretamente para a formação da região metropolitana e das características urbanas da cidade (Bentes; Tinoco & Livramento, 2007). Neste cenário, é importante ressaltar que o turismo na cidade de Natal se demonstra latente, sendo considerada o 3º destino mais procurado por turistas domésticos no Brasil para os meses de janeiro e fevereiro de 2022 (Ministério do Turismo - MTUR, 2021). Entretanto, o sucesso mercadológico das atividades comerciais que apoiam o turismo (hotelaria, transporte, alimentos e bebidas, etc) não reflete na resolução de problemas socioespaciais básicos da cidade, tendo em vista que Natal ainda vem apresentando dificuldades para garantir os direitos sociais aos seus cidadãos no que se refere à habitação, segurança, mobilidade e lazer.

A missão-denúncia promovida pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNRU com o apoio da Plataforma DHESCA - Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, e outras entidades locais, desde o ano de 2021, investiga e denuncia as tentativas de despejos e violações de direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais nas capitais Brasileiras. No ano de 2022 a missão-denúncia ocorreu em Natal-RN, quando buscou investigar e comprovou a ineficiência do espaço urbano na atualidade (Fórum Nacional da Reforma Urbana, 2022).

A zona leste da cidade teve importante enfoque durante as denúncias (Figura 01, 02 e 03), caracterizando as violações de direitos da Ocupação Palmares, da população em situação de rua do Viaduto do Baldo e das AEIS Brasília Teimosa, Mãe Luiza e Jacó (Fórum Nacional da Reforma Urbana, 2022).



Figura 1 - Ocupação Palmares denunciando a violação de direitos humanos
Fonte: Recuperado de Fórum Nacional da Reforma Urbana (2022)

As violações de direitos que permeiam essas localidades vão desde a expulsão das pessoas em situação de rua do Viaduto do Baldo, por meio da construção de um muro que impede o uso do viaduto como teto e da implantação de uma patrulha constante que atua vigiando as possíveis ocupações, à subtração de frações da AEIS Brasília Teimosa, que são resultados de um processo decisório ausente de transparência (Saiba Mais, 2022).



Figura 2 - Patrulha vigiando o muro do viaduto do baldo
Fonte: Recuperado de Fórum Nacional da Reforma Urbana (2022)

Ainda há de se considerar que essas intervenções do poder público municipal foram aplicadas em meio à pandemia de Covid-19, onde as violências contra a moradia estavam impedidas de ocorrer, em detrimento do projeto de lei nº 827/2020 e da Campanha Nacional Despejo Zero (2020), que buscam reconhecer a necessidade de cuidado com ações violentas em meio a uma crise sanitária, econômica e social. Ainda assim, o poder público municipal insistiu em atuar em um projeto de higienização, que recai diretamente no não cumprimento do direito à moradia e, consequentemente, do direito à cidade.



Figura 3 - Rua da AEIS Brasília Teimosa

Fonte: Recuperado de Fórum Nacional da Reforma Urbana (2022)

Além dos problemas de habitação, o Brasil apresenta dificuldades no quesito segurança, o que merece atenção dadas as políticas permissivas de armas de fogo que foram adotadas no ano de 2019, o aumento do uso da violência por policiais e o aumento da violência com os povos originários, sem-terra, assentados e lideranças agrárias e urbanas causada pelos conflitos territoriais (Atlas da Violência, 2021). Apesar desse fato, o Brasil apresentou uma queda de homicídios no ano de 2019, que pode ser explicada pela qualidade dos dados coletados, dado que, à medida que os homicídios diminuíram, as mortes violentas por causa indeterminada (MCVI) sofreram um aumento. Além disso, essa diminuição está relacionada às mudanças demográficas, como o envelhecimento da população e, consequentemente, uma redução no número de jovens, que historicamente são as principais vítimas e autores dos homicídios. Programas e ações de segurança pública também contribuíram para essa redução nas últimas décadas (Atlas da Violência, 2021).

Segundo a Revista OBVIO (2020), das mortes ocorridas no Rio Grande do Norte, 68,1% das incidências se referem a mortandade da juventude, no período de 2015 e 2019, sendo Natal responsável por 36,4% das ocorrências. As zonas administrativas da cidade com maior incidência são a zona norte e zona oeste, seguidas pela zona leste, que absorve apenas 10,6% dos casos. Os dados também apontam que ser jovem, negro e periférico em Natal são fatores determinantes de exclusão e consequentemente do sofrimento pela violência.

Quanto à infraestrutura urbana, Natal tem a zona leste como a região administrativa representante da melhor infraestrutura da cidade, contando com a existência de iluminação pública, pavimentação, calçada, esgotamento sanitário e drenagem (Natal, 2017). Apesar disso, em períodos de chuva, a região sofre com alagamentos, ocasionando riscos de vulnerabilidade socioambiental, como ocorreu no bairro de Mãe Luiza no ano de 2014, quando a precipitação concentrada de chuvas levou ao escorregamento do solo na encosta da Rua Guanabara, destruindo 26 residências e interditando outras 54, denunciando a drenagem precária aliada à impermeabilização do solo (Lima & Almeida, 2018).

Contudo, a região conta com a oferta de serviços básicos, com a presença de unidades de saúde e equipamentos de segurança pública para atender à população. As atividades econômicas são, em sua maioria, da área de comércio e serviço (Natal, 2019).

O acesso ao lazer é diversificado. O fácil acesso ao centro da cidade possibilita o uso dos seus equipamentos históricos e culturais. Para além disso, as comunidades usufruem das praias mais próximas como a Praia do Forte e a Praia do Meio que correspondem à Área Especial de Interesse Turístico e Paisagístico - AEITP 3, havendo o uso ativo advindo de iniciativas como o Projeto Nossa Orla (AGORA, 2017) que tem como proposta promover a qualidade de vida por meio do turismo através de atividades de esporte, cultura e lazer. Entretanto, a infraestrutura e segurança da praia não favorecem a prática, pois se encontram em constante estado de deterioração, mesmo havendo obras de reestruturação (Tribuna do Norte, 2022).

Ainda que a zona leste conte com toda essa infraestrutura e serviços, a sua população vem diminuindo, realizando um caminho inverso ao do restante da cidade. É o que aponta a estimativa realizada pela SEMURB (Natal, 2019), com base nos índices do IBGE 2010, que aponta o crescimento populacional de Natal é de 18,8%. A zona leste terá um decréscimo populacional estimado em 0,7% no período de 2010 a 2027.

Dado o exposto, nota-se as dificuldades e características socioeconômicas e paisagísticas da zona leste, que somadas à lacuna do decréscimo populacional, tornam-se aspectos fundamentais a serem observados na arena política de revisão do plano diretor de Natal.

Com isso, é possível notar que, apesar de uma retórica de ‘cidade sustentável’, o desenvolvimento urbano tem sido orientado primordialmente para o crescimento econômico, tratando as cidades como empresas e os cidadãos como clientes, onde quem tem mais poder aquisitivo tem os melhores acessos e comodidades, demonstrando a hegemonia do interesse

empresarial no governo da cidade, o que é característico do discurso da modernização neoliberal. Harvey (2005) o descreve como uma ideologia que prega a libertação das capacidades empreendedoras dos indivíduos em um ambiente de desregulação dos mercados e privatização dos serviços públicos.

O neoliberalismo passa a ser concretizado nas políticas de governo, e o planejamento urbano não foge à regra. É o que os autores Imilan e González (2017) apontam na análise da privatização do planejamento urbano do Chile, onde os resultados refletem a ineficiência das políticas neoliberais, que implementaram reformas austeras, tendo como justificativa o desenvolvimento econômico. Os autores Madanipour, Miciukiewicz e Vigar (2018) concordam que o regime neoliberal leva a mudanças urbanas que propagam políticas de desigualdade, através de uma gestão corporativa do espaço público que reforça a ideia de desenvolvimento empreendedor.

Ao pensar no processo decisório, Bramwell e Sharman (1999) elaboraram uma estrutura analítica para avaliar a inclusão de arranjos colaborativos locais, pois compreendem que esse processo leva à legitimação das decisões. Roy (2015) informa que a ênfase ao direcionamento econômico do planejamento urbano está oculta na estratégia de planejamento colaborativo, democrático e participativo, pois a aplicação na vida real é problemática, tornando-se um meio dos agentes neoliberais validarem democraticamente seus objetivos. Ao refletir sobre as contradições do planejamento participativo no Brasil e analisar o papel da política de desenvolvimento urbano em Niterói-RJ, Friendly (2019) constata a desigual relação de poderes nos processos decisórios.

No que se refere à relação do turismo com o desenvolvimento urbano a literatura recente nos traz novamente a lógica da rentabilidade. Souza (2018) identificou que a realização dos investimentos em infraestrutura urbana em prol de Megaeventos ocasiona espaços excludentes reforçando o urbanismo neoliberal. O turismo também é utilizado para justificar a implantação de modelos de desenvolvimento econômico e urbano, como apresenta as autoras Lenzi e Cazetta (2017) com o estudo de caso de Campeche - SC, que demonstra a luta entre os empreendimentos turísticos imobiliários e a resistência da população em um processo de micropolítica. Assim, áreas das cidades são reconfiguradas como zona de consumo, e acabam disfarçadas de ‘espaços de esporte, lazer e turismo’ (Hall, 2006) e ‘cidades de cultura’ (Lee, 2007).

Levando em consideração a descentralização da gestão urbana, que atribui ao poder público o papel de árbitro na mediação dos conflitos entre os atores envolvidos no processo

decisório, torna-se evidente a existência de micropolíticas que influenciam o processo participativo de construção de políticas públicas.

Nesse contexto, ao analisar os problemas urbanos de Natal/RN, uma cidade turística que enfrenta dificuldades no cumprimento de suas funções sociais, observa-se que o objetivo do bem-estar social, promovido pela Constituição Federal, ainda não foi alcançado. Apesar do processo decisório de revisão do Plano Diretor de Natal contemplar diretrizes participativas que visam à construção de uma lei democrática, é notável que os discursos de desenvolvimento urbano e turismo estão presentes no processo, contribuindo com a formulação das micropolíticas. Diante dessa dinâmica discursiva, torna-se fundamental a realização de pesquisas que aprofundem a compreensão sobre essa temática.

Ao analisar as relações de poder em ambientes políticos, autores como Flyvebjerg (1998) e Hajer (1993) propõem o uso de uma técnica de análise discursiva inspirada na obra de Foucault. Essa abordagem proporciona o aprofundamento no conflito e revela os discursos dominantes ao longo do processo decisório. Pesquisas anteriores, como as de Fazito, Scott e Russel (2016), Rodrigues (2018), Marques (2018), Ferreira (2019) e Marques, Fazito e Cunha (2021), também adotaram essa metodologia desenvolvida por Hajer (2006) e fundamentada nos conceitos de Foucault.

Portanto, compreender a dinâmica discursiva no processo de formulação ou revisão do plano diretor é essencial para avaliar a qualidade da estrutura democrática e participativa desse processo. Para isso, aplica-se procedimentos metodológicos baseados em um tratamento discursivo foucaultiano (Hajer, 2006), que adentra a ‘zona proibida de pesquisa’, definida como um espaço em que valores tradicionais de pesquisa, como validade, confiabilidade e generalização, são desafiados (Jamal & Hollinshead, 2001). A análise discursiva proposta neste trabalho perpassa pelas seguintes etapas: a identificação da arena política onde ocorre a competição entre diferentes discursos, a descrição dos discursos desde os seus fragmentos até ganharem aspectos narrativos e legitimação que opera pela mobilização de argumentos racionais que, por sua vez, atrai as coalisões discursivas a apoiarem determinados discursos e, assim, efetivam a legislação e o futuro da cidade. Assim, este trabalho visa contribuir para a Escola de Turismo Crítico que, desde a virada do milênio, tenta desconstruir os discursos neoliberais hegemônicos de desenvolvimento.

Para orientar a leitura, este primeiro capítulo tratou da introdução com a apresentação do tema, problemática, objetivos, demonstrando a justificativa empírica e teórica e por fim o delineamento da metodologia. O capítulo 02 apresenta as reflexões sobre desenvolvimento e

turismo, onde se observa o diálogo entre as seguintes teorias: modernização, desenvolvimento sustentável e pós-desenvolvimento. No capítulo 03 são discutidos o planejamento urbano, compreendendo o papel do Plano Diretor na gestão do espaço urbano e a participação mediante os conflitos resultantes da interação dos atores sociais na construção coletiva das políticas urbanas.

O capítulo 04 trata-se da discussão sobre diversas vertentes da análise do discurso, demonstrando que a análise de discurso foucaultiana é mais adequada aos estudos de caso que apresentem situações conflituosas em determinadas arenas políticas. No capítulo 05 detalham-se os objetivos definidos e, no capítulo 06, encontra-se os procedimentos metodológicos.

O capítulo 07 se refere aos resultados, sendo dividido em 3 seções. Na primeira seção (7.1), encontra-se a caracterização do estudo de caso com detalhes do processo de urbanização de Natal-RN e a descrição da arena política de revisão do Plano Diretor de Natal. A segunda seção (7.2) apresenta os significados e narrativas identificados, com a identificação de dois discursos que interagem na arena política de revisão do Plano Diretor de Natal, intitulados ‘Desenvolve Natal’ e ‘Direito à Cidade’. A terceira seção (7.3) demonstra o discurso em ação e os jogos de poder, revelando a predominância de um discurso sobre o outro e os seus resultados políticos. E, finalmente, no capítulo 08 se encontra as considerações finais.



2. DESENVOLVIMENTO E TURISMO

Para refletir sobre desenvolvimento e relacioná-lo ao turismo, priorizou-se o diálogo entre as seguintes teorias de desenvolvimento: modernização, desenvolvimento sustentável e pós-desenvolvimento.

Considera-se a modernização como teoria de desenvolvimento hegemônica, pois ela sustenta os ideais econômicos (Rostow, 1960) presentes nas ações políticas urbanas e nas compreensões do fenômeno do turismo. Em paralelo à teoria da modernização, aborda-se o desenvolvimento sustentável que tende a apresentar uma interligação entre interesses econômicos e ambientais, com discursos que se caracterizam pelo caráter econômico, velado por uma retórica de sustentabilidade (Fazito et al, 2017). E por último, reflete-se sobre o debate contra hegemônico, tendo o pós-desenvolvimento como fomentador das considerações da prática social, através do reconhecimento de conhecimentos, vozes e preocupações dos movimentos sociais (B. S. Santos, 2009).

As origens do desenvolvimento nos trazem como conceituação primordial um processo natural, fazendo referência à destruição, reconstrução e renovação de algo para aprimoramento da vida em sociedade. É importante observar que o desenvolvimento é pautado na situação de decadência para que ocorra a renovação. Essa dimensão destrutiva é tida como ponto de partida para a forma moderna de desenvolver e atingir o ideal da vida nas sociedades capitalistas: o progresso (Cowen & Shenton, 2005).

Nesta perspectiva, Singer (1982) afirma que os discursos de desenvolvimento nos levam para duas correntes teóricas: a que entende desenvolvimento como crescimento econômico e a que distingue desenvolvimento de crescimento. O recente discurso neoliberal ampliou a capacidade da modernização de produzir as desigualdades, particularmente nos espaços urbanos (Castells, 2003; Leitner et al., 2007), e impactou mais fortemente no desenvolvimento das nações do Sul Global. A base desse discurso vem de um desenvolvimento econômico focado no progresso, entendido como ampliação do consumo e do avanço tecnológico, mas que falhou no alcance do desenvolvimento humano de fato, resultando em meros esforços para melhorias materiais (Cowen & Shenton, 2005).

Por esse motivo, o desenvolvimento aparece em nosso imaginário como sinônimo de expansão de riqueza e renda (Sen, 2010), e isso nos leva à concretização das ações de desenvolvimento por meio de uma visão reducionista e meramente econômica. Os estudos de

desenvolvimento passam a se apropriar dos conceitos econômicos, formulando discursos hegemônicos.

Logo se faz necessário compreender que, ao refletir sobre a teoria da modernização, é importante entender que ela é caracterizada pela fluidez da construção e da desconstrução. O alcance do desenvolvimento com o propósito de crescimento foi teorizado por Rostow (1960) que defendia a industrialização como um dos meios para alcançar a modernização, tendo o nacionalismo como importante propulsor dos estágios de desenvolvimento. A teorização de Rostow (1960) propõe cinco estágios de desenvolvimento, com foco no aumento do consumo e no avanço tecnológico, suprimindo os demais aspectos da vida.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a modernização se mostra como discurso hegemônico de desenvolvimento. O impacto da modernização nas cidades faz com que o turismo seja percebido como ferramenta de crescimento econômico. Logo, observam-se as mudanças nos cotidianos das populações, que passam a se relacionar com o fenômeno turístico através de uma perspectiva mercantil (Fazito, 2015). O turismo é normalmente apresentado a partir do seu potencial de expansão de riqueza e renda, como uma atividade geradora de emprego. Isso é resultado da política econômica neoliberal aliado ao discurso da modernização que repercute na formulação do desenvolvimento do turismo (Telfer & Sharpley, 2007).

É importante contextualizar que o neoliberalismo, surge nas décadas de 1940 e 1950, na Suíça, por meio de um grupo de cientistas políticos e economistas, com destaque para Friedrich Hayek e Milton Friedman, que desempenharam papéis fundamentais na formulação das ideias neoliberais, argumentando que a intervenção estatal na economia deveria ser reduzida ao mínimo, promovendo assim a liberdade econômica e o livre mercado como meios para alcançar a prosperidade, se opondo ao Estado de bem-estar dado pelo keynesianismo, predominante no pós-Segunda Guerra Mundial (Chauí, 1999). O que ocorre é que o neoliberalismo resultou no aumento da desigualdade econômica, na redução dos serviços sociais, na erosão dos direitos dos trabalhadores e na instabilidade financeira. Além disso, o neoliberalismo promoveu a financeirização da economia, a privatização de serviços públicos e práticas prejudiciais a liberdade individual (Fazito, 2013).

Na América latina, os países adotavam projetos desenvolvimentistas que buscavam autonomia nacional e crescimento econômico por meio de políticas industriais e estatais. No entanto, com a ascensão do neoliberalismo internacional e da globalização, esses projetos foram substituídos por uma ênfase na inserção competitiva nos circuitos globais da economia. Isso levou a uma reafirmação da dependência econômica e da condição periférica da América Latina

no sistema global (Ribeiro & Diniz, 2022). Diante disso, no Brasil, o neoliberalismo começou a ganhar influência nas décadas de 1980 e 1990 e foi durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), que foram implementadas políticas de abertura econômica e privatizações de empresas estatais. No entanto, foi durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que as políticas neoliberais foram mais profundamente incorporadas (Filgueiras, 2006).

Neste cenário, o turismo passa a ser visto como uma indústria de prestígio e obtém a atenção internacional. Com isso, agentes internacionais iniciam o processo de fomentação do turismo de massa, refletindo o colonialismo da distribuição nacional (Britton, 1982). Estamos diante da teoria da dependência aplicada ao cenário do turismo. A subordinação dos interesses nacionais em prol de classes elitizadas e internacionais. A teoria da dependência passa a ser considerada como resultante das relações de centro-periferia e da incapacidade das elites locais de agirem como nacionalistas na defesa dos direitos nacionais. Diante disso, só resta a união ao sistema dominante, por parte dos países periféricos (Bresser-Pereira, 2005).

O resultado dessa ação se dá na reprodução de espaços urbanos segregados pela indústria do turismo, onde a população local permanece sujeita a meros subempregos, uma vez que os ganhos maiores são destinados a essa gestão estrangeira ou gestões locais dominantes (Britton, 1982). O turismo torna-se meio para a indução das cidades ao sistema capitalista, se apresentando como um discurso constante nas arenas de conflitos, reverberando a reprodução do capital e levando à mercantilização da vida social (Brenner, 2018). Os impactos negativos dessa condicionante para a cidade nos levam a refletir a respeito das abordagens das capacidades.

Para Fazito et al (2017), o turismo possui capacidades de promover a liberdade e o alcance da autonomia e da emancipação, resultando na contribuição do desenvolvimento humano. Para isso, é necessário que as liberdades básicas estejam elencadas como características desse desenvolvimento. A privação das capacidades reflete no sujeito, portanto, é fundamental que o indivíduo possa ser ou fazer o que quiser, tendo como fim o bem-estar (Robeyns, 2005).

Com isso, Fazito et al (2017) descrevem o papel do turismo no desenvolvimento humano, e propõem uma discussão através do diálogo dos estudiosos Paulo Freire e Amartya Sen, que resulta no equilíbrio entre o desenvolvimento como liberdade aliada à conscientização e autonomia do indivíduo, em uma espécie de expansão da capacidade individual de criticar e contribuir para a melhoria do seu desenvolvimento e de sua sociedade. Sen (2010) afirma que

para ter capacidades é necessário reduzir a fome, o analfabetismo, aumentar o acesso a moradia, segurança e saúde. Só a sociedade pode dizer o que deseja e definir os limites desse desenvolvimento.

Harvey (2005) propõe que a mudança ocorra através de um processo social alternativo, pautado em uma população com direito a uma vida digna, através do confronto do poder da classe dominante e de seus argumentos morais. Já Dardot e Laval (2017) acreditam no princípio do comum, que afirmam ser a forma de construção política que implica a instituição de novos poderes, demandando uma autogestão interpretada como a implicação de uma democracia política. Esse diálogo, tido para muitos como impossível, entre autores liberais e materialistas, tem produzido representações de desenvolvimento bastante conectadas à realidade contemporânea.

A compreensão de desenvolvimento passa a absorver uma nova roupagem interligada às origens do pensamento ambiental que estão alicerçadas nas preocupações da manutenção da biodiversidade (Franco, 2013), reforçando a necessidade de conservação. A proposta de propagação da ideia de minimização dos impactos mantendo o crescimento econômico, denominada como desenvolvimento sustentável, resultou na seguinte definição: "desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades" (WCED, 1987). O que Fazito et al (2017) criticam ao entenderem que o conceito é propositalmente ambíguo e transmite a necessidade de proteção, no entanto não informa como se dará a proteção.

Com isso, percebe-se que desenvolvimento sustentável pode ser usado como um discurso que permite diferentes compreensões, pois não conseguimos ir além das generalidades impostas pelo conceito. No entanto, a busca pela coerência lógica do conceito é necessária para que se supere as inúmeras aplicações do termo e para que possamos caminhar para este mundo sustentável (Mebratu, 1998).

O desenvolvimento sustentável em cidades turísticas é absorvido principalmente pelas ações de marketing, pois há a percepção de que planejar o fenômeno para a sustentabilidade se trata apenas da fomentação de campanhas ou selos verdes. Para Wheeler (1991), a sustentabilidade é utilizada para sustentar negócios. O autor considera que a intersecção entre turismo e ecologia é um meio de manutenção de status e uma massagem em nosso ego, sendo denominado por ele como “ego-turismo”. Contudo, é importante destacar que o conceito de desenvolvimento sustentável é amplamente utilizado nos processos de tomada de decisão dos planos diretores. No entanto, muitas vezes esse discurso acaba sendo superficial e abrangente,

o que acaba favorecendo os interesses dos grupos mais poderosos. Isso resulta em um discurso conservador, que evita promover mudanças significativas para as gerações atuais, mesmo quando disfarçado como um discurso alternativo (Fazito, 2013).

A fim de transpassar as compreensões hegemônicas de desenvolvimento que influenciam o turismo e sua relação com a cidade, é necessário observar as teorias críticas do turismo que orientam a um caminho dialético, onde seja possível realizar a identificação das relações de poder e ideologias que direcionam os estudos, levando à proposição de direcionamentos que o visualizem como um fenômeno social, humano e capaz de influenciar o exercício da cidadania (Gastal & Moesch, 2007).

Quanto ao caráter crítico das teorias de desenvolvimento, destaca-se o pós-desenvolvimento, que é entendido como um processo e um discurso histórico que cria construções de perspectivas do terceiro mundo (Escobar, 1995; Gibson-Graham, 2005). Essa teoria se refere ao avanço na formulação, reformulação e implementação de propostas sociais e econômicas alternativas. Entretanto, para B. S. Santos (2009), a tarefa crítica não pode ficar limitada à geração de alternativas. Requer um pensamento onde a justiça social global seja pensada em conjunto com uma justiça cognitiva global.

A crítica fundada pelo pós-desenvolvimento se baseia nas propostas que aceitam as premissas do desenvolvimento como meta universal, sem desafiar as estruturas centrais do capitalismo, e neste aspecto, o discurso do pós-desenvolvimento se encontra com a decolonialidade.

A decolonialidade realiza uma crítica da base padrão de poder mundial denominada como colonialidade do poder que é engendrada segundo uma lógica de dominação excludente e hierárquica, que se configura como uma junção de controles da esfera cultural, econômica, social e do conhecimento que reverberam em cada detalhe do cotidiano (Quijano, 2005).

Ao refletir sobre as estruturas de poder, B. S. Santos (2009) aponta que há uma divisão bem definida do mundo global, do qual ele nomeia como linhas abissais, que dividem a realidade social em dois lados. Um lado expressa a humanidade e a legalidade, e outro lado a sub-humanidade e a ilegalidade. Trata-se da zona colonizadora e da zona colonial e, na medida que um lado se acentua, o outro se esgota, não havendo uma relação dialética.

A zona colonial, também entendida como a zona selvagem, se caracteriza por uma exclusão social acentuada resultante das ações da zona colonizadora ou civilizada, que se utilizam do mecanismo de negação, exemplo direto de uma prática hegemônica. B. S. Santos (2009) teorizou essa ação por meio da sociologia das ausências, onde o conhecimento é pautado

pela legitimação e pelos critérios de verdade, sendo que o que estiver fora dos parâmetros é considerado inexistente. A sociologia das ausências pressupõe que as ausências sejam referidas como *monoculturas* e, para cada uma delas, haja uma *ecologia*. Por exemplo, a monocultura do conhecimento aponta que apenas o conhecimento científico é válido, causando a ausência e a invalidade dos conhecimentos populares existentes. Já a monocultura do tempo linear desconsidera a diversidade de tempos existentes em experiências culturais e históricas diferentes. Por meio da monocultura da naturalização das diferenças, ocorre a classificação hierarquizante da população, como classe, raça e gênero. Na monocultura da escala dominante, por sua vez, prevalece a ideia de universalismo, e o que é considerado válido e legítimo é aquilo que se aplica a todo o globo, desconsiderando os contextos específicos e as diversidades locais. Assim como a monocultura da produtividade capitalista defende que o crescimento econômico é o principal objetivo racional (B. S. Santos, 2002). Em suma, a sociologia das ausências produz exclusões – monoculturas - advindas das relações de poder desigual que são visualizadas na modernização.

Frente à sociologia das ausências, B. S. Santos (2009) busca reinventar a emancipação social e, por isso, teoriza sobre a sociologia das emergências, que se preocupa em construir um futuro que se ocupa da valorização simbólica, analítica e política, das formas de ser e de saber ser. Surgindo assim, novas potencialidades e possibilidades para a transformação social anticapitalista e anticolonialista.

É uma questão de reconhecer experiências não eurocêtricas, já que a visão eurocêntrica guia nossa visão de mundo, e para sair disso, são necessários revoluções epistemológicas. B. S. Santos (2009) propõe as epistemologias do sul como uma tentativa de realizar a justiça cognitiva global, respondendo a cada uma das monoculturas e propondo novas ecologias. E neste ponto o pós-desenvolvimento se encontra com as intelectualidades indígenas. A defesa das concepções epistemológicas do Sul é visível na prática e nas cosmologias dos povos indígenas, dos quilombolas, caiçaras e pobres urbanos que expressam pensamentos, saberes e fazeres autênticos e concretos.

Ailton Krenak (2019) é um intelectual e líder indígena que reflete sobre a conjuntura política, social e econômica à qual somos submetidos em busca de uma ideia de progresso, e denuncia a conduta destrutiva a qual planejamos o mundo. Para Krenak (2020) desafiar essa concepção de desenvolvimento capitalista é lutar contra um inimigo invisível pois “O poder, hoje, é uma abstração concentrada em marcas aglutinadas em corporações e representada por alguns humanoides” (Krenak, “Não se come dinheiro”, 2020). Diante disso, o pós-

desenvolvimento para Krenak (2020) mora no ato de parar de nos desenvolver e passar a nos envolver. Trata-se de semear por meio do despertar do nosso poder interior. Concerne sobre a disseminação da micropolítica, para desiludir as práticas atuais da macropolítica, onde os agentes da micropolítica possuem o desafio de cuidar de sua semente para que possa acompanhar o seu desenvolvimento e assim colher frutos, sendo possível identificar suas origens.

Para Krenak (2020) é necessário “(...) ter que produzir outros corpos, outros afetos, sonhar outros sonhos para sermos acolhidos por esse mundo e nele podermos habitar” (Krenak, “Sonhos para adiar o fim do mundo”, 2020). Esse pensamento deve ser guiado por uma consciência coletiva na qual as narrativas dos povos originários devem ser consideradas.

A obra de Kopenawa & Bruce (2015) demonstra a atuação do “eu” periférico na luta para ser ouvido. O autor indígena Yanomami traz com riqueza de detalhes suas memórias enquanto ativista e defensor de seu povo frente o sistema de desenvolvimento vigente. Trata-se de um indígena explicando as coisas para os povos de mercadoria, sob sua narrativa, sobre suas vivências. Nota-se que a sociologia das emergências, também compreendida como uma epistemologia do sul, se reflete no ato de permitir a voz daqueles que a possuem e fazê-la reverberar ao invés de falar em nome deles.

Dado os recentes conflitos do garimpo ilegal em terras do povo Yanomami (Notícia Preta, 2022; Mundo Negro, 2022; Brasil de Fato, 2022), reforça-se a importância de compreender que o pós-desenvolvimento ocorre no aqui e no agora, e a inserção da cosmovisão de atores decolonialistas torna-se um compromisso obrigatório na construção dessa nova realidade social.

Aplicando ao turismo e sua relação com o desenvolvimento urbano, considera-se que a dicotomia Sul e Norte Global ou zonas selvagens e zonas civilizadas também expressa e reproduz a lógica colonial de poder neste âmbito (Fazito, 2015). Logo, observa-se que o turismo, na perspectiva do pós-desenvolvimento, tem papel fundamental de articular e permitir aos marginalizados e oprimidos alternativas para substituir o vazio do futuro por um futuro de possibilidade plurais e concretas, utópicas e realistas. Trata-se de permitir uma ampliação simbólica das práticas, permitir a voz aos “eus” periféricos que são múltiplos, descolonizar o saber e propiciar um espaço de possibilidades para pensar a realidade social de formas diferentes (Escobar, 1995).

Com isso, a fusão das teorias discutidas até aqui encaminha o leitor para a observação de novos discursos e representações, mudança das práticas de saber e fazer no turismo e no

urbano, fazendo visíveis as formas de conhecimento invisíveis, buscando a adaptação, subversão e resistência dos cidadãos.

Para isso, é necessário refletir sobre o planejamento urbano, plano diretor e sobre a participação. No próximo capítulo, apresenta-se o universo do planejamento urbano, compreendendo o papel do Plano Diretor na gestão do espaço urbano, e discutindo sobre a participação e os conflitos resultantes da interação dos atores sociais na construção coletiva das políticas urbanas de cidades turísticas.



@MACAUANN

3. PLANEJAMENTO URBANO, PLANO DIRETOR E PARTICIPAÇÃO EM CIDADES TURÍSTICAS

A importância que o planejamento passou a ter para as políticas de desenvolvimento urbano são resultantes da necessidade de decidir e ordenar as ações futuras na busca pelo aumento da qualidade das cidades. Para aprofundar essa discussão, é imprescindível que se entenda a definição de planejamento. Para Veal (1992, p. 3 apud Hall, 2004, p. 24) planejamento pode ser entendido como o processo de decisão, e para Chadwick (1978, p.24) “planejamento é um processo de pensamento humano e a ação baseada nesse pensamento – presente, passado, futuro – isto é, uma atividade humana bastante generalizada”. Hall (2002) discute a ambiguidade da definição de planejamento e a comum comparação com um plano. O autor afirma que planejamento se trata de algo mais geral que pode, em alguns casos, ocasionar a necessidade de ser expressa através de um plano, mas o plano não é obrigatório a todos os tipos de planejamento.

Hall (2004), ao analisar a obra de Friedmann de 1959, que caracteriza o planejamento, encontra uma conciliação com sua afirmação de que o planejamento se trata de um ordenamento para o futuro. Petrocchi (1998) complementa isso, defendendo que é necessário definir prazos e objetivos para alcançar esse futuro. Com isso, entende-se que o planejamento se trata de um processo em que se define a normatização e organização dos meios para alcance do futuro, onde sua complexidade se dá na definição do tempo e do espaço.

As definições de planejamento estão voltadas à necessidade de controlar os fenômenos que possam vir a ocorrer, na tentativa de se precaver ou de transformar o estado existente para melhor. Assim, ao aplicar planejamento ao urbano, estamos falando de propor melhorias no espaço das cidades e, com isso, se faz necessário atentar-se à complexidade contida no contexto definido, visto que o que é bom para uma cidade, pode não ser bom para todas.

Como e quem define e o que é melhor para um espaço? Hall (2004) identifica alguns procedimentos de planejamento de destinos turísticos, como os de caráter econômico voltados ao processo de industrialização, ou mesmo formas que entendem que o turismo não causa impacto negativo nas cidades, abordagens físico-espaciais que empregam indicadores científicos no controle dos impactos e ainda planos voltados ao longo prazo, estratégicos e sustentáveis. Esse curso leva a uma ordem global de desenvolvimento que desconsidera os interesses locais, demonstrando uma ineficiência social que reflete em segregação por meio da

cartografia urbana (B. S. Santos, 2009). Além disso, os diferentes níveis de planejamento (internacional, nacional, regional e local) não influenciam a lógica de ordenamento territorial que é imposta pelo poder de uma totalidade, a globalização neoliberal (B. S. Santos, 2009).

A evolução dessas abordagens aponta para intervenções urbanas com característica “independente e autônoma a ser moldada segundo objetivos e princípios estéticos que não têm necessariamente nenhuma relação com algum objetivo social abrangente (...)” (Harvey; 1992, p. 69). Nota-se uma orientação do planejamento urbano predominantemente voltado ao mercado, ocasionando a elitização dos espaços e levando ao processo de gentrificação urbana (Santos, 2014). Cidades turísticas têm vivenciado isso (Fernández, 2014⁶; Left Hand Rotation. 2019⁷), principalmente na Europa.

Para Vainer (2002), esse planejamento, tido como estratégico, trata-se de uma propagação de conceitos advindos de uma orientação econômica presente nos estudos de marketing que introduz o conceito de competição na gestão do território, trazendo para a questão urbana a problemática da competitividade urbana. Para o autor, o planejamento estratégico urbano traz em sua essência o discurso mercadológico que busca disseminar uma política de eliminação do conflito e do exercício da cidadania.

Latendresse e Cunha (2019) informam que as condições da vida urbana estão condicionadas à arena de decisão liderada pelo neoliberalismo e aos processos de individualização, padronização, privatização e segregação inerentes a ele. Contudo, é importante considerar que os processos de decisões com orientações neoliberais ocorreram juntamente ao processo de institucionalização da participação da comunidade nas arenas de decisão do desenvolvimento urbano no Brasil. A institucionalização da participação se fortaleceu com a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e com a política urbana regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) que define ao nível local o poder deliberativo, sendo assim, é a função do município diagnosticar e decidir de forma participativa as medidas de orientação do desenvolvimento urbano da cidade.

Com o objetivo de democratizar o planejamento urbano, diminuir as desigualdades socioespaciais e controlar a especulação imobiliária, foram criados os instrumentos para o planejamento urbano. Alguns exemplos de instrumentos são os planos de mobilidade urbana,

⁶ O documentário relata o processo de gentrificação ocasionado pelo turismo em Barcelona: https://www.youtube.com/watch?v=kdXcFChRpmI&list=TLQPMDYwNzIwMjPSmkpq5MuMmQ&index=1&ab_channel=ByeByeBarcelona

⁷ O documentário apresenta uma denúncia global pela luta da habitação devido ao processo de gentrificação instaurado em Lisboa: <https://vimeo.com/357310878>

de redução de riscos, planos plurianuais e os planos diretores, que expressam o zoneamento de áreas especiais de interesse social, zoneamento de áreas de proteção ambiental, zoneamento de áreas de interesse turístico, zoneamento de uso do solo e adensamento demográfico (Souza, 2005; Silva, 2008).

Destaca-se o plano diretor, que é considerado a principal ferramenta política e técnica do planejamento urbano no Brasil, o qual está apresentado no art. 49º do Estatuto das Cidades, como um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana que serve para organizar o desenvolvimento da cidade, levando à busca pela garantia dos direitos fundamentais e sociais (Silva, 2008). O plano diretor traz a expressão das regras do espaço urbano por meio de diretrizes e normas para se conviver em sociedade, devendo ser conduzido segundo uma gestão democrática, onde haja a participação de todos os segmentos da sociedade (Brasil, 2001).

Para entender o funcionamento do plano diretor no Brasil, Silva (2008) informa que o mesmo busca separar as cidades em regiões, seguindo alguns critérios específicos, como as zonas, para identificar áreas que necessitam de infraestruturas ou tratamento específico, para determinar o que pode e como pode ser construído. Segundo o Estatuto da cidade (Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001), o plano diretor é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes e que integrem regiões metropolitanas. Ele também é obrigatório para integrantes de áreas turísticas ou de alguma atividade ou empreendimento que pode causar impacto ambiental.

Villaça (1999) informa que o conceito de plano diretor se popularizou no Brasil em meados dos anos 50, entretanto, já existiam iniciativas datadas dos anos 30 no Rio de Janeiro, conhecido como Plano Agache, que demonstrava influência europeia, especificamente francesa. O ápice da ideia do Plano Diretor tomou grandes proporções pelo país, levando consigo significados generalizados de sua função. Tratava-se da promessa de um instrumento abrangente que iria além do processo de zoneamento. Conforme apresentado no Estatuto da cidade, refere-se ao alcance de um instrumento que aponta os rumos racionalizados e regulamentados para o futuro da cidade garantindo a equidade social.

O Estatuto da cidade também faz determinações sobre o processo de elaboração do Plano Diretor. No art. 40º §3º do Estatuto, determina-se que o plano diretor deve ser revisado a cada dez anos e sua formulação deve ocorrer através de uma metodologia participativa, representativa e descentralizada, por meio de audiências públicas, reuniões, debates, conferências que devem ser publicadas em plataformas acessíveis para quem quiser consultar (Nelson e Braga Junior, 2012).

Em virtude dessas características, o plano diretor demonstra-se um importante instrumento do planejamento urbano, onde é possível identificar o caráter participativo de sua estrutura, dado que a participação é obrigatória para que haja a legitimação das decisões. Por outro lado, Villaça (2005) compreende o Estatuto da cidade e, como consequência, o plano diretor como uma imagem de salvação tecnocrática, onde as diretrizes elaboradas expressam a força ideológica da classe dominante, afirmando que o efeito desse processo é uma falácia.

Os defensores do plano diretor criticado por Villaça (2005), os autores Nelson e Braga Junior (2012, p.415) acreditam que o instrumento é democrático e torna a administração pública mais eficiente, visto que se aproxima mais das necessidades reais da população. Eles afirmam que “[q]uando o município abre espaço para um planejamento democrático, ele possibilita que a questão urbana seja compreendida de uma nova perspectiva.”. Para Maricato (2002), apesar das boas intenções instituídas no plano diretor, constata-se uma desvinculação da gestão urbana, pois não se verifica na prática.

Carvalho (2000) entende que esse planejamento que pretende agir por meio da democratização a fim de superar a segregação urbana, acredita na estratégia de consenso público e desconsidera que as cidades estão sendo visualizadas como mercadorias, podendo ocasionar ações contrárias, como a excessiva valorização de um espaço. Rolnik e Klink (2011) concordam com Carvalho (2000), pois acreditam que as instâncias participativas não ganharam força e poder nos processos de decisão.

O que Miraftab (2009) entendeu dessa democratização em pleno sistema neoliberal, foi que se trata de uma forma de pacificar os conflitos e driblar os ativismos urbanos. Diante disso, é possível observar a existência de prós e contras quanto ao modelo de planejamento urbano movido pelos planos diretores.

Sua complexidade e importância se dá devido à formulação de normas de ordenação da cidade, que podem vir a favorecer determinada camada da sociedade, podendo ocasionar ou evitar o processo de gentrificação da cidade, impactos ambientais e a inviabilidade do bem-estar social.

Santos (2011) traz sua contribuição para esse processo quando infere que o planejamento urbano é uma ilusão, uma vez que se trata de um campo aberto ao capital e isso significa ter interferências da economia política que geram ações dinâmicas de reorganização do território. O planejamento da cidade está interligado a uma totalidade maior, contextualizada com a região e país. Considera-se a cidade como um subespaço dessa totalidade permeado pela

técnica e pela ciência. Logo, é possível compreender que a cidade obedece a leis que são determinadas pelo poder. Para Santos (2011), há homens, atividades e instituições que usam mais a cidade do que os outros e há homens, atividades e instituições com mais poder de mudar essa dinâmica do que os outros. Nota-se que as definições de planejamento urbano não se delineiam por acaso.

Diante disso, é importante dedicar atenção aos conflitos entre os atores envolvidos no processo decisório para compreender as micropolíticas que comandam as relações de poder e determinam como ocorrerá o processo participativo de construção de políticas públicas. Envoltos na ação de construção do poder encontram-se a participação e o uso dos discursos no processo decisório. A reflexão dos processos participativos se une à necessidade de buscar uma outra globalização (Santos, 2008), um outro turismo (Gastal & Moesch, 2007), uma outra forma de organização, uma possibilidade de outro mundo que rompa com a lógica de poder hegemônica (Escobar, 1995).

A construção de políticas públicas deve ser baseada em ações efetivas que desenvolvam mudanças sistêmicas. Ao se trata de políticas públicas de planejamento urbano, faz-se necessário refletir a respeito do espaço geográfico, considerando-o como uma instância social que deve ser analisada como uma totalidade dinâmica (Santos, 2007). É por meio do espaço geográfico que as ações da estrutura social alcançam o poder e se materializam. Para Santos (2011), o espaço se define como lugar da ação e instrumento da ação. Ele também é historicizado e sua historicização se faz pelo uso do território. Para Santos (1999), o espaço comporta uma dialética, tendo em vista que considera a sociedade e suas relações sociais. Essa mediação dialética é exercitada nos espaços que mandam e nos espaços que obedecem, entre o estado e o mercado.

Diante disso, é no espaço que ocorrem os pactos territoriais que definem o futuro da cidade e de seus cidadãos (Ribeiro, 2005). Essas reflexões nos levam a compreender que o espaço possui papel político e que não há espaço em que não exista uma intenção (Santos, 1994), com isso, os pactos territoriais selados são fundados por meio da arena de conflito, que determina o discurso eleito. Nos destinos turísticos, existe uma dinâmica própria que envolve fontes de poder relacionados à localização no espaço urbano, em proximidade com os atrativos turísticos, a especulação imobiliária, a indústria de hotelaria e novas formas de acomodação turística, que geram impactos muito específicos e especialmente perniciosos às premissas legais da ‘função social’ e do ‘direito à cidade’ (Gastal & Moesch, 2007; Mendes, 2017).

Levando em consideração o processo globalizante que permeia as políticas públicas de planejamento urbano, os pactos territoriais dessa esfera tendem a remeter à lógica capitalista do uso do território, subsidiando cidades e acessos desiguais entre as pessoas, mercado e instituições. Nota-se que o espaço, que tem seu uso destinado a todos, é invadido predominantemente pelo poder do mercado, que faz uso do espaço e controla o território impondo uma competição com as pessoas e com as instituições (Santos, 2011).

Nos espaços turísticos, essa segregação gera a divisão social em cidadãos de primeira classe (os turistas), que merecem os investimentos, segurança, urbanização, e cidadãos de segunda classe (os residentes), cujos bairros de residência sofrem com problemas urbanos básicos. Ser um bom ou mau cidadão, assim, não diz respeito ao exercício da cidadania, mas à habilidade de auferir lucros e consumir produtos. Em diálogo com uma perspectiva pós-estruturalista, é a imposição de um discurso hegemônico de desenvolvimento, fundado na modernização neoliberal, que governa os regimes de verdade (Peet & Watts, 1996), fazendo com que os critérios que definem o que é certo e errado, ruim e bom, sejam definidos e governem o exercício de poder.

Resultante desse processo, a dinâmica socioterritorial nos mostra que as racionalidades hegemônicas reafirmam os discursos de modernização, defendendo uma perspectiva territorial alienante pautada no egoísmo e no utilitarismo, sendo instruída pela ordem global. Nesse sentido, o Estado molda os discursos obtendo suporte e legitimação para a execução de seus interesses. Entretanto, as racionalidades contra hegemônicas também estão presentes e fomentam discursos concorrentes, fazendo com que as ações tenham papel ativo e impositivo, onde mudanças são cobradas, articulando-se a práxis por meio dos atores locais. Cheong e Miller (2000) apresentam uma abordagem foucaultiana das relações de poder nos estudos de Turismo. Eles identificam que poder pode servir aos discursos hegemônicos de manutenção do *status quo*, mas também são formas capilares de poder que emergem dos movimentos sociais para desafiar e desconstruir os discursos dominantes. Daí o flerta dos pós-estruturalistas com o trabalho de Foucault (Escobar, 1995).

As mudanças almejadas através dos discursos contra hegemônicos são instituídas no território, pois é nele que estão contidas a resistência e a construção política em busca de uma outra globalização. Diante disso, cabe aqui uma breve conexão entre a Geografia Popular Miltoniana (Santos, 2011; Santos, 2007; Santos, 1999; Santos, 1998; Santos, 1994), que reflete sobre o processo de internacionalização do mundo, dado como globalização, em que propõe uma outra globalização, com as Epistemologias do Sul de Boaventura de Sousa Santos (2009)

que reconhece que a globalização dominante é a globalização neoliberal e aborda o alcance de uma globalização contra hegemônica. A intersecção entre as teorias se dá devido ao estado de supressão existente no território. As epistemologias do Sul compreendem e reconhecem que a outra globalização defendida por Milton Santos é necessária para a construção de uma nova gramática democrática, pois trata-se de uma autêntica epistemologia do Sul, elaborada a partir do Sul e para o Sul (Cerqueira Neto, 2020).

Frente a isso, Santos (1998) prevê o período popular da história que é marcado pelas resistências dos movimentos populares frente às imposições do mundo. O período popular está fundamentado pela ação analítica do território, que contribui para a identificação das linhas abissais no Brasil (B. S. Santos, 2009). A exigência analítica do território compreende que é por meio do território usado que se reconhece o saber popular, sendo considerado o saber que experiencia cotidianamente os desafios e que tem capacidade de construir um discurso político. O discurso baseado na sabedoria popular é o suporte para criar projetos políticos que anseiem o desenvolvimento social (Santos, 1999), a partir de uma racionalidade empírica crítica, mas leiga em relação ao processo científico moderno (Fazito et al, 2016; B.S Santos, 2002, B. S. Santos, 2011).

Levando em consideração que o território manifesta e condiciona o poder, se faz necessário uma análise discursiva que considere os processos de participação social, para que assim seja possível desvelar as relações de poder existentes.

Dessa forma, a participação social surge como um método institucionalizado para validar os processos democráticos. Refere-se a diferentes métodos de participação que organizam o relacionamento da população com as instituições. Resultante das lutas populares, a participação que é permeada pelas racionalidades passa a ser desejada em processos decisórios como um meio da legitimação dos discursos. Para Demo (2014), esse desejo de consultar as bases é motivado pela necessidade de ser transparente em sua atuação, entretanto, a comunicação tende a ser ensaiada, banalizada e manipulada. Por exemplo, a Lei Geral do Turismo (Brasil, 2008), onde se encontra a política de desenvolvimento turístico do Brasil desde 2003, tem como premissa a descentralização das ações de planejamento turístico para as regiões turísticas. Entretanto, as instâncias governamentais, desde os níveis municipais e regionais até os níveis estaduais e federal, são completamente dominadas por interesses empresariais, o que transforma as metas de desenvolvimento turístico em ganhos de renda e riqueza, deixando de focar em formas verdadeiras de desenvolvimento humano e negligenciando os potenciais mais

ricos da vivência turística (Fazito, 2017). Nessas condições, o processo de participação social só reforça e legitima as ações públicas de cunho neoliberal.

Entretanto, o processo participativo está em nossa sociedade nas mais diversas e singelas vivências, desde as decisões familiares às decisões de cunho político. Por uma perspectiva progressista, a participação estimula o crescimento da consciência e dá poder ao povo. Já para os planejadores, a participação está ligada ao controle da autoridade e liderança (Bordenave, 1994).

Apesar de todas as críticas, reconhece-se a importância da participação na descentralização do processo decisório, que ganha muita importância em países em desenvolvimento. Para Bordenave (1994), a participação vai além disso, se tornando algo essencial à vida coletiva, pois somos seres sociais, logo a participação é vista como uma necessidade. Ele acredita que a idealização de futuro se dará em uma sociedade participativa.

Para Demo (2014), a participação é um processo de conquista, não podendo ser imposta, mas sim conquistada. Para conquistar uma participação relevante e coletivamente organizada, é preciso de emancipação, e isso só é alcançado por meio do acesso a um ensino crítico que desenvolva consciência crítica e capacidade de compreensão do contexto (Fazito et al, 2017) para agir com assertividade.

Apesar da emancipação ser uma necessidade da participação, é importante lembrar que no âmbito das políticas urbanas a participação social tornou-se obrigatória, logo compreende-se como um processo imposto, e não conquistado.

Materializando a participação por meio da ferramenta de planejamento urbano tido como plano diretor, é possível observar no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) as condições dadas para que se obtenha um processo democrático. As ações têm como objetivo construir um padrão que contemple “a inversão das prioridades, a participação em formatos diversos, incorporando principalmente as classes populares, e a reversão de processos orientados a desigualdades, de apropriação privada do desenvolvimento da cidade e de especulação imobiliária” (Santos, 2011, p.257).

Se nota que o processo democrático de elaboração ou revisão de planos diretores é tido como um meio para a concretização das lutas, primordialmente, pelo direito à cidade. Para Lefebvre (2001), o direito à cidade vai além dos direitos básicos como habitação, saúde, educação e transporte, trata-se do direito de cada indivíduo expressar-se em relação ao ambiente ao seu redor, refere-se ao direito de existir enquanto indivíduo e sujeito coletivo. O direito à

cidade é entendido como uma força mobilizadora pois se dá no campo amplo da política, consistindo em uma luta que se opõe à privatização dos serviços e espaços públicos e à própria privatização da vida. Tratando-se, portanto, da luta contra uma cidade antidemocrática e hierarquizada permitindo ao indivíduo o exercício de sua humanidade.

Por outro lado, a participação da população em processos de decisão pode não garantir a efetivação da lei e o alcance do direito à cidade. Deve-se levar em consideração que o resultado de um processo decisório, advém das disputas de racionalidades concorrentes, que em economias subdesenvolvidas possuem um caráter predatório do processo de civilização, engendrado pela revolução industrial. Para Furtado (1974), trata-se de características enraizadas que se encontram refletidas nas lutas atuais. Portanto, é importante ter cuidado em relação à idealização dos processos participativos. Villaça (2005) argumenta que considerar esses processos como um antídoto contra a injustiça e a desigualdade é um ato ilusório, pois os processos são formados por classes sociais com diferentes atuações, poderes e interesses.

Assim como o plano diretor, os processos decisórios no Brasil seguem o princípio participativo, pois é uma característica da democracia brasileira, mas que permanecem limitadas à institucionalização dos mecanismos de participação (Montambeault, 2018). Assim, cabe questionar como essa democracia pode ser executada de forma participativa sem que haja a reprodução de uma democracia meramente representativa?

Para Bordenave (1994), a participação pode ser expressa em níveis diferentes, onde é possível diferenciar o grau de controle da população sobre os processos decisórios. O menor grau é reconhecido como o momento da informação, onde não há a possibilidade de a população expor reações por meio de ideias e opiniões, sendo possível apenas a absorção do conteúdo informado.

O segundo grau é chamado de consulta facultativa, onde o processo de participação se baseia em exprimir informações sobre o que será deliberado, mas não ocorre de forma obrigatória e recorrente. O terceiro grau se trata da consulta obrigatória, esse por sua vez, torna a consulta ao público uma exigência, entretanto, as informações coletadas podem ou não ser consideradas na tomada de decisão (Bordenave, 1994). O quarto grau de participação se trata da elaboração/recomendação, onde a população pode contribuir com propostas justificáveis, em que caberá à gestão considerar o que será aceito ou recusado. O quinto grau é marcado pelo processo de cogestão. Neste grau, a organização e as informações são compartilhadas para a

tomada de decisão. O sexto grau trata-se da delegação, onde há a formação de delegados que detêm autoridade para tomar determinadas decisões sobre alguns assuntos (Bordenave, 1994).

Por fim, o sétimo grau é a autogestão, onde a população se encontra na base dos processos de decisão, elencando os objetivos, tendo a liberdade de escolher os métodos de execução e controle sem que haja a necessidade de aprovação de uma entidade superior ou externa. Nesse grau, não há diferença de poderes entre gestores e população.

Observa-se que os menores graus de participação não refletem uma democracia participativa que reconhece os direitos dos cidadãos e partilha o poder, trata-se apenas da reprodução da democracia representativa (Pintaudi, 2004). Para Bordenave (1994), é na democracia participativa que se encontra os elevados níveis de participação, consideradas de fato decisórias. Para Vainer (2002), não basta apenas participar e autogerir as práticas, pois a construção do consenso democrático mora nos dissensos e nas discordâncias do processo. Gadotti (1982) defende o confronto de ideias, afrontando-o e o revelando, ou seja, trata-se de não esconder o papel ideológico e político envolvido.

Para os altos níveis de participação, defende-se a prática da participação cidadã, que conta com cidadãos capazes de participar, que estejam livres e informados para o exercício do poder de baixo para cima, e que supram o papel de encaminhar e formular as políticas por métodos críticos, onde há a permissão da voz de todos os envolvidos (Pintaudi, 2004, Fazito et al, 2017). Acredita-se que a mudança da realidade vivida está ligada ao ato de debater e refletir coletivamente sobre o espaço (Alió, 2018). Para Gohn (2003):

O conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público (Gohn, 2003, p.57).

Trata-se de um processo que confere centralidade à dimensão societária. Para Teixeira (2000), a participação cidadã demanda uma continuidade que vai além dos espaços institucionalizados, alcançando o espaço público, onde os interesses contra hegemônicos se apresentam por meio da comunicação e de ação autônoma. Teixeira (2000, p.45) afirma que a participação cidadã é um “processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se definem pelo fortalecimento da sociedade civil através da atuação organizada de indivíduos, grupos e associações”.

Para Alió (2018), a participação cidadã se trata de uma forma de promover a mudança social, transformar a realidade e estimular as pessoas a se conscientizarem de seu papel nesse

processo transformador. O fato é que há resistências no percurso de se tornar consciente, pois o estado de alienação debilita o processo, que só conseguirá ser ativado em meio a um caos latente e destruidor. Villasante (1997) concorda com a autora e defende que a participação cidadã deve colaborar para a integração social, mas que esse processo deve ser condizente com as características de cada território. Não significa que exista um modelo e uma forma exata de participar, mas que se trata de métodos contra hegemônicos que são capazes de proporcionar novos caminhos. Para ele, cada cultura possui um ecossistema de relações marcadas por suas próprias tecnologias, com isso, cabe observar o uso dado pelos cidadãos para, posteriormente, promover as adaptações no processo participativo. Para Santos (2002), a democracia que se busca por meio da participação se trata apenas de um slogan adotado universalmente, mas que pode ser superada e finalmente expressar um movimento de resistência.

Dessa forma, é relevante memorar que a adaptação é uma característica inerente à resiliência contida na participação, considerando que se trata da gestão e coesão de diferentes necessidades e propostas que devem ser pleiteadas coletivamente. A função adaptativa da participação cidadã instrumentaliza os conflitos existentes na arena política, deliberando um diálogo entre os atores que demanda a resiliência para o alcance de uma proposta mobilizadora. O reforço da capacidade de resiliência valoriza as inspirações advindas das iniciativas individuais e coletivas com raízes na população, o que traz um teor espontâneo e criativo ao debate (Alió, 2019).

Diante disso, entende-se que o alcance de um processo democrático participativo ocorre por meio de um movimento de resistência que aborde o multiculturalismo, a justiça e a cidadania cultural, a luta pela biodiversidade entre conhecimentos rivais e o novo internacionalismo operário (Santos, 2002). Trata-se de construir algo novo que abrirá caminhos para as novas epistemologias, novas mentalidades e formas de se viver. Um exemplo de construção do movimento de resistência e resiliência (Alió, 2019) se encontra no documentário “Turista, vai-te embora”⁸ (Christ, 2016), que retrata moradores de destinos da Europa, como Barcelona, Veneza, Dubrovnik, enfrentando a exploração das comunidades locais pelos interesses econômicos do turismo de massa, que resultam em superlotação, degradação ambiental, gentrificação e desigualdades econômicas. O documentário também demonstra a cooperação individual e coletiva dos sujeitos que organizam protestos e manifestações em busca de uma sociedade mais justa.

⁸ Confira o documentário do Diretor Antje Christ (2016): https://www.youtube.com/watch?v=wiShraziRTQ&ab_channel=JaguarPaw%2CDocument%C3%A1rios%2CDocumentaries

Para Alió (2018), a concretização de um novo ciclo sociopolítico permeado de ações populares e cidadãos apontam para práticas heterogêneas, múltiplas e cíclicas. Para isso, Villasante (1997) cobra a atenção para o respeito às diferenças de gênero, raça e idade daqueles que participam desse processo democrático, trazendo uma diversidade de olhares e urgências. Assim, a integração dos setores populares e a superação da marginalização torna-se um caminho para o encontro de propostas que resolvam as mazelas da vida cotidiana e construam um multiculturalismo social que sejam aptos a criar convivências híbridas e criativas. Porém, esse exercício acadêmico de ficar tentando dizer como as coisas deveriam ser e, se fossem daquele jeito, atingiríamos a democracia participativa ou a participação cidadã, é perigoso e pernicioso. É uma sequência de obviedades, que ninguém é contra, e que servem à manipulação das pessoas.

Diante disso, sabe-se que os processos participativos em seus diversos níveis, mesmo que se caracterize como uma participação cidadã ou participação democrática, não as impedem de sofrer tentativas de monopolização das decisões substanciais (Kaufmann, Buchi e Braun, 2007). O compartilhamento dos processos decisórios entre os atores previstos na participação, passam por um processo de disputa permeado por discursos. Pensando no plano diretor, observa-se que há a formação de uma arena de conflito para a tomada de decisões que definirão os próximos dez anos das cidades. Esse processo é marcado pela participação democrática, onde ocorre a competição de discursos. Villaça (2005) informa que mesmo havendo participação, há a dominação de uma minoria atuante frente a uma maioria silenciosa.

A minoria atuante utiliza-se de recursos para legitimar os seus discursos no processo decisório. O sucesso da legitimação da ideia dominante é condicionado pelos discursos de competência, que tendem a ser estimulados devido ao ambiente hostil e a linguagem técnica dos planos. Entretanto, Villaça (2005) acredita que isso na verdade se dá devido à ausência de assuntos que reflitam a realidade da maioria, os problemas do passado reverberam no presente, no aqui e no agora, e é sobre isso que a maioria quer discutir.

Para Vainer (2002), esse processo de competição não envolve apenas atores sociais. A própria cidade passa a ser vista como sujeito provido de identidade. A cidade enquanto sujeito em disputa reverbera a expressão público-privado e colabora com a legitimação de enunciados neoliberais que visam o consenso. É isso que está embricado nos planejamentos estratégicos participativos, a construção de um consenso por meio de um processo participativo. Porém, Vainer (2002) informa a importância dos dissensos na construção política, a cidade democrática

é criada pelos conflitos e não pelos consensos. É necessário recusar a falácia dos consensos que rejeitam a legitimidade do dissenso e do conflito.

Com isso, as políticas com “P” maiúsculo, às quais Santos (1999) se refere, são aquelas que se nutrem e se baseiam nos saberes locais só serão possíveis por meio do conflito, por meio da legitimação do discurso do cotidiano que irá materializar as mudanças para outra globalização.

Considerando os apontamentos realizados, esta pesquisa direciona-se à teoria pós-estruturalista dos discursos de pós-desenvolvimento, tanto no que concerne a teorização de planejamento quanto ao que se refere à participação, pois entende que o conhecimento do que está estagnado como racional perpassa por um regime de verdade que tende a ser controlado. Levando em consideração que o turismo se tornou uma das principais justificativas de intervenções urbanas nas cidades contemporâneas, e as verdades são narrativas presentes dentro de discursos socialmente produzidos, torna-se importante ler-se o planejamento e a participação pelas lentes do pós-desenvolvimento que promove um olhar crítico e dialético, alicerçado pela análise discursiva.

Diante disso, a análise do discurso se faz importante em processos participativos com intenções decisórias, como a formulação de políticas públicas urbanas, pois ela é capaz de revelar as lacunas de significados que guiam as relações de poder desse processo (Hajer, 2006). Portanto, o próximo capítulo é dedicado a compreensão da análise do discurso que orienta essa pesquisa.





4. ANÁLISE DO DISCURSO

Pensar em discurso é lançar um olhar à exterioridade, pois o discurso é a prática de linguagem em movimento e é prática social. Em todas as situações comunicativas, há discurso. A análise do discurso se refere a variedade de enfoques no estudo dos textos, desenvolvida a partir de diferentes tradições teóricas com tratamentos diversos em cada disciplina (Gill, 2002). Para Hajer (1993), a análise do discurso se trata da investigação da estrutura argumentativa do documento em suas variações escritas ou faladas.

O uso da análise do discurso em contexto de conflito decorre da necessidade de compreensão dos sentidos e das relações de poder em um processo decisório. A linguagem perpassa o discurso, sendo entendida como um meio pelo qual o ser social expressa sua necessidade de comunicação e que o permite manifestar sua individualidade (Brandão, 2004). A linguagem é atravessada pela subjetividade, onde a comunicação passa a ser exercício de poder para convencimento político, logo, é uma ferramenta de ação que deve ser observada frente as relações sociais, pois é capaz de influenciar decisões substanciais (Jacobs, 1999). Hajer (2006) aponta que a linguagem molda a nossa visão de mundo e da realidade, portanto, não possui neutralidade.

Brandão (2004) traz a concepção de enunciado proposto por Bakhtin como o objeto de estudo da linguagem, revelando sua dualidade objetiva e subjetiva que demonstra que a interação social é elementar na construção do significado. A linguagem, quando pensada sob uma ótica descentralizada da língua, nos leva ao discurso, onde a linguagem se apresenta como meio simbólico, considerada como um lugar interativo, ativo e expressivamente conflituoso (Brandão, 2004).

O significado de discurso é conceituado por diferentes tradições da análise do discurso. Na concepção americana, tendo como representante Harris (1952) com seu estudo denominado como *Discourse analysis*, o foco da análise é nas unidades da língua, como os morfemas, frases e proposições, dando ênfase nos aspectos da linguística. Já na perspectiva teórica francesa, valoriza-se a base interdisciplinar onde texto e história são o eixo da reflexão (Brandão, 2004). Nota-se que aqui a análise do discurso se apoia na linguística, mas principalmente considera as condições de produção em que cada discurso é cristalizado. Nesta corrente, os conceitos de ideologia e discurso são basilares.

Nas teorias do discurso, a interpretação de ideologia pode se dar de diferentes formas. Brandão (2004) traz a definição de Paul Ricouer (1977) que atrela o signo à ideologia,

considerando todos os discursos como ideológicos. Trata-se da escolha de valores, objetos, princípios e tipos de enunciação que podem vir a compor uma narrativa que receberá o alcance de apoiadores. A autora também traz a concepção marxista que entende ideologia com um viés negativo, sendo ferramenta de legitimação exclusiva de uma classe dominante. Apesar das diferenças, as compreensões se complementam, pois são vivenciadas de forma inconsciente e intencional em determinados discursos.

Considerando as diferentes formas de se aplicar a análise do discurso, Dijk (1981) busca as unidades para tornar sólida a teoria da análise discursiva e o faz através do método estrutural. Dijk considera a propriedade da linguística expressa nos discursos, tais como a morfofonêmica, sintática e semântica, e acredita que todas possuem funções dentro do discurso. Jacobs (1999) nos apresenta o encontro de linhas temáticas que utilizam a análise discursiva e demonstram que as pesquisas podem abordar uma análise textual, que é utilizada como mecanismo de reconstrução dos discursos dominantes para uma melhor compreensão de processos políticos através dos documentos. Há também pesquisas que fazem uso da análise do discurso para um fim emancipatório, onde há ensejos para construção de diálogos e novas formas de políticas. Nestas, o uso da análise do discurso é direcionado para o alcance do debate político progressista. E ela também identifica as pesquisas que seguem a vertente da exegese ideológica, tratando-se de evidenciar como as relações governamentais são articuladas a ideologias para o alcance de objetivos políticos específicos.

Feita esta análise, Jacobs (1999) apresenta críticas teóricas para a análise do discurso que se referem à limitação das abordagens que focam apenas em questões epistemológicas relativistas e seu enfoque nas subjetividades que podem acarretar indagações a respeito da interpretação seletiva, e ao reducionismo de fenômenos complexos a simples categorias em um processo de estruturação. Mas também vê na análise do discurso uma forma de romper as fronteiras da política, reformulando a abordagem dos problemas e ajudando na compreensão das ideologias contidas nos conflitos de poder.

A compreensão de discurso pela perspectiva foucaultiana esquivava-se das críticas cunhada por Jacobs (1999), pois reflete a ideia de dispersão, onde os elementos que o compõem não estão ligados a uma unidade (Brandão, 2004). Logo, pensar o discurso pela perspectiva foucaultiana é sobre considerar a descontinuidade, uma vez que a mudança da epistemologia da história é contínua e enfrenta dificuldades geradas pelo antagonismo de pensar a diferença, dificuldade na aplicação da descontinuidade e do uso autônomo dos próprios conhecimentos e

ideias, “[é] como se tivéssemos medo de pensar o outro no tempo do nosso próprio pensamento” (Foucault, 1987, p.14).

Os motivos que nos levam a permanecer no lugar das continuidades se dá pela percepção da segurança encontrada nesse futuro supostamente definido e previsível, onde tudo aquilo que lhe foi tirado retornará. A história das continuidades é “a promessa de que o sujeito poderá um dia – sob a forma da consciência histórica –, se apropriar, novamente, de todas essas coisas mantidas à distância pela diferença” (Foucault, 1987, p.15) sendo posta com o intuito de defesa (ataque) contra todas as descentralizações.

Explorar um método de condução da análise discursiva inspirado pela obra de Foucault se mostra como um grande desafio, dado que uma metodologia estruturada leva ao risco de ser compreendida como antifoucaultiana (Hewitt, 2009).

Ao inspirar-se em Foucault, Hajer (2006) compreende que discurso é representado por um conjunto de ideias que atribuem significados aos fenômenos físicos e sociais e está atrelado a reprodução visíveis na prática. Jacobs (1999), ao observar Hajer (1993) aplicando a análise do discurso, interpreta o discurso como um conjunto de enunciados com conteúdo simbólico que expressam, na prática discursiva, um poder que opera para a manutenção da dominação. Ela percebe que o discurso tem caráter circunstancial, pois Hajer (1993) conseguiu identificar e explorar as funções da fala através dos conflitos analisados.

A ênfase às ideias de Foucault sobre discurso também está na pesquisa de Hewitt (2009), que demonstra a conceituação de poder como base presente nas trajetórias de analistas discursivos. A autora destaca o estudo de Flyvbjerg (2001) que revela as relações de poder, onde a narrativa fala por si mesma. Flyvbjerg (2001) foca na interação dos atores frente ao conflito e, com isso a pesquisa consegue expor “os mecanismos de governo, expor as práticas sociais e relações de poder nas atividades cotidianas e destacar a lacuna entre a retórica política e a prática” (p.10).

Diante disso, nota-se a importância da análise discursiva em estudos que abordam processos decisórios como a formulação de políticas públicas, pois ela é capaz de revelar as lacunas de significados que guiam as relações de poder. Para Foucault, o poder se manifesta de forma capilar, se utiliza dos corpos, para alterar estruturas de poder que se formam a partir de regimes de verdade (critérios do que é verdadeiro ou falso, certo ou errado), e fundamental é saber que esses regimes de verdade são construídos socialmente, possuem contexto histórico, cultural e espacial (Cheong & Miller, 2000; Foucault 1991).

Quando nos referimos a políticas públicas de desenvolvimento urbano, onde o turismo se faz presente, são muitas as pesquisas que aplicam a análise do discurso na busca por compreender as relações de poder existentes por meio de diferentes vertentes. Ao analisar os estudos discursivos no turismo, é possível notar a predominância da análise crítica do discurso – CDA (Hassanli, Small & Darcy, 2018; Duffy et al, 2018; Bernardi, 2019; Grimwood, Muldoon & Stevens, 2019) - que se apresenta como uma vertente que pode ser guiada através de uma abordagem de análise linguística, assim como uma abordagem direcionada a desvelar relações de luta e conflito social, termos políticos e ideológicos.

Observa-se também que existe o foco no uso da análise do discurso para estudos semânticos de documentos institucionais do turismo (Oliveira & Carvalho, 2020); assim como a perspectiva semiótica do turismo (Leite, 2018), onde é perceptível a busca pela interpretação dos significados presentes na corporeidade do texto e da imagem.

Também foi possível o observar o uso da metodologia do discurso do sujeito coletivo – DSC, inspirada em Bourdieu, para compreensões em cenários diversos, como jogos políticos, construção da imagem de destinos turísticos, percepções dos processos de inclusão e exclusão de comunidades periféricas no turismo (Castilho et al, 2021; Santos, Francisco & Guerra, 2021; Vieira & Gastal, 2021).

No que se refere a uso da análise do discurso Foucaultiana sobre desenvolvimento ou turismo, foram identificadas poucas pesquisas (Huning, 2014; Santos & Mello, 2018; Pueyo-Ros, 2018; Marques, 2019; Lacerda & Mello, 2020; Lenzi e Gonçalves, 2020; Marques, Fazito & Cunha, 2021). Observou-se que há uma tentativa de exploração na qual se utilizam uma abordagem metodológica cunhada por Hajer (1995; 2006) fundamentada nos conceitos de Foucault, expressas nas pesquisas de Fazito (2013; 2016), Rodrigues (2018), Ferreira (2019), Marques, Fazito & Cunha (2021). Esses trabalhos demonstram que análise do discurso foucaultiana ajuda a entender as relações de poder da arena política, revelando as consequências visíveis e ocultas, assim como as ações não intencionais.

Diante disso, o direcionamento dado por Hajer (2006), presente nas pesquisas já citadas, que de certa forma relacionam o papel do turismo em processos decisórios, merece ser assimilado, tendo em vista que sua proposta conceitual e metodológica proporciona compreender como diversos atores envolvidos na arena política se posicionam frente a um assunto. Hajer (1993, 1995 e 2006) expressa que a aplicação da análise do discurso na formulação de políticas públicas possibilita visualizar as características do processo e as relações entre as cognições, os padrões e as estratégias na busca dessa mudança política.

Considerando que as abordagens discursivas foucaultiana não seguem uma estrutura, Hajer (2006) propõe uma contextualização sócio-histórica para pensar o discurso em processos decisórios, que considera três pilares que denominamos como *significados (meanings)*, *narrativas (storylines)* e as *coalizões do discurso (discourse coalitions)*. Esses dispositivos direcionam a caminhos metodológicos substanciais.

Hajer (2006) elucida sobre esses conceitos. O dispositivo dado como *significado* se refere a uma representação, quando algo é utilizado para simbolizar o outro. Em seu estudo em 1993, a chuva ácida era representada por diversos significados, que combinados refletiam diversas interpretações do problema ambiental em questão. A eleição dos significados por parte dos atores nem sempre ocorrem de forma consciente do papel fundamental que ele exerce, e isso se torna importante para o caráter de descentralização da análise. A relevância em considerar o dispositivo *significado* é que ele demonstra que algo trivial pode influenciar o processo. O conceito de *significado* está conectado com a ‘capilaridade’ foucaultiana.

As *narrativas (storylines)* se referem a uma história contada de forma compactada e personalizada que tem como objetivo expressar uma realidade complexa. As narrativas são a união simplificada de *significados* que supõem uma compreensão única, mas que na verdade variam de ator para ator (Hajer, 2006). É quando os significados (fragmentos de discursos) se unem, ganhando aspectos narrativos e capacidade de atração de apoio político.

Por fim, Hajer (2006) apresenta as *coalizões do discurso* que se referem ao conjunto de atores que compartilham do apoio às mesmas narrativas. Deve-se se atentar ao contexto em que as narrativas são empregadas. São por meio dessas narrativas e seus apoiadores que os atores impõem sua visão da realidade aos outros, até que se torne dominante. O processo de coalizões do discurso permite visualizar o discurso dominante e sua influência que é medida por meio da percepção sobre se muitas pessoas estão usando para conceituar o mundo e se esse discurso está presente no âmbito e nas práticas institucionais. O discurso seria como um cimento que une as coalizões de forma contextualizada e dinâmica, diferente da ideia de coalizão política (Sabatier, 1988), que se baseia em hábitos e costumes para que um ator decida por determinado discurso.

Fundamental é saber que as narrativas são legitimadas por racionalidades, sejam elas econômicas, instrumentais, jurídico-legais, científicas (Rydin, 2003), comunicativas (Healey, 1999), leigas ou críticas (Fazito, 2016, 2013). Essas racionalidades justificam o apoio dos atores às narrativas, e servem como argumento nas arenas políticas onde decisões são feitas.

Diante disso, observa-se que os pilares observados por Hajer (2006) são bases conceituais e metodológicas para analisar as controvérsias existentes nos processos decisórios,

pois tornam possível observar os interesses e práticas diferentes de cada ator que se articulam para reproduzir e dar ênfase a uma narrativa. De fato, esse conceito de narrativa reflete o próprio conceito de discurso como um todo: a inseparabilidade da prática e a linguagem como instrumento de poder. Nesse sentido, racionalidades são empregadas para legitimar e dar força às diferentes narrativas em uma disputa política, incorporando valores centrais para a obra de Foucault: conhecimento e poder são inseparáveis, assim como discurso e prática (Cheong e Miller, 2000).

A Figura 4 apresenta um diagrama conceitual para observar o processo de competição de racionalidades e formação do discurso dominante, desenvolvido por Fazito (2013) e que tem como base os pilares de Hajer (2006).

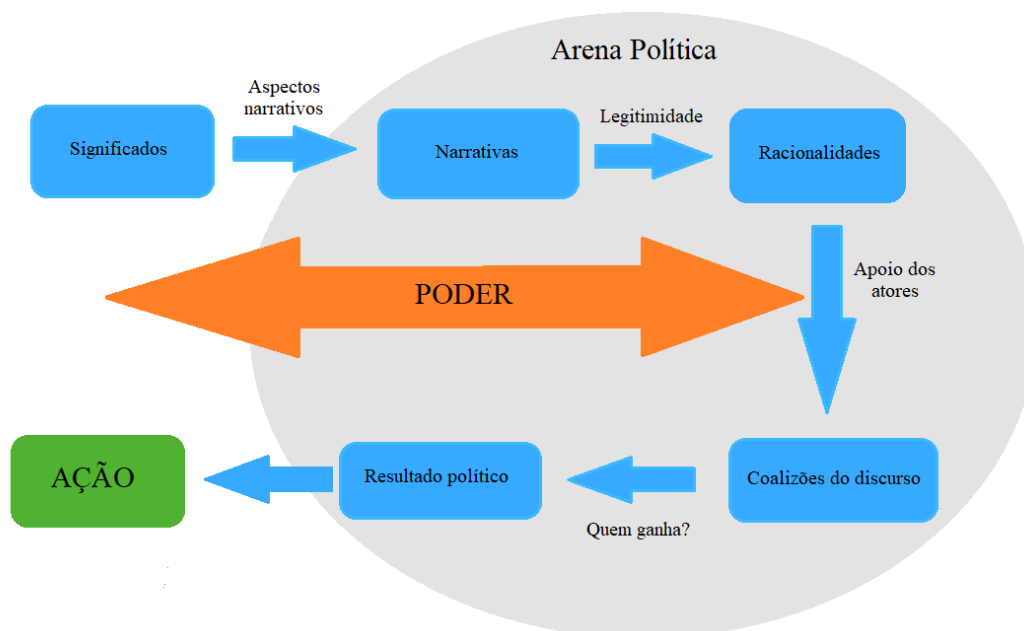


Figura 4 - Diagrama Conceitual de competição das racionalidades
Fonte: Adaptado de Fazito (2013)

Nota-se que a arena política segue um fluxo de eleição dos discursos. O processo de análise se inicia na observação dos significados que estão presentes nos aspectos narrativos. As narrativas são legitimadas através das racionalidades, que são posicionamentos que levam um grupo a acreditar em um melhor resultado (Fazito, 2013). As racionalidades competem entre si, resultando nas racionalidades mais aceitas que fundamentam as coalisões de discurso. O processo de coalizões elege e institucionaliza um discurso, este por sua vez fundamentará o resultado político que se transformará em uma ação.

Não há uma fórmula para a aplicação da Análise de Discursos Foucaultiana, mas Hajer (2006) mapeou 10 passos que costumam se repetir nas pesquisas. Tudo se inicia com uma pesquisa documental a fim de organizar uma cronologia dos acontecimentos (1), seguido de entrevistas helicópteros com atores-chaves (2), análise de documentos com a intenção de estruturar conceitos (3), entrevistas com atores centrais (4), identificação de lugares de argumentação (5), análise da posição dos atores (6), identificação de incidentes-chaves que nos permite perceber efeitos políticos (7), análise de práticas em casos particulares de argumentação (8), interpretação das estruturas discursivas (9) e uma segunda visita a atores-chaves para o reconhecimento das estruturas que foram identificadas (10).

Esses passos levam à percepção da produção do discurso e de sua concretização nas práticas sociais, colaborando com o cenário das pesquisas discursivas. No âmbito das pesquisas que versam sobre processo decisório de desenvolvimento urbano, nas quais o turismo se apresenta como uma racionalidade econômica e instrumental, seguindo os regimes de verdade fundados na narrativa da modernização neoliberal, a estrutura metodológica de Hajer (2006) representa uma forma mais ‘replicável’ da análise discursiva dos conflitos de poder.

Diante do que foi exposto, este capítulo permeou pelas vertentes da análise do discurso, demonstrando que a análise de discursos foucaultiana é mais adequada aos estudos de caso que apresentem situações conflituosas em determinadas arenas políticas (ou territórios, a depender da sua escolha teórica). Com isso, esta pesquisa utiliza a análise de discurso foucaultiana proposta por Hajer (2006) para compreender as relações de poder da arena política de revisão do Plano Diretor de Natal, Lei Complementar nº 208, de 07 de março de 2022, focando na interação dos atores frente ao conflito para obtenção de uma compreensão capilar do processo decisório.

Os capítulos anteriores determinaram o embasamento teórico que substanciam essa pesquisa. Ao se tratar do Desenvolvimento e Turismo, realizou-se um diálogo entre as teorias de modernização, desenvolvimento sustentável e pós-desenvolvimento. Efetuou-se a definição de Planejamento Urbano, Plano Diretor e Participação em cidades turísticas, enfatizando a construção de um olhar crítico e dialético. Em suma, o embasamento teórico revelou as teorias hegemônicas, que defendem valores neoliberais de crescimento e acumulação individual de riqueza e renda; e as teorias alternativas, que buscam garantir o direito à cidade que tornam a cidade mais acolhedora. A próxima seção detalha os objetivos da pesquisa.



5. OBJETIVOS

Geral:

- Analisar a dinâmica dos discursos de desenvolvimento urbano e turismo que envolveram o processo participativo de revisão do plano diretor de Natal - Lei Complementar nº 208 de 07 de março de 2022, com foco na zona leste da cidade.

Específicos:

- a) Descrever a arena política de revisão do plano diretor (2017-2022) a partir do detalhamento do processo regimental e participativo de revisão e da identificação dos atores envolvidos;
- b) Identificar os significados e fragmentos dos discursos de desenvolvimento urbano e turismo que competem e influenciam o processo decisório;
- c) Identificar as racionalidades empregadas pelos atores para dar legitimidade aos discursos que competem na arena política;
- d) Demonstrar como essas racionalidades são utilizadas para atrair coalisões discursivas de apoio político para fortalecer determinadas posições e gerar as diretrizes de desenvolvimento urbano que estão presentes no novo Plano Diretor de Natal.



6. METODOLOGIA DO ESTUDO

Para cumprir os objetivos propostos, esta pesquisa detalhou minuciosamente o objeto estudado e, para isso, utilizou uma abordagem qualitativa, considerada necessária para a compreensão de um grupo social, pois não necessita de um processo quantificável, se opondo ao uso de apenas um modelo de pesquisa para se produzir ciência (Goldenberg, 2007; Gerhardt e Silveira, 2009). Visando maior aprofundamento, a pesquisa emprega a estratégia de estudo de caso único (Flyvbjerg, 2006) para responder ao problema de pesquisa. O estudo de caso é definido por Yin (2014, n.p) como “uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto do mundo real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto podem não ser claramente evidentes”. Segundo Flyvbjerg (2006), o objetivo não é a generalização, mas sim descrever os aspectos peculiares dos estudos de caso, de forma a produzir bastante informação sobre um só caso, e aumentar a capacidade de aprendizado acerca dele.

Diante disso, o lócus da pesquisa é a arena política de revisão do Plano Diretor de Natal/RN, que ocorreu entre 2017 e 2022, frente às decisões pertinentes a zona leste da cidade, conforme a Figura 5.

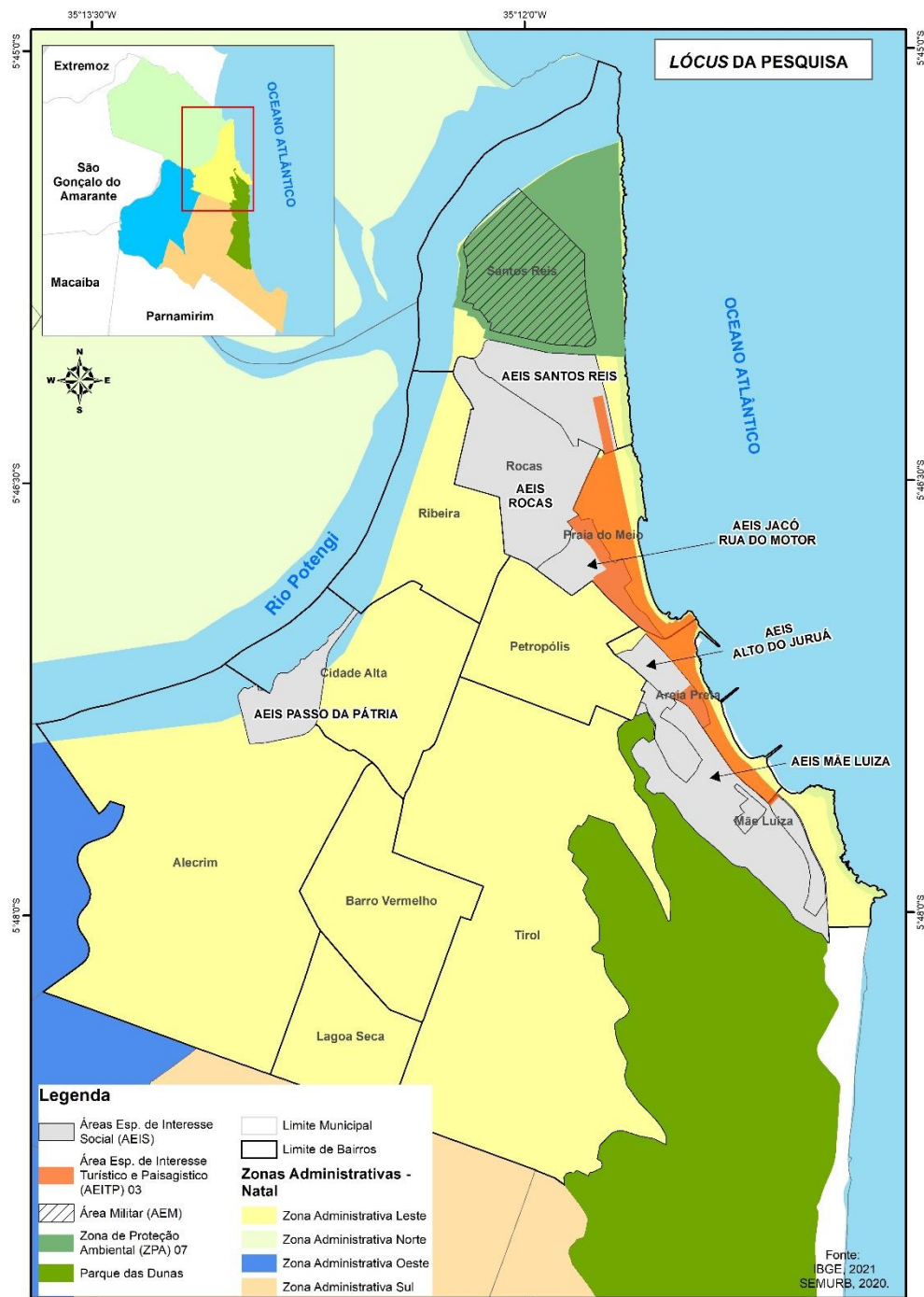


Figura 5 - Lócus da pesquisa
Fonte: Dados da pesquisa (2023)

A escolha da zona leste da cidade se justifica por conter em seus limites territoriais amostras de zoneamentos variáveis (Zona de Proteção Ambiental - ZPA, Área Especial de Interesse Social - AEIS, Área Especial Militar - AEM e Área Especial de Interesse Turístico e Paisagístico - AEITP). Além disso, esses instrumentos carregam historicamente interesses sociais divergentes que podem ser contextualizados por meio das teorias de desenvolvimento

urbano e turismo, tornando-se um universo geográfico ideal para retratar as micropolíticas presentes no processo participativo de decisão.

O processo de coleta de dados ocorreu a partir do emprego de diversas técnicas em busca de atingir o processo de bricolage, definido como a expansão do domínio de técnicas de coleta e capacidade de interpretação do pesquisador (Kincheloe, 2001). Isso o habilita a cruzar fronteiras disciplinares do Turismo (Jafari, 2005) de maneira transversal, integrativa e dinâmica (Campodônico & Chalar, 2017) em busca de alcançar uma epistemologia interdisciplinar. Para isso, foram utilizadas como técnicas de coleta de dados no processo de bricolage a entrevista semi-estruturada. Para Triviños (1987, p. 146) esse tipo de entrevista “favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade”. Também foram utilizadas as técnicas de observação não-participante, que permite observar o cenário sem participar ativamente das atividades, diminuindo a influência do pesquisador sobre o grupo, em prol da obtenção de um cenário real (Flick, 2004); a pesquisa bibliográfica que é realizada a partir de referências já analisadas (Fonseca, 2002) e as evidências documentais como documentos oficiais, vídeos, publicações e notícias que colaboram para trilhar o caminho da compreensão do objeto de pesquisa (Fonseca, 2002).

Para atingir os objetivos da pesquisa, a coleta de dados também contou com a orientação de Hajer (2006) que sugere 10 passos para a execução do processo da análise do discurso, onde os passos 01, 02, 04 e 10 se referem a técnicas de coleta de dados, conforme o Quadro 1.

DEZ PASSOS CENTRAIS PARA ANÁLISE DO DISCURSO (HAJER, 2006)		
Passo	Procedimento	Técnica
01	Pesquisa documental para criar cronologia dos acontecimentos.	Coleta de dados
02	Entrevista helicóptero com atores-chaves.	Coleta de dados
03	Análise de documentos para estruturar conceitos.	Análise de dados
04	Entrevista com atores centrais.	Coleta de dados
05	Identificação de lugares de argumentação.	Análise de dados
06	Análise de posição dos atores.	Análise de dados
07	Identificação de incidentes-chaves que permitir perceber os efeitos políticos.	Análise de dados
08	Análise de práticas em casos particulares de argumentação.	Análise de dados
09	Interpretação das estruturas discursivas.	Análise de dados
10	Segunda visita a atores-chaves para o reconhecimento das estruturas que foram identificadas.	Coleta de dados

Quadro 1 - Dez passos centrais para Análise do Discurso

Fonte: Recuperado de Hajer (2006)

Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica com o objetivo de atualizar a lacuna teórica e empírica da pesquisa, fazendo um levantamento na literatura acerca dos principais conceitos adotados aqui – Desenvolvimento e Turismo, Planejamento Urbano e Participação e Análise do Discurso. Em seguida, foi realizada uma análise documental das leis e planos existentes a fim de contextualizar o estudo de caso.

A análise documental foi realizada em atas, leis, constituição, regimento e ebooks, conforme descrito no Quadro 2.

DOCUMENTOS ANALISADOS		
Documento	Tipo	Ano
LEI COMPLEMENTAR Nº 082, DE 21 DE JUNHO DE 2007	Lei	2007
LEI COMPLEMENTAR N º 208 DE 07 DE MARÇO DE 2022	Lei	2022
LEI Nº10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.	Lei	2001
LEI, DE 03 DE ABRIL DE 1990 - LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DO NATAL	Lei	1990
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988	Constituição	1988
REGIMENTO INTERNO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE NATAL	Regimento	2019
ATA DA 3ª AUDIÊNCIA PÚBLICA DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE NATAL	Ata	2019
ATA DA 4ª AUDIÊNCIA PÚBLICA DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE NATAL	Ata	2019
CONHEÇA MELHOR SEU BAIRRO: REGIÃO ADMINISTRATIVA LESTE. SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E URBANISMO	Ebook	2017
CARTILHA EXPLICATIVA: LEI COMPLEMENTAR Nº 208 DE 07 DE MARÇO DE 2022	Ebook	2022

Quadro 2 - Documentos analisados

Fonte: Dados da pesquisa (2023)

A observação não-participante foi realizada durante o processo de revisão do Plano Diretor de Natal no ano de 2019, durante a fase 01, que englobou as audiências públicas, e a fase 02, correspondente ao processo de leitura técnica e comunitária⁹. As fases seguintes não foram observadas pois a metodologia da revisão do Plano Diretor exigia a atuação direta dos participantes, tornando o método de observação não-participante inviável, para além disso, a exigência da participação contínua foi um fator limitante para a pesquisa. O Quadro 3 apresenta os momentos nos quais a observação não-participante foi empregada.

⁹ As fases de revisão do plano diretor são descritas na seção 7.1.1 desta pesquisa, onde se encontra os detalhes do estudo de caso.

OBSERVAÇÃO NÃO-PARTICIPANTE		
Evento	Tipo	Data da Observação
Leitura da Cidade - ONGS e Movimentos Populares	Oficina da Revisão do Plano Diretor de Natal	27.08.2019
Leitura da Cidade - Classe Empresarial	Oficina da Revisão do Plano Diretor de Natal	03.09.2019
Leitura da Cidade - Entidades Profissionais	Oficina da Revisão do Plano Diretor de Natal	10.09.2019
Leitura da Cidade - Instituições de Ensino e Pesquisa	Oficina da Revisão do Plano Diretor de Natal	17.09.2019
Leitura da Cidade - Zona Leste da cidade	Oficina da Revisão do Plano Diretor de Natal	30.08.2019
Leitura da Cidade - Zona Leste da cidade	Oficina da Revisão do Plano Diretor de Natal	31.08.2019
3ª Audiência Pública de Revisão do Plano Diretor de Natal	Audiência Pública	21.02.2019
5ª Audiência Pública de Revisão do Plano Diretor de Natal	Audiência Pública	14.12.2019
8ª Audiência Pública: Entendendo o Plano Diretor de Natal	Audiência Pública	03.12.2021

Quadro 3 - Eventos da Observação não-participante
Fonte: Dados da Pesquisa (2023)

As entrevistas semi-estruturadas foram empregues em dois momentos, atendendo ao passo 02 e ao passo 04 da orientação do processo de análise do discurso proposto por Hajer (2006), conforme o Quadro 1. O primeiro momento ocorreu no ano de 2019, quando foram realizadas quatro entrevistas helicóptero com atores-chaves. As entrevistas helicópteros possibilitaram uma visão panorâmica sobre a arena política, direcionando aos atores centrais (Hajer, 2006). As entrevistas helicóptero foram realizadas quando o processo de revisão ainda estava em curso e resultaram em um direcionamento informativo sobre a forma de execução do processo de revisão. Os resultados dessas primeiras entrevistas se concentram na seção 7.1.1 que disserta sobre o Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal – Lei nº 208 de 07 de março de 2022. O segundo momento ocorreu entre novembro de 2022 e janeiro de 2023, sendo entrevistados sete atores centrais do processo de Revisão do Plano Diretor de Natal. O Quadro 4 detalha o perfil de todos os atores entrevistados.

ATORES ENTREVISTADOS			
Ator	Procedimento	Nº da entrevista	Data da entrevista
Coordenador do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB).	Entrevista helicóptero com atores-chaves.	01	27.08.2019
Conselheiro do CONCIDADE, representando a Sociedade Civil Organizada pela Representação Territorial do Bairro de Mãe Luiza.	Entrevista helicóptero com atores-chaves.	02	27.08.2019
Secretaria Adjunta de Informação, Planejamento Urbano e Gestão Ambiental	Entrevista helicóptero com atores-chaves.	03	03.09.2019
Presidente da Associação de Moradores e Amigos da Praia do Meio (AMA)	Entrevista helicóptero com atores-chaves.	04	30.08.2019
Presidente da Associação de Moradores e Amigos da Praia do Meio (AMA) e Conselheiro do CONCIDADE, representando a Federação Estadual dos Conselhos Comunitários e Entidades beneficentes do RN – FECEB.	Entrevista semi-estruturada com atores centrais.	05	23.11.2022
Líder comunitário de Brasília Teimosa e Delegado do processo de Revisão do Plano Diretor de Natal.	Entrevista semi-estruturada com atores centrais.	06	25.11.2022
Coordenador do Fórum Desenvolve Natal e Representante da Associação dos Amigos e Moradores do Tirol.	Entrevista semi-estruturada com atores centrais.	07	14.12.2022
Advogado, comunicador, escritor, assessor Jurídico na Assembleia Legislativa do RN e membro do Fórum Desenvolve Natal	Entrevista semi-estruturada com atores centrais.	08	21.12.2022
Empresário do Turismo, Presidente da Câmara de Turismo da Fecomércio-RN e membro do Fórum Desenvolve Natal.	Entrevista semi-estruturada com atores centrais.	09	23.12.2022
Professora de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e membro do Fórum Direito à Cidade.	Entrevista semi-estruturada com atores centrais.	10	13.01.2023
Coordenadora do Fórum Direito à Cidade e Professora de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.	Entrevista semi-estruturada com atores centrais.	11	17.01.2023

Quadro 4 - Atores entrevistados

Fonte: Dados da pesquisa (2023)

A técnica de amostragem das entrevistas foi orientada pelo método de bola de neve, que consiste no processo de escolha da amostra por meio de encaminhamentos feitos por pessoas influentes que conhecem outras pessoas, que possuem características importantes, que podem colaborar com o objetivo da pesquisa (Biernarcki & Waldorf, 1981). Quanto aos documentos

levantados, esses foram selecionados por se tratar de registros oficiais. Já os momentos de observação-não participante foram definidos devido à oportunidade de o processo de revisão estar ocorrendo durante a pesquisa.

A técnica de análise dos dados coletados ocorreu por meio da análise de discurso foucaultiana. Hewitt (2009) identificou que as diferentes abordagens de análise de discursos foucaultiana variam em relação à sua estrutura, desde estrutura nenhuma, em que as narrativas falam por si mesmas, até abordagens que propõem uma estrutura simples, mas sem interferir na dinâmica dos discursos.

Esta pesquisa emprega uma adaptação do “Conceptual Framework for Competing Rationalities Approach” (Figura 4), que já foi explorado na íntegra no capítulo 04, estruturando a análise que levou à compreensão da influência dos discursos de desenvolvimento e turismo no processo de competição e legitimação das ações políticas urbanas. As adaptações realizadas (Figura 6) ocorreram em prol da delimitação da estratégia para alcançar os objetivos propostos.

O objetivo maior é ouvir as vozes que normalmente são negligenciadas pela pesquisa tradicional e proporcionar uma percepção simbólica, analítica e política, das formas de ser e de saber que se articulam em defesa de seus interesses. Trata-se do alcance de um olhar capilar sobre o conflito, embricada de novas possibilidades e revelações que aguçam o senso crítico do leitor.

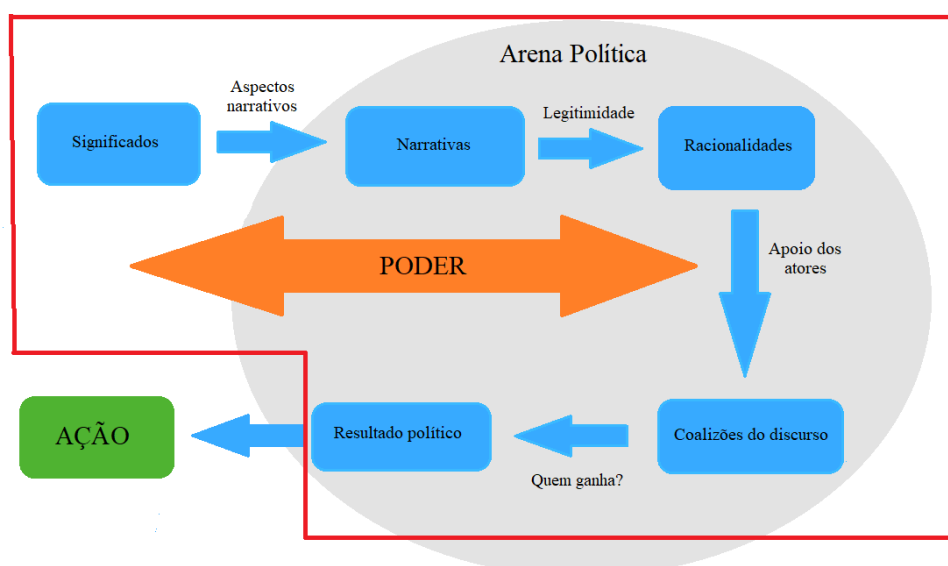


Figura 6 - Diagrama Conceitual Delimitado

Fonte: Adaptado de Fazito (2013).

Desta forma, esta pesquisa realizou a identificação de significados, narrativas, processo de legitimação das racionalidades e o apoio dos atores durante as coalizões discursivas que decidiram o resultado político (Hajer, 2006).

Para facilitar a compreensão dos procedimentos metodológicos empregados, confira o quadro com o desenho metodológico da pesquisa (Quadro 05).

QUADRO METODOLÓGICO DA PESQUISA						
Problema da pesquisa	Objetivo geral	Objetivo específico	Abordagem	Técnica de coleta de dados	Técnica de amostragem	Técnica de análise de dados
Como ocorre a dinâmica dos discursos de desenvolvimento urbano e turismo no processo decisório participativo de Revisão do Plano Diretor de Natal no que tange a zona leste da cidade?	Analisar a dinâmica dos discursos de desenvolvimento urbano e turismo que envolveram o processo participativo de revisão do plano diretor de Natal - Lei Complementar nº 208 de 07 de março de 2022, com foco na zona leste da cidade.	Descrever a arena política de revisão do plano diretor em vigor (2022) a partir do detalhamento do processo regimental e participativo de revisão e da identificação dos atores envolvidos.	Qualitativa.	Pesquisa bibliográfica e Observação não-participante.	Registros oficiais e oportunidade de participação das oficinas do processo de revisão do Plano Diretor. de Natal.	Interpretação dos textos.
		Identificar os significados e fragmentos dos discursos de desenvolvimento urbano e turismo que competem e influenciam o processo decisório.	Qualitativa.	Entrevistas semi-estruturadas, identificação de documentos e Observação não-participante.	Bola de neve e registros bibliográficos e oficiais.	Análise documental e Análise do discurso.
		Identificar as racionalidades empregadas pelos atores para dar legitimidade aos discursos que competem na arena política	Qualitativa.	Entrevistas semi-estruturadas.	Bola de neve.	Análise do discurso.
		Demonstrar como essas racionalidades são utilizadas para atrair coalisões discursivas de apoio político para fortalecer determinadas posições e gerar as diretrizes de desenvolvimento urbano que estão presentes no novo Plano Diretor de Natal.	Qualitativa.	Entrevistas semi-estruturadas e identificação de documentos	Bola de neve.	Análise documental e Análise do discurso.

Quadro 5 - Quadro metodológico da pesquisa

Fonte: Dados da pesquisa (2023)

6.1. Posicionalidade da pesquisadora

Este estudo reconhece a voz e a posição do pesquisador na pesquisa. Tendo em vista que as ideologias e legitimidades dominantes na sociedade moldam o que é considerado relevante, observa-se que os padrões e normas na comunidade acadêmica e na indústria do turismo também podem influenciar o que é considerado válido ou legítimo em termos de pesquisa (Ateljevic, Harris, Wilson & Collins, 2005).

Botterill (2007) observa que há uma quantidade limitada de literatura na área de turismo que reconhece a voz situada do pesquisador, e afirma que discutir essa voz situada é fundamental, pois ajuda a compreender melhor as situações específicas e contextualizadas. Isso humaniza o processo de pesquisa, tornando-o mais sensível às experiências e perspectivas das pessoas envolvidas.

Ateljevic et al (2005) defendem que uma epistemologia crítica rejeita as noções tradicionais de objetividade e neutralidade na pesquisa, reconhecendo que a pesquisa não pode ser completamente isenta de perspectivas, valores e considerações éticas e políticas. Com isso, compreende-se que toda pesquisa é moral e política.

Dado este fato, Ateljevic et al (2005) ressaltam a importância dos pesquisadores reconhecerem suas próprias influências e preconceitos, o que envolve reconhecer a posicionalidade dos pesquisadores, suas próprias vidas, experiências e visões de mundo que impactam suas pesquisas.

Nesse contexto, nos próximos parágrafos, abre-se parênteses da abordagem acadêmica para adotar uma linguagem em primeira pessoa, tratando-se de um relato pessoal e autobiográfico, permeado por elementos poéticos e um ritmo próprio. Isso permite ao autor compartilhar perspectivas únicas resultantes da complexa interação entre a sua posicionalidade enquanto pesquisador e a interseccionalidade com o objeto de estudo.



Figura 7 - A Posicionalidade da pesquisadora

Fonte: Dados da Pesquisa (2023)

De ponto em ponto eu contarei um conto do que sou



Me chamo Ketlyn Pontes de Souza Ferreira, sou pesquisadora, cria ativa e viajante. Costumo viajar pelas ruas da cidade, me divirto desenhando casas e prédios, tonteio quando atravesso passarelas, gosto de ouvir as histórias dos mais velhos e brinco de futuro com os mais novos. Vou em feiras e mercados para ouvir a melodia peculiar das trocas comerciais, experimento cadeiras de praças, fotografo com o olhar as cores do pôr do sol, memorizo o cheiro que tem o rio e o manguê, gosto de observar o tanto de gente diferente na beira da praia, acordo cedo para ver redes de pesca saltitantes. Me embrenho em multidões de protestantes, vou a audiências públicas, cultos, missas, cortejos, batuques, coroações, reuniões de bairro e associações. Ouço a maioria, escuto as minorias. Observo a cidade enquanto ela me absorve.

...

Por onde vou, carrego uma bagagem cheia de rótulos (mulher cisgênero, latina-americana, brasileira, interracial e LGBT), mas as vezes me imagino caminhando apenas com uma pochete. Pochetes servem para carregar apenas o essencial, e na minha tem apenas uma fotografia (Figura 07), com vários recortes do que sou. Sim, eu sou muitas!

...

Sou a filha mais nova de dois retirantes nordestinos, Lena e Edgar, nascidos no interior da Paraíba em uma cidade chamada Cuité. Meus pais caminharam até o centro-oeste do país, mobilizados pela promessa de emprego na indústria açucareira. Em terras mato-grossenses meu pai virou caminhoneiro e minha mãe costureira.

Eu cresci na boléia de um caminhão, pelas estradas do Brasil, e entre idas e vindas a uma casinha no interior do Mato Grosso. Na “casa de lata” com meu pai, aprendi a ler, escrever, ouvir, observar e questionar as desigualdades sociais dos vários cantos do país. Entre as fempas da casinha de madeira curiava a vida da vizinhança. Nas manhãs de domingo produzia com minha vó os riscos de rastelo no chão, brincava, questiona e teatralizava a vida debaixo de um pé de manga.

Enquanto eu crescia os caminhos se estreitavam... Ao som da máquina de costura de minha mãe enlinhavei com minha irmã o meu adeus. Alcei voo e repousei no mar do povo Potiguar. Terra mãe dos meus ancestrais. Fiz caminho inverso aos dos meus pais, voltei na busca da garantia dos meus direitos sociais.

Aqui não ando só, fui cotista e sou artista, não dou ponto sem nó. Me tornei graduada e até um mestrado já está no gogó. Para chegar aonde estou, foi preciso refletir de onde vim e para onde vou. Confira nas próximas linhas as tantas que sou.

...

Sou tataraneta de Josefa Maria da Conceição, popularmente conhecida como Pirigo, “uma mulher que nasceu e viveu nas terras paraibanas e potiguares, mas fundou-se persona em Cuité (PB), onde gerou família e identidade, guiada a golpes de facção” (Ferreira, p. 23, 2021). Cresci ouvindo os contos de Pirigo, uma mulher corajosa e criativa, que criou seus filhos através das profissões de lavadeira, caçadora, agricultora e artesã. Pirigo é memória em sua cidade, por ter sido considerada uma mulher valente para sua época e se encontra eternizada no museu do homem do Curimataú de sua cidade, na pesquisa documental de Ferreira (2021) e no curta-metragem chamado Oid’água¹⁰, produzido por minha irmã Wisla Ferreira, onde minha família e amigos reconstroem as memórias de Pirigo.

¹⁰ Assista aqui o curta-metragem Oid’água de Wisla Ferreira: <https://youtu.be/TrKzZZo2ifM>

Sou bisneta de Rosa Maria da Conceição, filha de Pirigo, retirante nordestina que viveu arduamente a travessia de Estados em um pau de arara, tendo que abrir mão de uma filha recém-nascida no percurso e perdendo a vida em outro. Minha Bisa deixou três filhos, Tio-Avô Bastos, Vó Maria e a filha doada e desaparecida no centro-oeste.

Sou neta de Vó Maria, uma mulher da terra, agricultora, lavadeira, cozinheira e empregada doméstica. Criou 05 filhos, dos quais 03 (Lena, Francisco e Geovani) sobreviveram a maioridade. Vó Maria também andarilhou pelo Brasil em busca de melhores condições de vida, foi rede de apoio na minha criação e também retornou a sua cidade Cuité-PB.

Sou filha de Lena, uma mulher criadora e criativa, artista e artesã, costureira e empreendedora. Minha mãezinha que cria mecanismos de resistência por meio da arte, transformando e transcendendo as gerações.

Sou filha de Edgar, caminhoneiro, motorista de aplicativo, homem afetuoso, dedicado e presente. Meu professor da vida prática e meu melhor amigo.

Sou irmã de Wisla, cantora, atriz, mestre, professora, arte-educadora, mãe de Raul e de Sara e minha inspiração desde pequena.

Sou essa ruma de gente influente que guia meu olhar constantemente!

...

E com tudo o que sou, reconheço as diferenças, observo as experiências que cada ator me relatou. Em um exercício crítico, observo com afincamento as especificidades que me remeteram qualquer dor. Mantenho a coerência para olhar com prudência o que o discurso revelou.

Finalizo essa história te convidando a dar um mergulho na memória de quem sou. Observe essa colagem (Figura 07) e correlacione com as escolhas metodológicas que aqui se registrou.

...

Através deste emaranhando pessoal, assumo minha própria posição e reflito sobre as limitações que enfrentei durante o processo de pesquisa. Fazer parte de uma família racializada e de baixa renda me conecta profundamente com a luta por um Brasil mais equitativo. A ausência de direitos, que foram negados tanto à minha família quanto a inúmeras pessoas que vivem em condições similares ou ainda mais precárias, como o direito a uma habitação digna, à terra, à saúde, à educação, ao lazer e a melhores condições de trabalho, representa uma realidade extenuante que molda minha visão de mundo.

Minha aproximação com o tema de pesquisa começa como alguém que se viu desafiado pelo uso frequente dos termos complexos que definem o desenvolvimento da cidade em que resido. Durante minha graduação, me questioneei por que não conseguia entender plenamente a importância de documentos tão cruciais quanto o plano diretor municipal. Assumi isso como um desafio pessoal e cidadão: decifrar o conteúdo desses documentos, o que fiz acompanhando o processo de revisão e se findou nesta pesquisa profunda sobre os discursos da cidade.

Se há algum viés em minha pesquisa, é um viés voltado para a luta, algo intrínseco e imposto à minha própria existência. Minha raça e classe social também moldam minha abordagem como pesquisadora. Reconhecendo-me como uma mulher de origem racial mista e de classe social baixa, mas que teve acesso à universidade por meio de cotas, transito com facilidade entre grupos com diferentes ideologias e posicionamentos.

Durante minha pesquisa, interagi com diversos atores que se diferiam em termos de raça, classe social, orientação política e ideológica. Isso inclui aqueles que enfrentam desafios sociais semelhantes aos enfrentados por minha família, bem como aqueles inseridos em esferas sociais mais privilegiadas.

Contrariando as expectativas, em vez de promover uma militância fervorosa em prol da minha própria causa, usei minha habilidade de navegar em ambientes diversos, incluindo aqueles dominados por brancos, negros, ricos, periféricos e estudiosos, como uma estratégia para coletar informações de forma imparcial. Isso me permitiu superar o desafio das diferenças e aprofundar minha compreensão sobre atores com características e ideologias diferentes das minhas, buscando uma postura neutra. Apesar de me esforçar para manter uma postura imparcial, deixando de lado minhas concepções prévias e preconceitos, é inegável que minha identidade influencia minha perspectiva. Assim como acredita Fazito (2013) e Ateljevic et al (2005), não é possível para um pesquisador negar completamente suas origens, opiniões, valores e crenças. Em vez disso, é crucial reconhecê-los e estar consciente de que eles desempenham um papel na condução da pesquisa.

Diante disso, reconheço que minha posicionalidade foi criada antes mesmo do meu nascimento e se moldará até o fim da minha existência. Analiso com os olhos daqueles que me antecedem, compreendo considerando as encruzilhadas (Ferreira, 2021) e escrevo com a consciência de que as palavras possuem poder (dialético, político e mobilizador).



7. RESULTADOS

Os resultados da pesquisa são expostos neste capítulo, que se inicia com a apresentação do estudo de caso abordando o processo de urbanização da cidade de Natal-RN, e descrevendo a arena política dada pelo processo de revisão do Plano Diretor de Natal de 2022 – Lei Complementar N° 208 de 07 de março de 2022. Também são apresentados os significados e narrativas que competem e influenciam o processo decisório. Por fim, encontra-se a análise do discurso em ação e os jogos de poderes.

Atendendo a agenda desta investigação, a próxima seção 7.1 responde ao primeiro objetivo desta pesquisa, revelando os principais aspectos do processo de planejamento urbano de Natal-RN, e caracterizando o processo de revisão do plano diretor de Natal de 2022:

- a) Descrever a arena política de revisão do plano diretor (2017-2022), a partir do detalhamento do processo regimental e participativo de revisão e da identificação dos atores envolvidos;

7.1. Estudo de caso: A cidade de Natal/RN

A cidade de Natal está localizada no nordeste brasileiro e é a capital do estado do Rio Grande do Norte. Natal possui uma área de 167,401, km² (IBGE, 2022). Seus limites são partilhados com os municípios de Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Parnamirim. A cidade é banhada pelo rio Potengi e pelo oceano Atlântico, tendo sua área dividida em 36 bairros distribuídos pelas zonas administrativas Norte, Sul, Leste e Oeste (Figura 8).

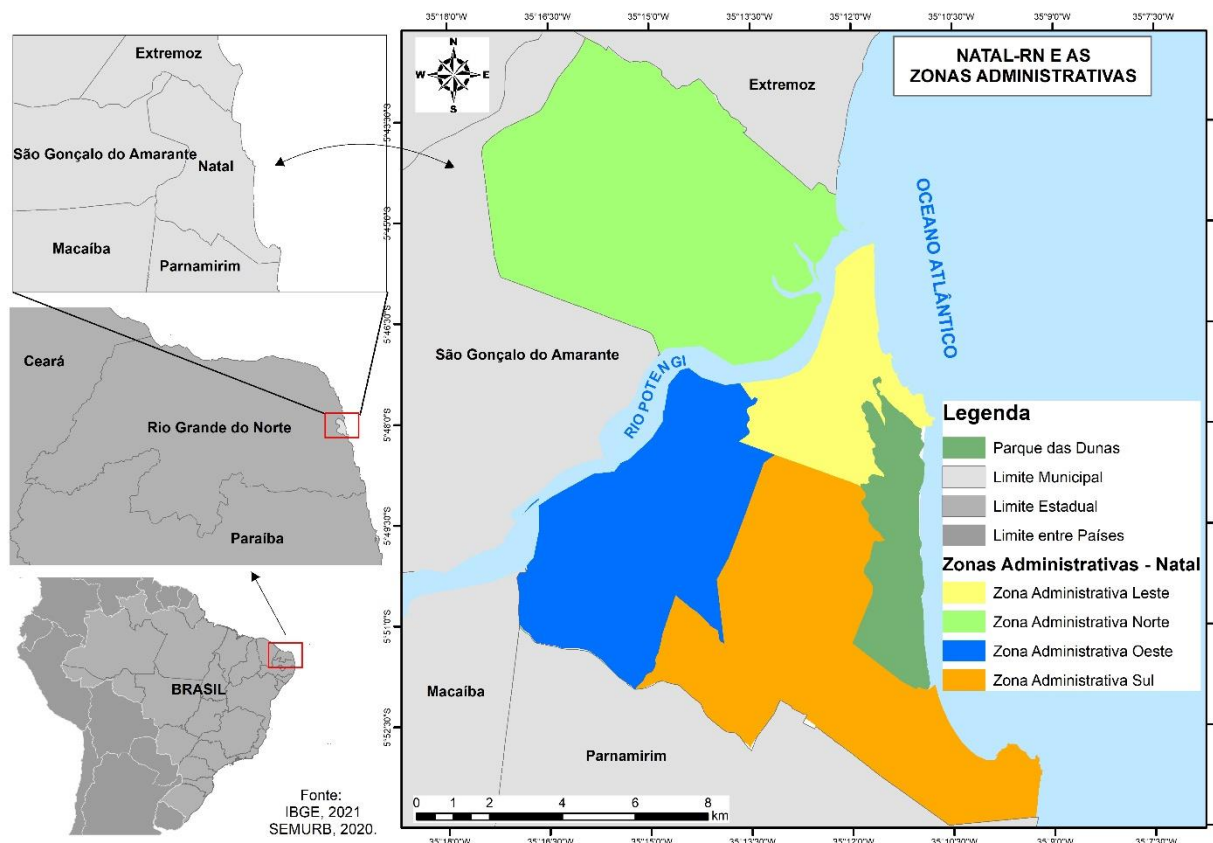


Figura 8 - Localização de Natal e as zonas administrativas
Fonte: Dados da Pesquisa (2023)

A cidade está em constante mudança e, segundo estimativa do IBGE (2021), o número de habitantes de Natal que em 2010 era de 803.739 aumentou para 896.708 mil habitantes em 2021. Isso ocasiona mudanças em todos os âmbitos, como habitação, empreendimentos, infraestruturas construídas e mobilidade, reforçando, assim, a importância do processo de revisão do Plano Diretor.

Para compreender as mudanças urbanas da cidade de Natal, é importante lançar o olhar para a sua história, tendo em vista que as concretizações do hoje são reflexos do processo de planejamento do passado. Foucault (1987) argumenta que as transformações no presente estão intrinsecamente ligadas ao contexto histórico em que surgem, onde o discurso exerce um papel fundamental no poder e na formação das estruturas sociais. Com isso, toma-se como ponto de partida a década de 1960, quando os primeiros ordenamentos urbanos passam a ser concretizados na cidade de Natal. O estudo de caso está marcado em quatro fases (Figura 09), desde o que se compreendeu como as origens do planejamento urbano em Natal por meio do uso de um plano urbanístico denominado como Plano Serete, até as definições do plano diretor da atualidade.

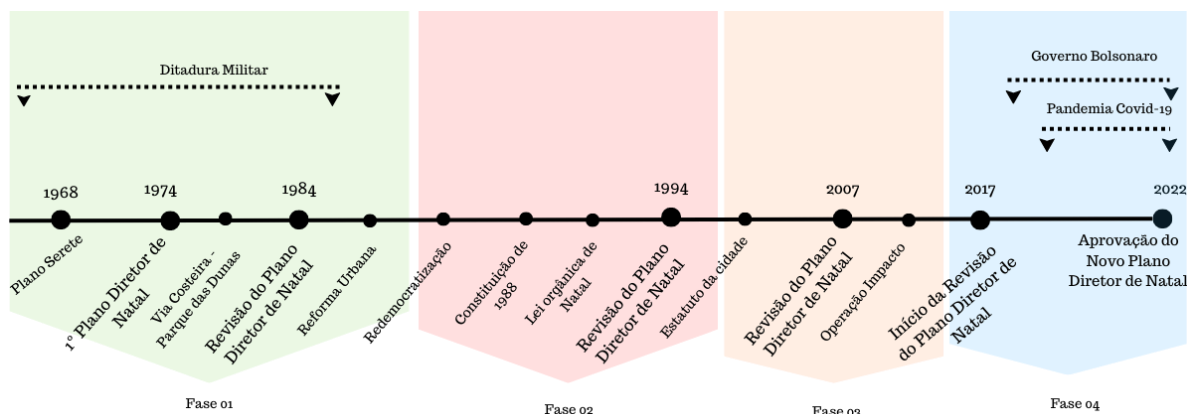


Figura 9 - Períodos relevantes do Planejamento Urbano de Natal

Fonte: Dados da Pesquisa (2023)

Diferente da maioria das capitais nordestinas, Natal é marcada por uma urbanização lenta, até o início do século XX considerava-se uma cidade com características provincianas (Clementino, 1995). Com a segunda guerra mundial, Natal passa a ter transformações profundas devido à nomeação como centro estratégico das forças armadas, o que resultou no aumento populacional, diversificação comercial e da oferta de serviços e, em consequência disso, em mudanças urbanas. Para Ataíde, Zaar e Pereira (2014), a função militar da cidade de Natal vem sendo expressa desde as origens da cidade em 1598, tendo o forte dos Reis Magos como monumento representante do período colonial e, reforçada na atualidade por meio das infraestruturas militares inseridas na cidade desde a Segunda Guerra Mundial.

A chegada dos militares provocou a necessidade de infraestrutura básica, como hospitais, escolas, hotéis e principalmente estruturas voltadas à mobilidade por meio da construção de estradas e do aeroporto (Ferreira, 1996). Apesar dessas importantes intervenções urbanas, o pós-guerra é caracterizado pelo aumento da especulação imobiliária, acarretando custos sociais marcantes. Costa (2000) também atribui essas dificuldades ao fluxo migratório vindo do interior do estado.

Em contrapartida a esse momento de recessão, o Rio Grande do Norte e sua capital recebeu recursos complementares da Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste - SUDENE, o que alavancou a economia industrial da cidade e o desenvolvimento das redes viárias. Para Ataíde (1997), foi quando se observou o mercado imobiliário tomando impulso, pois havia um estímulo contínuo dado pelas políticas nacionais de habitação, por meio das ações do BNH – Banco Nacional de Habitação. Ainda assim, o crescimento urbano acelerado seguiu reforçando o processo de segregação urbana (Furtado, 2005).

Em meio a essas mudanças, Natal também dava os primeiros passos no estímulo às atividades econômicas atreladas ao fluxo turístico. Havia um desenho nacional que materializava ideias de desenvolvimento do turismo em toda faixa litorânea e Natal recebeu essa influência. (Ataíde, 1997).

A década de 1960 fica registrada na história pela construção do Hotel Internacional dos Reis Magos, localizado na praia do meio, região administrativa leste, e se destaca por ser o primeiro hotel à beira mar. É importante ressaltar que a região litorânea leste já recebia incentivos para o lazer, como na praia de Areia Preta, área que inicialmente era frequentada de forma majoritária pelas elites natalenses. A construção do hotel e da Avenida Café Filho promoveram uma nova dinâmica na região, estimulando a interligação das praias e prolongando os usos turísticos e de lazer da Ponta do Morcego até a praia do Forte (Bentes Sobrinha, 2001; Furtado, 2005).

Até a década de 1960, o planejamento Urbano em Natal foi marcado apenas pela elaboração de planos urbanos, como o Plano Geral de Sistematização de Natal em 1929 (Lima, 2001), o Plano Geral de Obras de 1935 (Miranda, 1981) e o Plano Urbanístico e de Desenvolvimento para Natal, conhecido como Plano Serete, elaborado em 1968. Tratam-se de planos cuja intencionalidade se voltava à organização e expansão do território urbano, buscando o embelezamento da cidade. O Plano Serete se destaca dos demais planos por seus projetos de urbanização do bairro de Mãe Luiza, remoção da comunidade Brasília Teimosa, sinalização das áreas verdes da cidade e definição de restrições de gabarito (Duarte, 2010), o que Ataíde (1997) apontou como uma forma excludente de planejamento.

O primeiro Plano Diretor de Natal data de 1974, e teve características funcionalistas e técnicas, de um planejamento centralizado, condizentes com o período político autoritário. Foi influenciado pelo desenvolvimento do turismo que efervescia na época e demonstrava preocupações ambientais, entretanto era dominado por questões apenas estéticas (Duarte, 2010).

Na década de 1970, a junção das ações de incentivo à infraestrutura e ao turismo desencadearam a elaboração do Projeto Via Costeira – Parque das Dunas. A razão para a criação do projeto tinha como base a utilização do “turismo como parte de uma estratégia de integração espacial” (Bentes Sobrinha, 2001, p.99), que pretendia interligar as praias centrais da cidade à praia de ponta negra, que até então tratava-se de uma praia destinada a segundas residências. Essa ação foi direcionada pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND

(1975-79) que orientava a inserção do turismo nas diretrizes de desenvolvimento urbano (Bentes Sobrinha, 2001).

O projeto Via costeira foi um marco da ideia de desenvolvimento defendida naquele momento, pois atendeu aos setores econômicos, estreitando pela primeira vez a ligação com o turismo (Fonseca, 2005; Furtado 2005). Isso definiu as transversalidades e conexões de interesses entre mercado imobiliário e turismo, o que também é possível observar na atualidade.

Decorrente do cenário de belezas naturais preservadas, o crescimento do turismo tomou a frente nas atividades econômicas e passou a contribuir para as mudanças urbanas da cidade. A década de 1980 representa o *boom* turístico, que é notado pela concretização do projeto Parque das Dunas e Via Costeira (Duarte, 2010). A consolidação do projeto passou por uma negociação com a sociedade civil e se mostrou uma arena política de disputa.

Já influenciados pelos ideários da reforma urbana, os movimentos sociais, juntamente com a sociedade civil e segmento acadêmico, se rebelaram por meio de um movimento ambientalista tímido, devido ao contexto de ditadura militar, mas que se mostrou contínuo dada a lenta abertura política (Ataíde, 2013)

A luta narrada resultou em quatro reformulações do projeto Parque das Dunas e Via Costeira, nas quais foram pautadas as decisões sobre as áreas hoteleiras, preservação ambiental, uso residencial de alto padrão, quantidade e altura dos hotéis. O resultado do processo de militância proporcionou a redução da ocupação do solo e parâmetros construtivos que garantissem um padrão de edifícios baixos (Duarte, 2010).

Dado o período político autoritário, o pleno crescimento urbano, atrelado ao viés de modernização, estava estabelecido na cidade e encontrava nas corporações militares o impulso para a idealização de um modelo de desenvolvimento urbano. Para Ataíde, Zaar e Pereira (2014), a localização onde as infraestruturas militares em Natal foram instaladas influenciou o ordenamento da cidade, tendo em vista que as instalações se encontravam em áreas de meio ambiente frágil, fazendo o corpo militar atuar por meio de ações restritivas do uso do espaço, o que ocasionou a proteção da paisagem e a preservação dessas características.

A permanência dos elementos paisagísticos fomentou a segmentação turística na cidade, colaborando ainda mais para o aumento da atividade turística e a valorização da terra. Reconhece-se a importância das ações de preservação advinda dos militares, dada a ameaça promovida pelo avanço do mercado imobiliário na região, que expressava interesse nas áreas. Entretanto, é importante ressaltar que a corporação militar sempre teve a possibilidade de atuar sobre o território de acordo com suas intenções. O passado foi marcado por um discurso de

defesa ambiental, mas no presente há demonstrações de discordâncias desse discurso, pois agora a corporação expressa interesse na exploração de atividades econômicas, corrompendo-se a um discurso de modernização sobre a área (Ataíde, Zaar e Pereira, 2014).

Em seguida, o Plano Diretor de 1984 teve como particularidade a organização físico-territorial da cidade, destacando-se a preocupação com o controle de gabarito a fim de conter a especulação imobiliária para as zonas de interesse turístico (ZET). Os princípios da reforma urbana no Brasil já estavam difundidos desde a década de 1980, no entanto, o plano diretor de 1984 manteve o modelo de planejamento urbano do plano anterior. Duarte (2011) aponta que o plano teve sua importância, pois marcou a fase inicial do direito à moradia e ao meio ambiente, mesmo mantendo uma visão excludente e preservacionista. Apenas reconheceu os assentamentos e os nominou como subnormais. No âmbito do meio ambiente, não realizou a implementação da legislação prevista. Logo após a aprovação do plano diretor de 1984, surgiram críticas devido às suas características anacrônicas frente ao cenário nacional.

A década de 1990 é marcada pelo surgimento do Programa de desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR/NE, que direcionou investimentos para sanar problemas de infraestrutura básica e organização dos destinos turísticos. Isso atraiu investimentos internacionais para o turismo no estado do Rio Grande do Norte, especificamente no setor imobiliário (Ferreira, Silva & Fonseca, 2009).

Observa-se que o turismo ocasiona mudanças significativas na produção do espaço. Logo, a urbanização turística pode potencializar os rendimentos econômicos, mas também pode intensificar os problemas ambientais e ocasionar conflitos de disputa no e pelo território. Diante disso, percebe-se a necessidade de planejar essa relação.

O plano de 1994 foi considerado o plano diretor com especificidades advindas diretamente da Reforma Urbana, orientado de forma democrática, reconhecido como “Plano Diretor da Reforma Urbana, vindo a se constituir num marco na construção de direitos e espaços protegidos em Natal.” (Duarte, p. 149, 2011). O plano diretor de 1994 foi apoiado pela lei Orgânica de Natal (1990), pelas diretrizes postas na Constituição Federal de 1988 e pelo código de Meio Ambiente do Município de 1992, tornando-o um plano que se preocupava em definir regramentos em prol da função social da cidade, e que considerava a importância do processo participativo na gestão da cidade (Duarte, 2011).

O Plano Diretor de Natal de 1994 é considerado como referência, pois realizou a inversão de prioridades no regramento. Ele rompeu com a ideia de zona funcional, residencial e comercial e introduziu o conceito de multiusos, desde que ajustado ao controle ambiental.

Com isso, tem a proteção ambiental como princípio chave, dando visibilidade e densidade à fragilidade ambiental, onde está assentado o território de Natal. Ainda em Duarte (2011), autora da obra *Espaços Especiais Urbanos: Desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia*, reitera-se que esse plano diretor foi exemplar na aplicação da função social da cidade e da função social da propriedade privada. O meio ambiente foi visto e tratado como patrimônio de uma coletividade, fundamentando a proteção da paisagem. Sendo também marco da questão de direitos e espaços especiais sociais e ambientais, que se consolidaram por meio das zonas de proteção ambiental - ZPA, das áreas especiais de interesse social – AEIS, das áreas de controle de gabarito – ACG e das áreas *Non Aedificandi* – ANAE.

O Plano Diretor de Natal (PDN) - Lei Complementar Nº 082, de 21 de junho de 2007 (Natal, 2007), tem sua formulação legal baseada na Constituição Federal, através dos Artigos 182 e 183, diferente do plano anterior, este vem pautado pela regulamentação do Estatuto das Cidades (Brasil, 2001) e pela Lei Orgânica do Município de Natal, que reforça o caráter participativo e democrático do processo.

Ainda que o processo de revisão do Plano Diretor de Natal de 2007 tenha recebido suporte legal para a realização de um processo democrático, ele passou por dificuldades com a ocorrência da Operação Impacto, que condenou 17 parlamentares da Câmara Municipal de Natal por corrupção, envolvendo a compra de votos para aprovação do plano diretor a favor de empresários do ramo imobiliário e da construção civil (TJRN, 2014). O ocorrido foi reflexo de um entrave entre interesses distintos para o desenvolvimento urbano da cidade.

Apesar das tentativas de desmonte com os atos de corrupção denunciados pela Operação Impacto, o Plano Diretor de Natal de 2007 se concretizou em um contexto político propício. O governo Lula investia em políticas que buscavam a equidade social e a elevação no investimento (Morais & Saad Filho, 2011), aliando-se com os agentes imobiliários, que também estavam sendo beneficiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que tinha o intuito de dialogar com o setor privado, acelerando e sustentando o crescimento econômico e investindo na redução da pobreza e da desigualdade social (Jardim & Silva, 2015).

Diante dessa afirmação, o plano diretor de 2007 se destaca por manter os princípios do plano de 1994 e por avançar no processo de aperfeiçoamentos dos regramentos protetivos. No entanto, identificou-se tentativas de fragilização dos espaços especiais ambientais e sociais, que foram tidos pelos agentes imobiliários e apoiadores como entraves para o desenvolvimento do capital. As críticas pairavam entre ameaças às AEIS's e ZPA's da zona sul e leste da cidade.

Na fala do coordenador do Fórum Desenvolve Natal e, na época conselheiro do CONPLAN, que participou do processo de revisão do Plano Diretor de 2007, é possível observar esse posicionamento de desacordo com as medidas aprovadas:

Em 2007 eu participei do CONPLAM e assinei esse plano que com aquelas definições não iria trazer desenvolvimento, então eu quero aqui fazer meia culpa pois eu tinha autoridade de dizer que aquele plano diretor não prestava, mas não fiz, e assinei um plano caduco. (Entrevistado (a) nº 07, 14 de dezembro de 2022).

Apesar dos indícios de fragilização das medidas aprovadas advindas dos agentes econômicos, o plano diretor de 2007 foi aprovado e destacou-se pela ampla participação social, com demonstrações ativas de posicionamentos quando se havia um cenário não democrático (Duarte, 2011).

Atualmente, o plano passou por um novo processo de revisão que ocorreu entre 2017 e 2022, sendo aprovado como Lei Complementar 208 de 07 de março de 2022. Sendo este processo o objeto de estudo desta pesquisa, que se encontra com mais detalhes na seção seguinte.

7.1.1. O processo de revisão do Plano Diretor de Natal de 2022 – Lei Complementar Nº 208 de 07 de março de 2022

O processo de revisão do PDN de 2022 tomou como base as recomendações do Estatuto das cidades (2001) e buscou desenvolver um processo decisório participativo para que pudessem ser revisados as diretrizes que guiam o futuro da cidade. A seguir, apresentam-se os detalhes do processo de revisão, nomeado como participativo, que buscava alegadamente uma gestão democrática e descentralizada.

O processo de revisão do Plano Diretor de Natal foi guiado pela prefeitura de Natal, que organizou três grupos para compor o processo. Sendo eles, a Coordenação Técnica (CT), o Núcleo Gestor (NG) e o Grupo de trabalho (GT) (Plano Diretor de Natal, 2019).

A coordenação técnica (CT) foi responsável pela organização do processo, capacitações, coordenação do processo de leitura técnica e comunitária da cidade. Ela era composta por técnicos da Secretária Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB), designados através da Portaria nº 11/2019-GS/SEMURB de 16/05/2019. A CT incluía um coordenador técnico, um vice coordenador técnico, um coordenador e um vice coordenado para cada grupo de trabalho (Plano Diretor de Natal, 2019).

O Núcleo Gestor (NG) tinha como função acompanhar e fiscalizar a participação dos vários segmentos representativos da sociedade Civil e da população no processo, garantindo a divulgação dos informes sobre o processo de revisão e mobilizando conselhos municipais e população em geral. Ele atua juntamente com a CT nas análises de formulação de reuniões e audiências públicas. O NG era composto por 22 membros da sociedade civil organizada, representado por 16 conselheiros dos municípios determinados pelo Conselho das Cidades – CONCIDADES, 05 representantes dos conselhos municipais voltados para o desenvolvimento urbano sustentável da cidade e 01 representante do segmento de entidades profissionais representativas de classes (Plano Diretor de Natal, 2019).

Os Grupos de Trabalho (GT) foram divididos por temáticas e tiveram como função promover discussões, debates, estudos e trabalhos necessários à leitura da cidade, à elaboração de prioridades, propostas e à minuta do projeto de lei, que foi formado por qualquer interessado da sociedade civil.

A revisão do PDN ocorreu em 05 fases, conforme demonstra a Figura 10.

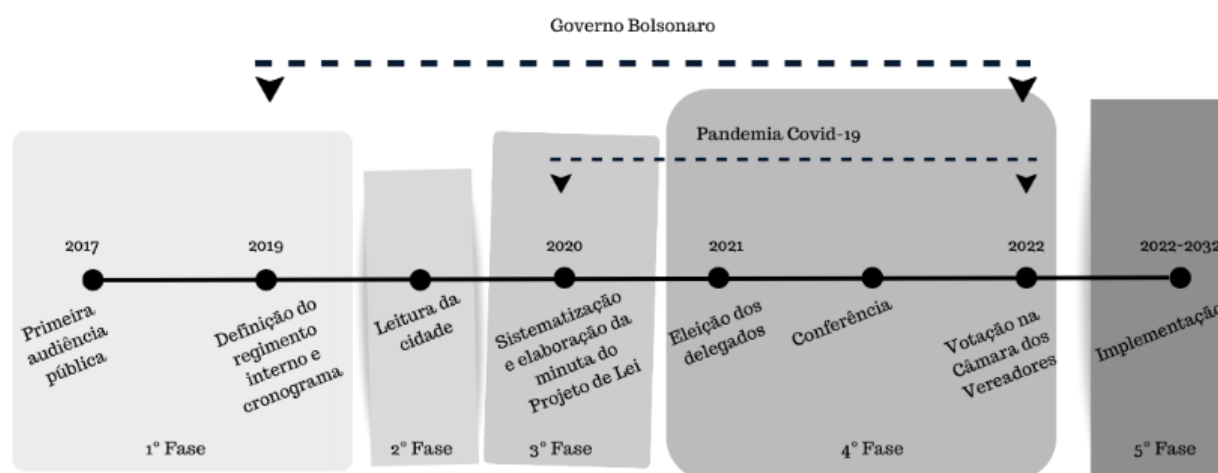


Figura 10 - Linha do tempo da Revisão do Plano Diretor de Natal de 2022
Fonte: Dados da Pesquisa (2023)

O período de revisão se inicia em 2017 e vai até o ano de 2022. Esse período foi marcado pela chegada de um governo de extrema direita ao poder e por um período de pandemia do COVID-19.

A fase 01 se referiu às atividades iniciais que compreenderam todo processo de planejamento, definição das equipes, elaboração do regime interno entre outras definições. O processo de revisão se iniciou em 2017, onde foram realizadas as primeiras audiências públicas,

apresentação de estudos iniciais da cidade e análise e aprovação do regimento interno (Plano Diretor de Natal, 2019). No ano de 2018, as atividades foram cessadas, e não houve a divulgação dos motivos pelos quais o processo foi interrompido. Entretanto, é importante lembrar que o ano de 2018 foi um ano eleitoral em que o Prefeito Carlos Eduardo Alves renunciou ao cargo de Prefeito para se candidatar a governador do Rio grande do Norte. Com isso, a cidade sofreu a troca de mandato, e o vice-prefeito Álvaro Dias assumiu o cargo (Natal, 2018). Já no início de 2019, a prefeitura retomou as discussões para revisão do Plano Diretor e pôs em prática o processo metodológico. Nesta fase, ocorreram seis Audiências Públicas para apresentação das propostas, apreciação e aprovação do processo de revisão do PDN (Plano Diretor de Natal, 2019).

A fase 02 tratou da leitura da cidade, onde ocorreu a leitura técnica, com a apresentação de dados primários e secundários sobre a cidade, elaborados pela SEMURB. Nesse momento, também ocorreu a leitura comunitária, com a identificação de potencialidades e problemas do município. Esses processos aconteceram por meio de reuniões, oficinas e seminários para os GT's, organizados pela CT e NG (Plano Diretor de Natal, 2019). Ao total soma-se 14 oficinas, 06 seminários e mais de 100 reuniões.

A metodologia utilizada para conduzir as oficinas e reuniões orientou a divisão de 03 macro temas, que agrupavam subtemas para promover a organização de conteúdos similares. Observe o Quadro 6 para melhor compreensão.

I. MACROZONEAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO.
Limites de áreas adensáveis, de adensamento básico e Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs);
Prescrições urbanísticas;
Parcelamento do solo;
Empreendimentos e atividades de impacto;
Áreas permeáveis em projetos;
Infraestrutura e serviços urbanos: Mobilidade, Saneamento, Equipamentos e serviços públicos.
II. ÁREAS ESPECIAIS
Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS);
Áreas de Risco;
Áreas Especiais de Controle de Gabarito;
Áreas de Proteção ao Patrimônio histórico, arquitetônico e paisagístico;
Rotas Acessíveis.
III. SISTEMA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO.
Desenvolvimento socioeconômico;
Turismo e Gestão da Orla;

Sistema de áreas verdes e arborização urbana (gestão ambiental);
Instrumentos urbanísticos;
Fundos de apoio ao desenvolvimento urbano;
Compensação ambiental.

Quadro 6 -Macrotemas e subtemas da revisão do Plano Diretor de Natal.

Fonte: Recuperado de Plano Diretor de Natal (2019).

A realização das oficinas ocorreu com a intenção de atender as 04 zonas administrativas da cidade e os segmentos da sociedade. Já os grupos de trabalho foram organizados por eixos temáticos. Apesar da metodologia expressar técnicas participativas, Leôncio, Andrade, Brasil e Ataíde (2020) relatam que o processo refletiu a negação dos direitos urbanos e desconsiderou a participação direta dos cidadãos, reforçando o que Demo (2014) chamou de uma participação banalizada e manipulada. Os autores (Leôncio et al, 2020) ainda afirmam que o processo apresentava narrativas dominantes, que deslegitimavam o processo participativo, contrariando o histórico ambiental e social dos planos já elaborados. Essa característica autêntica o que Villaça (2005) apontou como um processo ilusório permeado por diferenças de classes, poderes e interesses, no qual as decisões são ditadas por uma minoria hegemônica.

Na fase 03, ocorreu o recebimento de contribuições advindas das oficinas, reuniões, estudos da SEMURB e formulários eletrônicos que foram sistematizados e elaborados em formato de minuta de projeto de lei. Essa fase é marcada pelo fato histórico de acontecimento da Pandemia do Covid-19, que resultou na paralisação do processo de revisão para um período de adaptação da metodologia do processo participativo. Após a retomada as atividades por meios virtuais, a minuta foi analisada, votada e aprovada com as devidas orientações dadas pelo Conselho da Cidade – CONCIDADES. Ao fim desse processo, a minuta do Projeto de lei foi revisada e formatada pela SEMURB (Plano Diretor de Natal, 2019).

Na fase 04, ainda em contexto de isolamento social devido à pandemia, aconteceu a pré-conferência, com a eleição dos delegados, seguida da conferência de revisão do plano diretor, discussão e votação da minuta do Projeto de Lei. É na fase 04 que os afrouxamentos do isolamento social passam a ocorrer e a realização da revisão acontece de forma híbrida. É dada a continuidade do processo decisório na Câmara municipal dos Vereadores, que realizam a votação e aprovação do novo plano diretor.

A fase 05 trata do acompanhamento do processo de implementação, onde cabe à Prefeitura estruturar o sistema de gestão de acordo com as diretrizes aprovadas (Plano Diretor de Natal, 2019).

Terminado o processo decisório, o novo plano diretor apresentou alterações significativas que apontam para o predomínio de valores político-econômicos neoliberais que pautam um desenvolvimento modernizante (Rostow, 1960). Nota-se a dominância de um discurso que se fundamenta em uma monocultura da produtividade capitalista e na monocultura da escala dominante, que prioriza o crescimento econômico e o universalismo, negligenciando as particularidades e especificidades locais (B. S. Santos, 2002).

Para Ataíde, Silva e Sobrinha (2021), as mudanças que geram o novo plano diretor implicam diretamente na garantia da qualidade de vida, segurança e desenvolvimento socioambiental. Diante disso, cabe uma reflexão sobre algumas das mudanças com maior gravidade, que foram identificados como basilares nas falas dos atores entrevistados e são examinados por Ataíde, Silva e Bezerra (2021).

Entre as mudanças realizadas, ocorreu a redução das zonas do macrozoneamento, levando a considerar que todo o território da cidade poderá ter algum tipo de adensamento acima do coeficiente de aproveitamento 1,0. Isso significa que, com exceção do que for definido como ZPA, todo e qualquer território se torna adensável, tendo em vista a exclusão da Zona não adensável. Com isso, não são levadas em conta as características de infraestrutura, sendo agora medidas principalmente pela capacidade da bacia de esgotamento sanitário. Para os autores, trata-se de pequenos movimentos que ditam a idealização de um futuro desigual para a cidade (Ataíde, Silva & Bezerra, 2021)

Quanto às Zonas de Proteção ambiental – ZPA's, ocorreram mudanças nos limites e no controle da ocupação, transferindo unicamente para as regulamentações específicas das ZPA's o poder de regulação. O problema dessa definição se delineia no fato de que ainda há ZPA's que se encontram em processo de regulamentação, ou seja, o plano faz referência a uma regulamentação que ainda não existe. Além disso, eles simplificam o poder municipal de proteção das ZPA's que passam a serem submetidas a decisões aos níveis estaduais e federal. E para além disso, é retirada a possibilidade salvaguardar subzonas ambientais (Ataíde, Silva & Bezerra, 2021).

Os autores também questionam a criação da AEM – Área Especial Militar, que pode ter a suspensão das prescrições de seu território, mediante intenções de segurança nacional (Ataíde, Silva & Bezerra, 2021). O que ocorre é que algumas AEM's estão sobrepostas às ZPA's, trazendo inseguranças aos requisitos de regulação.

As ZETs – Zona especial turística – passam a ser nomeadas como AEITP – Área Especial de Interesse Turístico e Paisagístico, deixando dúvidas sobre o tipo de ocupação que

acarretará nessas áreas e quais serão as medidas de proteção da paisagem. Faz-se necessário apontar que foi permitido uma flexibilização do uso do solo em determinadas áreas que incluem as AEITP's. Houve a alteração do gabarito da AEITP-3, onde a 1º quadra passa a ter 21m, a 2º quadra 27m e a partir da 3º quadra pode chegar até 60m. É relevante mencionar a possibilidade de uso residencial multifamiliar na Via Costeira – AEITEP-2 e a permissão de reparcelamento do solo na mesma Via Costeira, que não é definida como zona leste, entretanto, demonstrou-se uma pauta relevante de discussão.

No que se refere às AEIS – Area Especial de Interesse Social, as mudanças apontam para a possibilidade de alteração dos limites de AEIS por meio de decretos. Permite que uma fração da AEIS, por meio de plebiscito, não se submeta mais ao instrumento. O que indica uma ação democrática, na verdade, se trata de uma fragilização da legislação. Assim como afirma Bentes, Lima, Wanderley & Castro Neto (2021, n.p) "fazer com que deixe de existir (na lei) não resolve o problema, apenas o torna invisível às Políticas Públicas, não atribuindo obrigação, do Estado, em priorizar investimentos a estas áreas."

Houve também a subtração de algumas frações de AEIS, flexibilização dos parâmetros de ocupação do solo e mitigação das possibilidades de participação social na gestão da AEIS. A exclusão de terrenos da AEIS advém de pressões exercidas pela atividade turística e pela dinâmica imobiliária que rodeiam a orla marítima e os eixos viários (Bentes et al, 2021).

Por fim, nota-se que Natal busca uma conformidade entre os distintos discursos ao propor um planejamento democrático de revisão do plano diretor. Entretanto, para Villaça (1999) a ideia de planos diretores como salvadores é uma ilusão. O autor denomina planos diretores e os físico-territoriais como um “planejamento *stricto sensu*” pois tendem a ocorrer no campo das ideias se distanciando da empiria.

A crítica cunhada por Villaça (2005) está direcionada ao fato da abrangência de diretrizes gerais que não direcionam a solidificação das decisões. Para ele, um plano diretor, além de acionar o zoneamento da cidade, deve se relacionar com outros planos, leis e regimentos, para que se tenha encaminhamento do processo decisório, entretanto, os planos tendem a se fixar nas idealizações de zoneamento e não alcança as discussões e decisões a respeito do motivo maior, que é o cumprimento do bem-estar social. Neste ponto, Ataíde, Silva e Bezerra (2021) afirmam que o novo plano diretor de Natal demonstra-se contraditório, fragmentado e obscuro, acarretando ao plano insegurança jurídica.

Tendo em vista as críticas fundadas e levando em conta que as disputas de poder se manifestam de forma capilar (Foucault, 1991), estando presentes nas definições que envolvem

as ZPAs, AEITEPs, AEMs e AEIS, e considerando as limitações deste estudo em abranger todo o território municipal, identificou-se como locus de estudo a zona administrativa leste (Figura 5). Isso ocorreu porque, de acordo com o processo metodológico aplicado, apontou-se como local onde as disputas emergem com efervescência no processo de revisão do plano diretor de 2022.

O foco nas discussões que permeiam a região administrativa leste nos permite visualizar a relação entre os diversos instrumentos urbanos (AEITEP, AEIS, AEM e ZPA) e os distintos discursos que competem na arena de conflito.



7.2. Significados e Narrativas

Essa seção é dedicada às reflexões em torno dos significados e das narrativas existentes no processo de revisão do plano diretor de Natal, que foi implementado em 2022, conforme está representado na Figura 11, e cumpre com o objetivo B desta pesquisa:

- b) Identificar os significados e fragmentos dos discursos de desenvolvimento urbano e turismo que competem e influenciam o processo decisório de revisão do plano diretor na zona leste da cidade.

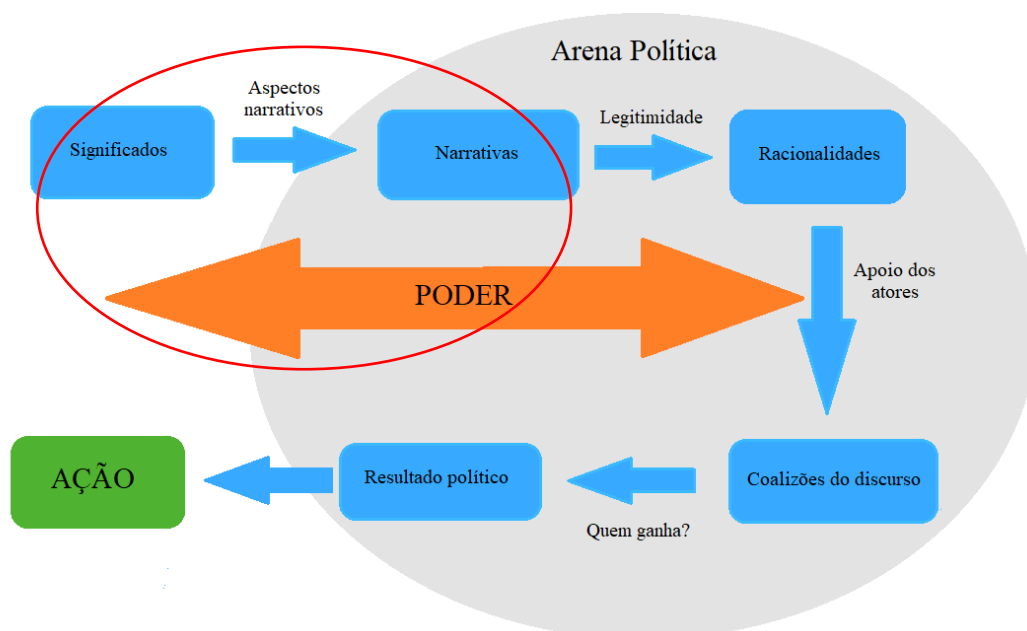


Figura 11 - Diagrama Conceitual com Delimitação do objetivo B da pesquisa
Fonte: Adaptado de Fazito (2013).

Ao realizar a interpretação da arena política e suas instâncias de poder, Hajer (2006) sugere que seja realizado a junção de dados, segundo o lugar de argumentação em que o ator está posicionado. Para isso, foi realizado a identificação dos atores presentes e dos fragmentos de discurso que simbolizam o posicionamento do mesmo na arena política.

Faz-se necessário que as narrativas estejam categorizadas por temáticas, a fim de que se facilite a compreensão dos fragmentos de discursos e seus significados a posteriori. Utilizou-se como marco temporal a linha do tempo da Figura 09, que demonstra os períodos relevantes do planejamento urbano de Natal, e o aprofundamento de seu último período, que se refere a linha

do tempo do processo de revisão do plano diretor atual (Figura 10), conforme ilustra a Figura 12.

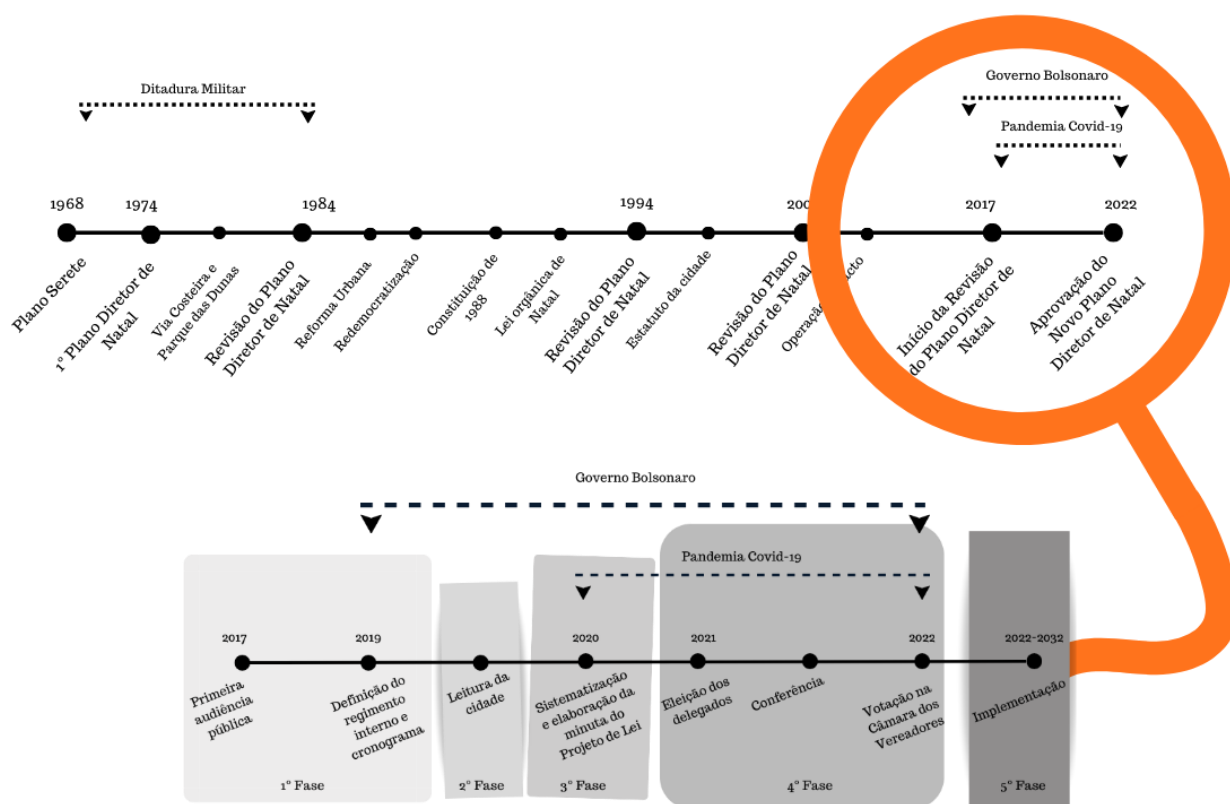


Figura 12 - Marco Temporal das Narrativas

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

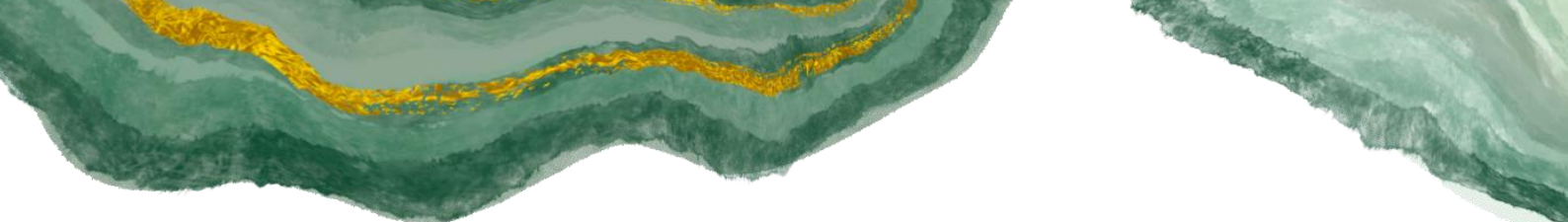
Diante do exposto, as categorizações das narrativas baseiam-se em Discurso Desenvolve Natal e Discurso do Direito à Cidade.

Entende-se a narrativa Discurso Desenvolve Natal, como uma categorização orientada aos atores e fragmentos discursivos cuja compreensão está baseada nas justificativas de transformação do espaço urbano, fundamentadas no neoliberalismo e no crescimento econômico através do Turismo, fazendo uma reflexão aos problemas políticos, ambientais e sociais que a cultura do consumo pode vir a gerar (Telfer & Sharpley, 2007; Cowen & Shenton, 2005; Sen, 2010, Rostow, 1960). Quanto ao título do discurso, foi inspirado no Fórum Desenvolve Natal, um coletivo que domina os discursos hegemônicos, embora não represente o único ator da análise, conforme se delineia na seção 7.2.1.

No Discurso do Direito à cidade, há uma crítica ao sistema neoliberal que une os discursos ambiental, social e técnico, contrapondo-se à hegemonia legitimada pelos atores do Discurso Desenvolve Natal, que defendem uma agenda política contrária ao bem-estar social. Essa crítica representa uma reação contra a manutenção dos interesses dominantes. Nesse

contexto, os atores se articulam para defender um desenvolvimento urbano equitativo, baseado nos princípios da sustentabilidade, e reconhecem o potencial do turismo como um meio de assegurar o bem-estar social e o direito à cidade (B. S. Santos, 2009; Fazito et al, 2017; Lefbvre, 2001; Mebratu, 1998; Santos, 2007). A seguir encontram-se as seções com as narrativas classificadas.





7.2.1. Discurso Desenvolve Natal

Essa narrativa demonstra a orientação do desenvolvimento urbano e do turismo para a finalidade do progresso (Brenner, 2018; Souza, 2018; Bentes, Tinoco & Livramento, 2007; Beni, 2006). Ela é marcada por significados e fragmentos discursivos que trazem as características do sistema neoliberal.

Dentro deste contexto, os fragmentos discursivos apontam para um desenvolvimento urbano desencadeador do progresso (Cowen & Shenton, 2005), por meio de uma política econômica neoliberal de construção da cidade (Telfer & Sharpley, 2007). A narrativa indica que o fenômeno do turismo é explorado por sua potencialidade econômica, sendo utilizado como uma máquina de lucro e tornando-se a razão para as decisões políticas que priorizam o desenvolvimento desigual da cidade. Com isso, as preocupações sociais e culturais da sociedade são minimizadas e a potencialidade cidadã do turismo é reduzida ao alcance monetário (Gastal; Moesch, 2007). Há também o uso do conceito de sustentabilidade no desenvolvimento urbano e de turismo para ocultar as intenções de expansão de riqueza e renda (Fazito et al, 2017). O resultado desse desenvolvimento desigual é notado por meio do aumento das desigualdades sociais, gentrificação da cidade, degradação ambiental e uma economia marcada pela exploração e disponibilidade de meros subempregos (Sen, 2010; Santos, 2014; Britton, 1982).

De acordo com o marco temporal proposto neste estudo (Figura 12), observam-se os fragmentos e significados existentes, que juntos formulam essa narrativa. É importante ressaltar que essa narrativa não é composta por um grupo de atores com discursos hegemônicos em todos os seus aspectos, mas que em seu processo argumentativo, defende seus agentes produtores do espaço (Corrêa, 2004), que por sua vez, flertam com uma narrativa majoritariamente focada na expansão do consumo (Rostow, 1960), mas mais ainda comprometida com a expansão dos lucros de aglomerados empresariais privados.

Conforme a discussão presente no capítulo 2, o neoliberalismo, fenômeno que influencia essa narrativa, não surgiu nos primeiros planos diretores de Natal, dado que o fenômeno é introduzido no Brasil no governo de Fernando Collor de Mello em 1989, sendo aprofundado no governo de Fernando Henrique Cardoso, nas décadas de 1990 e 2000, sendo ainda pauta política do Brasil (Chauí, 1999; Filgueiras, 2006). Entretanto, os períodos anteriores tiveram como base a modernização, que, aliada à industrialização, se estruturou enquanto discurso hegemônico de desenvolvimento. Ao ser associada à abordagem neoliberal de planejamento urbano, a modernização adquire maior potencial para gerar disparidades sociais (Castells, 2003; Leitner et al., 2007). É o que se constata a seguir.

O período de 1968 a 1974, no qual foram elaborados o Plano Serete e o primeiro Plano Diretor de Natal, não foi mencionado pelos entrevistados, pois suas experiências no planejamento urbano da cidade, tiveram início a partir do plano diretor de 1984. No entanto, por meio da pesquisa bibliográfica, identificaram-se registros que intitulam os projetos propostos pelo Plano Serete como preocupado com a qualidade de vida na cidade (Santos, 1998). Moreira, Dantas e Silva (2022) apontam que o plano tinha preocupações com a proteção da paisagem, dado os potenciais turísticos eminentes, com as potencialidades industriais da cidade, com a busca por um progresso físico-espacial contínuo e com a urbanização das favelas. Mas para Ataíde (1997), ainda se tratou de um plano autoritário e excludente, dado o período de sua elaboração. Como o Plano Serete não chegou a ser executado, o primeiro Plano Diretor de Natal de 1974 se tratou de uma atualização do Plano Serete, com destaque para a criação do Conselho Municipal de Planejamento Urbano – CONPLAN, porém, tendo as mesmas críticas fundadas no plano anterior.

Diante disso, é possível observar que o Plano Serete e o 1º Plano Diretor de Natal possuíam características desenvolvimentistas, tratando-se de uma herança da república popular que difundiu a fundamentação ideológica do nacionalismo desenvolvimentista, promovendo avanços econômicos significativos (Carvalho, 2002). É importante ressaltar que o “Desenvolvimentismo foi o nome que recebeu a estratégia nacional dos países dependentes que só desencadearam sua industrialização a partir dos anos 1930, ou então da II Guerra Mundial.” (Bresser-Pereira, p.70, 2007). Tratou-se de uma estratégia para atingir o maior avanço econômico, na qual a intervenção do Estado foi significativa para agregar valor aos produtos brasileiros e criar melhores condições para investimentos e competição no mercado (Bresser-Pereira, 2007).

Em Natal, os avanços econômicos advindos do desenvolvimentismo podem ser exemplificados por meio da atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, que investiu na industrialização do estado do Rio Grande do Norte, mas que destinou a maior parte dos recursos as áreas sede dos distritos industriais, à capital Natal, seguido dos municípios que compõem a Grande Natal (Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Macaíba). Os principais setores industriais beneficiados em Natal foram o de têxtil e confecções, alimentos e bebidas, setor metalúrgico e o setor de serviços com destaque para o turismo (Apolinário, 1996).

Apesar do avanço industrial, se faz necessário reforçar que os planos foram elaborados em meio a ditadura, nos anos 1968 e 1974, um período de significativa crise econômica e

política. No entanto, as ideias de estruturação territorial e econômica seguiram vigentes, expressas por meio de atributos autoritários. Isso significa que as decisões foram tomadas de forma unilateral, por uma cúpula de poder, onde a existência de conselhos como o CONPLAN serviu apenas para legitimar a decisão. Esse cenário evoca as teorias de Foucault sobre discurso e legitimação.

Com o projeto desenvolvimentista em curso, o governo militar instaura o II Plano Nacional de desenvolvimento – II PND, que prega a necessidade do turismo no processo de desenvolvimento urbano (Bentes Sobrinha. 2001). Assim, surge a elaboração do projeto via costeira-Parque das Dunas, como foi visto na seção 7.1 que descreve o estudo de caso.

A criação do projeto Via Costeira – Parque das Dunas reflete os primeiros indícios da busca pelo equilíbrio entre o crescimento econômico e a necessidade de proteção ambiental por meio do Turismo. De acordo com a coordenadora do Fórum Direito à cidade, professora de Arquitetura e Urbanismo da UFRN e militante dos movimentos ambientais da época:

A criação do Parque das Dunas veio para amenizar os impactos da modernização. E isso só consolida a partir de uma negociação política com a sociedade civil, mas veja só, a sociedade civil organizada daquela época era predominada pelos agentes econômicos imobiliários e timidamente de turismo” (Entrevista nº 11, 18 de janeiro de 2023).

Cabe lembrar, conforme discutido no capítulo 2, que o desenvolvimento sustentável é um meio de manutenção de status (Wheeller, 1991), e que sua incorporação em políticas de desenvolvimento urbano recai sobre a ambiguidade da coerência lógica do conceito, podendo ser utilizado como uma ferramenta de legitimação dos fins econômicos.

Com isso, o Plano Diretor de 1984, como foi visto na seção 7.1, se torna a concretização dos ideais tecnocratas e economicistas delineados nos planos anteriores, sinalizando de forma discreta preocupações de caráter ambiental e social (Ataíde, 2013).

Os planos diretores de 1994 e de 2007 apresentam as transformações urbanísticas e a conquista de direitos políticos, sociais e ambientais e por isso, estão descritos na próxima seção 7.4.1 Discurso Direito à cidade. Entretanto, cabe destacar que a retomada dos ideais neoliberais, que dão início ao Discurso Desenvolve Natal, já estava em curso desde o plano diretor de 2007. O período que se sucedeu após o Plano de 1994, ao invés de se destacar pela concretude da implementação dos mecanismos desenvolvidos com base nos ideários da reforma urbana, foi marcado por fragilizações da efetivação dos direitos conquistados, com destaque para os direitos ambientais e sociais. As fragilizações se davam pelo processo de omissão na execução dos instrumentos e por uma participação popular contida no processo de implementação

(Duarte, 2011). A falta de ação da municipalidade aliada ao crescimento do setor imobiliário e turístico fortaleceu os atores para a defesa de seus ideais neoliberais.

Essas tentativas de fragilização são notadas por meio da fala dos atores entrevistados, que ao refletir sobre o processo de revisão do Plano Diretor de 2007, citaram de forma unânime uma das ocorrências, em específico sobre o perecimento dos direitos ambientais, com destaque para a ZPA 07.

Para o Presidente da AMA e conselheiro do CONCIDADE (Entrevista nº 5, 23 de novembro de 2022), “havia poderosos atores envolvidos que lutavam pela realização de um grande complexo turístico, que envolvia a privatização da ZPA 07.”. A coordenadora do Fórum Direito à cidade complementa:

Quando em 2007 veio essa proposta de construção de uma marina na ZPA 07, foi porque o exército se achou no direito de vender um pedaço de uma área. Ele é um ente público e representante da união e passou a agir como proprietário imobiliário. (...) Essa proposta que envolve a ZPA 07 vem em disputa desde 2007, e teve um relator que uniu propostas que autorizava a construção de uma marina. Mas o Ministério Público entrou e derrubou a marina porque lá tem uma área de mangue que não pode ser destruída. Com isso, essa proposta foi derrubada e a regulamentação da ZPA 07 voltou para o CONPLAM sem a marina (Entrevista de nº 11, 18 de janeiro de 2023).

O Coordenador do Fórum Desenvolve Natal também vivenciou a discussão da ZPA 07 na revisão do Plano Diretor de 2007 e advogou em prol da construção da marina.

O sonho dos empresários sempre foi o de construir uma marina ali. Já imaginou uma marina internacional? Só que não existe acesso devido a um pedaço de mangue que tem ali. A lei dizia que não pode fazer marina, tem que ter o acesso, mas ali naturalmente a natureza propiciou uma área própria para marinas porque não tem grandes ondas e é protegido pelas pedras (Entrevista de nº 7, 14 de dezembro de 2022).

Percebe-se que em 2007, a tentativa de regulamentação da ZPA 07 teve apoio de atores empresariais em união com a ação do exército militar, que juntos articularam formas de promover a privatização da área ambiental, porém sem obter êxito, pois da forma que a regulamentação estava posta indicava uma fragilização da área. Quando Ataíde, Zaar e Pereira (2014) denotam que no passado as ações militares ocasionaram a preservação ambiental, e expressam a possibilidade de mudança de intenção dessa entidade, os autores se referiam justamente a essa ação da corporação, que se corrompe de um discurso ambiental para um discurso econômico transvestido de um discurso sustentável.

Outro fato identificado ainda no plano diretor de 2007 são as tentativas de legitimação de projetos neoliberais, que utilizam o turismo como forma de alcançar um consenso. Na fala do Presidente da AMA, que também se intitula como ativista ambiental, nota-se essa articulação:

Em 2007 em defendi a construção da marina na ZPA 07, mas se tratava de um grande desafio ambiental (...). Eu sempre tenho cuidado para que as minhas necessidades econômicas não interfiram no meu ativismo. Então eu não sou contra a construção da marina, sou contra a construção da marina de qualquer jeito. (...) Eu sou ativista ambiental, mas acredito que também é meu dever pensar atividades econômicas por meio do turismo no município que ajude a pagar o meu salário. Isso é uma coisa que tem uma lógica (Entrevista nº05, 23 de novembro de 2022).

Apesar dos traços neoliberais estarem presentes nos fragmentos do PDN de 2007, o coroamento das ideias neoliberais veio se dar no Plano Diretor de 2022. Com o intuito de resgatar o processo que deu corpo e substância à narrativa Desenvolve Natal, Foucault em sua obra “A arqueologia do saber” sugere a escavação, ou seja, o aprofundamento nos acontecimentos decisórios do processo de revisão do plano diretor de Natal, que corresponde à linha do tempo da figura 10.

No Plano Diretor de Natal de 2022, a narrativa do Discurso Desenvolve Natal, que segue ideais neoliberais, é majoritariamente defendida pelo Fórum Desenvolve Natal, guiada pela Federação do Comércio de Bens Serviços e Turismo do Rio Grande do Norte – FECOMERCIO. O Presidente da Câmara de Turismo da Fecomércio -RN, empresário do turismo e membro do Fórum Desenvolve Natal conta um pouco sobre a formação do Fórum:

A gente montou um grupo diverso que foi o Fórum Desenvolve Natal, para que nossas discussões tivessem várias visões. A FECOMERCIO tomou a frente desse processo de revisão porque entendeu que apesar da construção civil, a repercussão do plano diretor estava muito mais no comércio. Envolvia muito mais estabelecimentos comerciais e de turismo (Entrevista nº 9, 23 de dezembro de 2022).

O processo de organização dos atores que compõe essa narrativa ultrapassava o suporte dado pela prefeitura durante a realização das oficinas. O seu poder organizativo, aliado a um indicativo de incentivo financeiro, tornava o grupo alinhado e consistente quanto aos seus interesses. O Presidente da Câmara de Turismo da Fecomércio-RN relata o processo organizativo do grupo:

A gente sempre fazia reuniões prévias e debatia antes dos encontros. Era um grupo específico que a gente escolheu para ser “advogados” da FECOMERCIO na votação das propostas, reuniões e audiências públicas. Foi uma preparação extremamente bem feita para que a gente pudesse falar com propriedade né? Questionar e também debater. Teve até professor que foi dar aula pra gente pra explicar como é que se comportava os ventos. A gente se reunia uma vez por semana desde 2019. A cada semana tinha um tema, normalmente era chamado um palestrante para explicar os conceitos, sobre o que já tinha no PDN e o que precisava melhorar (Entrevista n° 9, 23 de dezembro de 2022).

Apesar do Fórum Desenvolve Natal não ter o apoio explícito do prefeito, há indícios argumentativos que denunciam o processo de apadrinhamento de um tipo de desenvolvimento a ser posto em prática. Ainda nas audiências públicas realizadas no ano de 2019, o prefeito Álvaro Dias deixava explícito sua necessidade de modernizar a cidade, pois considerava a orla marítima feia e não recomendada aos turistas (Prefeitura Municipal de Natal, 2019). Quando o Presidente da Câmara de Turismo da Fecomércio-RN e membro do Fórum Desenvolve Natal (Entrevista n°09, 23 de dezembro de 2022) afirmar que: “A prefeitura teve uma competência muito grande na condução do processo. Havia muitos entraves que se não houvesse uma força do prefeito... Uma força de intenção de se fazer uma revisão, tinha ficado pelo caminho”, o ator usar uma retórica neutra que tenta esconder um posicionamento. Porém, o alinhamento de compreensões de desenvolvimento urbano entre prefeito e a classe empresarial, pertencente ao Fórum Desenvolve Natal, seguiu sendo evidenciado ao longo do processo de revisão do PDN. Em uma reportagem do G1 (2022), é possível verificar o posicionamento do prefeito Álvaro Dias afirmando que a orla da cidade estava se “favelizando” e, por isso, defendia a modernização da cidade como solução. Entretanto, a teoria demonstra que a modernização aliada a um discurso neoliberal se torna geradora de desigualdades nos espaços urbanos (Castells, 2003; Leitner et al., 2007).

A primeira fase da revisão do plano diretor de Natal é demarcada pelas primeiras audiências públicas, uma em 2017 e outras três em 2019, cuja intenção foi de discutir e aprovar o documento oficial que deu início às atividades de revisão. A ata da audiência do dia 21 de fevereiro de 2019 (Prefeitura Municipal de Natal, 2019) denuncia um conflito em torno dos aspectos metodológicos da revisão e propõe um período de reavaliação do regimento para adequação. Já na ata do dia 24 de abril de 2019 (Prefeitura Municipal de Natal, 2019), é possível notar a inserção de algumas alterações sugeridas pela sociedade civil, mas também a continuidade da manutenção de outros aspectos, como por exemplo, o período de realização da fase das oficinas, que foram definidas em um dia útil e em um sábado, em horários comerciais, o que tornou o processo participativo seletivo e desafiador.

Para o Presidente da AMA, “o primeiro documento que orientava como seria o processo de revisão foi criado já para manter os interesses da atual gestão e de seus parceiros” (Entrevista nº 5, 23 de novembro de 2022). Essa afirmação narra um processo de alinhamento entre o setor comercial e a comissão organizadora. É nessa fase que se revela a existência de um orquestramento dos documentos legais para que atendessem às demandas industriais, comerciais e imobiliárias. A participação do Presidente da AMA enquanto conselheiro e ativista ambiental só foi possível pois é um servidor público com condições trabalhistas favoráveis e compreensíveis a sua ausência.

Para o advogado, comunicador e membro do Fórum Desenvolve Natal (Entrevista nº 8, 21 de dezembro de 2022), as definições dadas no regimento e no cronograma não foram empecilhos para a sua participação, da qual ele afirma ter sido “um trabalho braçal, mas eu consegui participar de todas as etapas”.

Já para o Líder comunitário de Brasília Teimosa (Entrevista nº 6, 25 de novembro de 2022), o processo de revisão se revelou dificultoso e inacessível. Ele relata que “o acesso à divulgação era muito difícil. Todo mundo cobrava sempre essa divulgação. Então eles convidavam de uma forma que você não via. Assim ficava difícil participar”. Com isso, é possível observar que a primeira fase de revisão do plano diretor demonstrou-se permeado de lacunas comunicativas e empecilhos no processo participativo. Cabe lembrar que Bordenave (1994) apontou para o recorrente controle de autoridade existente no processo de planejamento, que pode vir a ocorrer por meio da marginalização dos setores populares. Desconsiderar as diferenças de gênero, raça, idade e classe reforça a existência de um processo cuja participação é meramente representativa (Villasante, 1997; Bordenave, 1994).

A 2ª fase revela o processo de leitura da cidade, em que ocorre uma leitura técnica e uma leitura comunitária. Esse processo foi composto pela apresentação de estudos técnicos e pela realização das oficinas, que tinham como objetivo identificar os principais pontos fracos, fortes, ameaças e oportunidades, por meio da captação de sugestões de todos os segmentos da cidade.

Para o Coordenador do Fórum Desenvolve Natal, “lidar com a prefeitura foi tarefa fácil, nada nos impediu de defender nossas ideias.” (Entrevista nº 07, 14 de dezembro de 2022).

Já para o Presidente da AMA, o trecho abaixo, revelam o processo da leitura comunitária:

(...) nessa fase das oficinas nós encontramos muitos erros, como o fato da escuta ocorrer em horários e dias inapropriados para a população local e trabalhadora. Acabava que

era as mesmas caras que se via nas oficinas divididas por região. Nisso os representantes do setor construtivo estavam fortemente em todas elas. A população não conseguia visualizar o que a comunidade iria ganhar ou perder, ou seja havia um péssimo trabalho de educação popular. A escuta social através das oficinas que em tese deveria nivelar e gerir os problemas e potencialidades pela vista de cada segmento da sociedade, mas não, o segmento da construção estava altamente emparelhado com o setor técnico e conseguiam durante as oficinas facilmente colocarem as suas demandas, enquanto a comunidade trazia mais os problemas do que as soluções (Entrevista nº 05, 23 de novembro de 2022).

Quanto ao ocorrido na leitura comunitária, cabe lembrar a discussão do capítulo 03, que dialoga sobre as instâncias participativas. Afirma-se que a democracia na prática é dificultada, dado que as entidades comunitárias tendem a não ter força e poder nos processos de decisão (Maricato, 2002; Rolnik & Klink, 2011).

A fase 03 do processo de sistematização foi marcada pelo início do período pandêmico, o que obrigou os participantes criarem estratégias para permanecer no processo decisório. Formaram-se grupos que remotamente realizaram o processo de sistematização das informações e demandas coletadas. A respeito dessa fase, o Líder Comunitário de Brasília Teimosa aponta:

Já se via claramente o desenho que eles queriam que fosse feito e já se notava a mão do empresário e do pessoal da construção, e do nosso prefeito ali já desenhada. Mas nós tínhamos vários ativistas da área urbana que nos ajudaram. (Entrevistado (a) nº 6, 25 de novembro de 2022).

Trata-se da imposição dos discursos hegemônicos de desenvolvimento, que por meio de um processo participativo, governa e decreta os regimes de verdade (Peet & Watts, 1996). Aqui também há uma aproximação das comunidades afetadas, com ativistas da causa urbana e da academia, contra a tendenciosidade do processo.

A fase 04 envolveu a eleição dos delegados, a conferência e a votação na câmara dos vereadores. O advogado e membro do Fórum Desenvolve Natal informa sua experiência nessa fase, registrando a ocorrência de inconsistência do processo participativo “eu fui eleito como delegado duas vezes, por que na primeira eleição a gente fez todo o trabalho e tudo foi anulado pela justiça. O Ministério Público levantou questionamentos devido ao sistema de votação online. Aí teve que fazer tudo de novo e eu fui eleito novamente” (Entrevista nº 8, 21 de dezembro de 2022).

O coletivo Salve Natal descreve o acontecimento de outro ponto de vista:

A primeira tentativa de realização das eleições dos delegados ocorreu de forma remota dado contexto de isolamento devido à pandemia do Covid-19, e foi marcada por um processo antidemocrático e confuso devido às comunicações virtuais que impediam a participação das populações que não possuíam um equipamento eletrônico para acessar as informações (Salve Natal, 2020).¹¹

A segunda tentativa de eleição dos delegados ocorreu de forma presencial e foi marcada pela manifestação do movimento de luta de bairros, vilas e favelas - MLB para com as regras e obrigações determinadas, que decidiam se o candidato estava apto a ser um delegado. Essas restrições incluíam, por exemplo, a necessidade de o delegado escolhido ter participado de todas as oficinas. Essa restrição acarretou dificuldades de participação para a classe produtiva e, em consequência, para as lideranças comunitárias, que ao longo do processo não puderam cumprir com assiduidade em todas as etapas da revisão, pois precisavam priorizar o tempo ao trabalho.

Neste cenário, o MLB foi expulso por meio do uso da força e da violência da guarda municipal, que fez uso do spray de pimenta em um grupo composto por adultos, idosos e crianças (MLB RN, 2021)¹². A mobilização do MLB se deu pelo fato das vagas destinadas às vozes das comunidades serem ocupadas pelo setor econômico. O líder comunitário de Brasília Teimosa afirma que “Vários companheiros nessa etapa desistiram do processo porque as coisas já estavam dadas e parecia que era falar em vão” (Entrevista nº 06, 25 de novembro de 2022). Para a prefeitura a reivindicação por meio da manifestação se tratou de uma invasão:

Na manhã desta segunda-feira (25), a quadra da praça Augusto Leite, em Tirol, onde estava acontecendo a votação para delegados do Plano Diretor de Natal, **foi invadida** pelo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) de forma truculenta para protestar contra a condução do Plano Diretor. A Prefeitura do Natal repudia tal procedimento e lamenta o ocorrido, tendo em vista que conduziu de forma transparente e democrática todo o processo, quando, após a decisão judicial, seguiu rigorosamente o que foi determinado e iniciou novamente os trâmites para a realização da Conferência Final de forma presencial (Natal, 2021).

Isso reverbera no questionamento de Mirafteb (2009) sobre o uso da democracia em um sistema neoliberal ser direcionado apenas para driblar os ativismos urbanos, fazendo com que a participação não possua uma equidade dentro do planejamento estratégico.

¹¹ O documentário produzido pelo coletivo Salve Natal manifesta a luta por um Plano Diretor que proteja a cidade: https://www.youtube.com/watch?v=RvBF0_jOdVc&ab_channel=SalveNatal

¹² Vídeo compartilhado no Perfil do MLB (@mlb.rn) na rede social Instagram retrata as agressões policiais contra os manifestantes do Movimento de Luta de Bairros, Vilas e Favelas: <https://www.instagram.com/p/CKeCeAqH4nF/>

Após a definição dos delegados e a votação na conferência final, o novo plano diretor passa a ser votado pela câmara dos vereadores e tem como resultado a aprovação. Diante desse momento, o Coordenador do Fórum Desenvolve Natal ressalta que “Na prefeitura e na câmara, as nossas propostas andaram bem e não houve dificuldades” (Entrevista nº 07, 14 de dezembro de 2022), autenticando o sucesso do Discurso Desenvolve Natal perante as disputas enfrentadas no processo de revisão do PDN.

A fase 05 corresponde à fase de implementação do PDN sobre a qual não foram expostas opiniões devido à sua recém aprovação.

No processo de coleta de dados, para além da compreensão do processo de revisão em suas fases, que revelou as tentativas de reafirmação de um discurso neoliberal, também foi possível captar fragmentos discursivos voltados diretamente para os conflitos da zona leste da cidade, que denotam diretamente a posição dos atores frente à sua compreensão de desenvolvimento, com destaque para o tratamento dos espaços especiais não regulamentados como as AEIS, ZPA, AEITEP e AEM. Os fragmentos do Discurso Desenvolve Natal estão apoiados em três eixos, sendo eles: Turismo, Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade e estão expressos na figura 13.

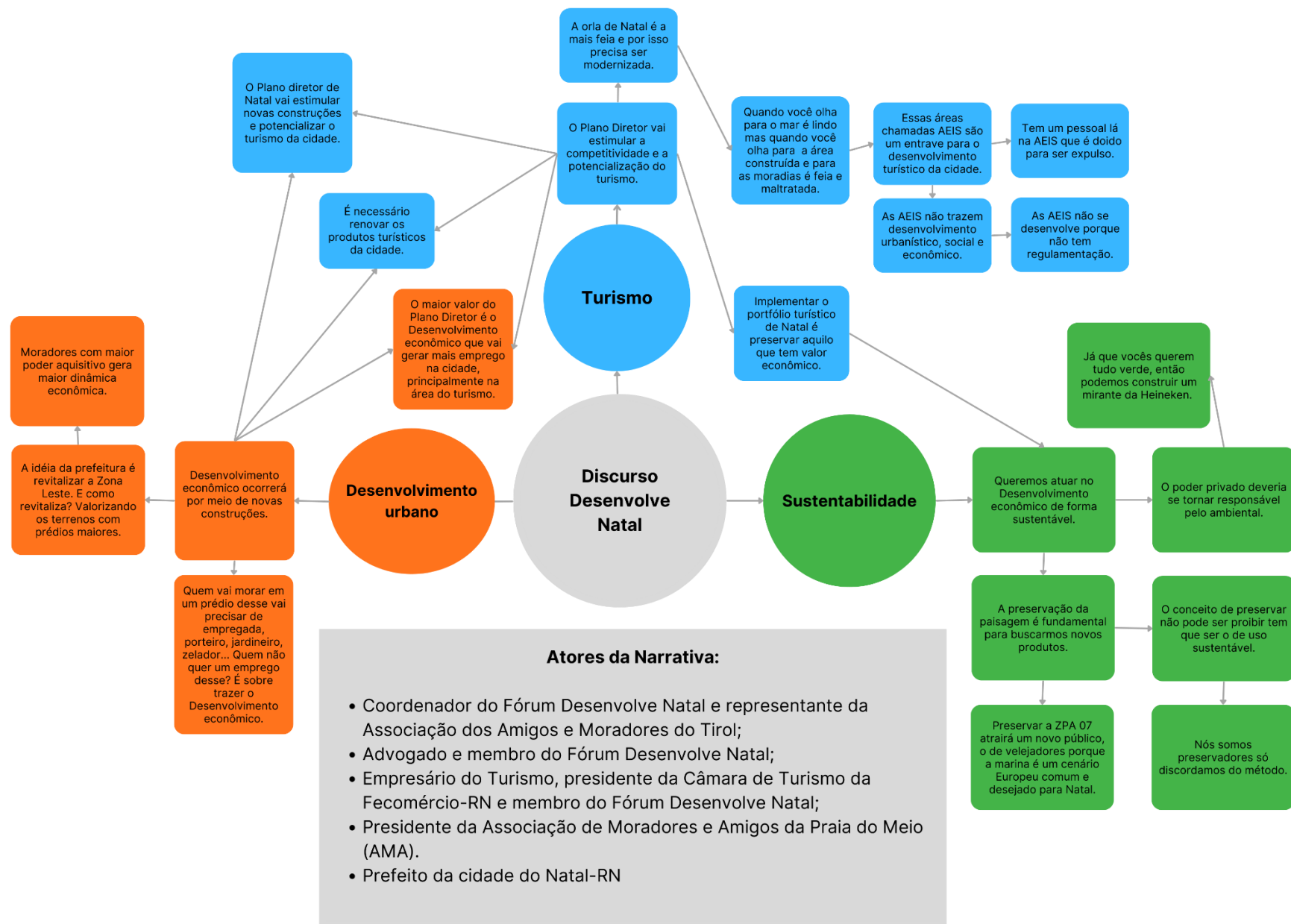


Figura 13 - Fragmentos do Discurso Desenvolve Natal

Fonte: Dados da Pesquisa (2023)

Verificou-se que os atores envolvidos no Discurso Desenvolve Natal fundamentam seus argumentos em temas relacionados ao turismo, ao desenvolvimento urbano e à sustentabilidade. A compreensão de desenvolvimento urbano é defendida através da idealização de um plano diretor capaz de trazer desenvolvimento econômico, por meio do setor imobiliário e de turismo, seguindo um modelo econômico e político neoliberal que desconsidera os desafios resultantes desta interação (Chauí, 1999; Telfer & Sharpley, 2007; Ribeiro & Diniz, 2022). Idealizam-se construções de grande porte que serão destinadas a um público de maior poder aquisitivo, almejando assim a valorização da zona leste. Tanto o crescimento imobiliário quanto o desenvolvimento do turismo são idealizados para uma alta classe social, com a justificativa de oportunizar a geração de emprego para as baixas classes sociais (Britton, 1982).

O atual cenário do turismo é visto pelos atores dessa narrativa como um fenômeno que necessita da renovação de novos produtos turísticos, e se anseia que a competitividade e potencialização das indústrias de hotelaria, alimentos e bebidas, transporte e outras relacionadas ao fluxo turístico sejam alcançados por meio da modernização da cidade (Cowen & Shenton, 2005; Rostow, 1960)

Para os atores deste discurso, o declínio do turismo na zona leste é atrelado às habitações de baixa renda existentes, referindo-se as áreas especiais de interesse social - AEIS. Culpabiliza-se as AEIS como a responsável pelo entrave do desenvolvimento econômico, social e urbanístico da região e por tornar a orla feia e maltratada. A afirmação é reforçada pelo próprio Prefeito Álvaro Dias que disse que “A nossa orla estava favelizando, estava desabitada” (G1, 2022, n.p), e como exerce tal cargo, reafirma o posicionamento neoliberal sobre habitação da gestão municipal. Isso significa que as áreas especiais de interesse social e seus moradores enfrentam, para além da desigualdade e da exclusão social, ações truculentas advindas da municipalidade que resultam em tentativas de remoções forçadas, estigmatização dos moradores e processos de segregação (Rolnik, 2019). Apesar disso, os atores do discurso Desenvolve Natal apontam como o caminho para solução o processo de regulamentação da AEIS como via para o desenvolvimento.

Acontece que a regulamentação desse instrumento urbanístico se trata da definição de diretrizes e normas para gestão da área, assegurando o cumprimento de políticas públicas que visam à inclusão social, ou seja, garantir o acesso à moradia digna e aos serviços básicos. Trata-se principalmente da definição das normas urbanísticas, dos critérios de elegibilidade, formas de participação e da garantia de uma segurança jurídica por meio da regularização fundiária (Natal, 2022). Porém, a defesa da regulamentação das AEIS para os atores desta narrativa

simboliza a possibilidade de declinar a função principal do instrumento, promovendo mudanças jurídicas que colaborem com o fortalecimento do desenvolvimento urbano neoliberal defendido.

A busca pelo aumento da atividade turística na região também é pensada sobre o viés do desenvolvimento sustentável (Fazito et al, 2017; Wheeller, 1991; Mebratu, 1998). Defende-se a preservação da paisagem por meio de um uso sustentável e direciona-se a manutenção desse uso sustentável à iniciativa privada, pois alega-se que o método de preservação deve ser flexível, funcional e deve estar atrelado ao alcance monetário.

Diante disso, foi possível observar que o Discurso Desenvolve Natal possui fragmentos discursivos permeados por uma intencionalidade neoliberal no que tange os aspectos sociais, ambientais e turísticos do desenvolvimento urbano. No Capítulo 7.3, são abordados os processos discursivos em ação e os jogos de poder. No entanto, antes de adentrarmos nessa seção, é necessário descrever a narrativa do Discurso Direito à Cidade que se encontra a seguir.



7.2.2. Discurso Direito à Cidade

A narrativa do Discurso do Direito à Cidade foi formulada para acolher as dissidências frente à compreensão hegemônica de desenvolvimento urbano imposta no novo plano diretor de Natal. A narrativa traz significados e fragmentos discursivos que reivindicam um desenvolvimento urbano mais humano, que garanta o bem-estar social, que tenha um alinhamento sustentável e que assegure o pleno direito à cidade.

Trata-se de uma narrativa que propõe mais controle do processo de desenvolvimento das cidades pelo Estado, com limitações aos interesses do mercado que possam prejudicar a função social da cidade e da propriedade privada. Defende-se a ideia de que a liberdade é assegurada pela democratização da cidade, atrelada a ação estatal para diminuição das desigualdades sociais e disparidades de renda.

Como foi visto na seção anterior, a narrativa do Discurso Desenvolve Natal, teve sua estruturação na origem dos planos diretores de Natal, em um período pós-guerra, dominado pelo processo histórico de modernização, associado ao período autoritário e seus interesses desenvolvimentistas da época. O período de avanço desses ideais foi interrompido pela ruptura social e política que foi o fim da ditadura e o alcance de direitos políticos e sociais. Ao observar o marco temporal (Figura 12), toma-se como ponto de partida as lutas pela reforma urbana e por uma Constituição Federal Cidadã (Brasil, 1988), que juntamente com a aprovação da lei orgânica do município, substanciam o Plano diretor de 1994. A narrativa também faz menção à revisão do plano diretor de Natal de 2007 e se encerra com os fragmentos discursivos obtidos sobre a revisão do Plano Diretor de 2022.

Em meados dos anos 80, o projeto de reforma urbana passa a ser articulado no Brasil, debatendo ideias sobre a concepção do espaço urbano. O intuito foi de definir novas políticas públicas fundamentadas na gestão democrática da cidade, na regulação pública do uso do solo urbano partindo do princípio da função social da propriedade e na inversão de prioridades de investimento urbano, atentando-se às necessidades das camadas populares (Ribeiro, 2015).

Com a nova Constituição Federal de 1988, também conhecida como a constituição cidadã, vivencia-se no Brasil uma reforma institucional, que perpassa as constituições estaduais, chegando até as leis orgânicas municipais, que juntas incorporam ideais de uma política redistributivista (Maricato, 2015).

A Lei Orgânica do Município de Natal (Natal, 1990) reafirma os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e as diretrizes postas na Constituição Estadual de 1989 no que se

refere ao regimento urbano. A lei reforça e insere ações protetivas de direitos à moradia, ao meio ambiente e aos espaços especiais (Duarte, 2011).

Frente a este cenário, o Plano Diretor de Natal de 1994, conforme visto na seção 7.1, foi formulado em meio a uma fase propícia a proteção dos direitos, tornando-se um plano referência, sendo nomeado como o Plano da reforma urbana, resultante de um processo participativo e democrático.

Uma série de direitos ambientais e sociais, antes ignorados, passam a ser priorizados, tendo como princípio a função social da cidade e a função social da propriedade. É o que afirma a Coordenadora do Fórum Direito à cidade e participante do processo decisório de revisão do Plano Diretor de Natal de 1994:

Foi instituído as ZPAS (...) o limite de gabarito foi definido de acordo com a especificidade de cada lugar e a zona adensável era um conceito de referência que funciona assim: se o município tiver infraestrutura é porque ele pode suportar a ocupação, se ele não tiver, então se definia como zona não adensável ou de adensamento básico. E ele reconhecia o direito de morar das ocupações que estão nessas áreas, faz o regulamento para congelar o crescimento dessas ocupações, sem tirar o seu direito à moradia. (Entrevista de nº 11, 18 de janeiro de 2023).

Mesmo com a construção de um Plano Diretor repleto de normas inclusivas e de reconhecimentos de direitos, sua implementação que, envolvia a regulamentação das áreas especiais, foi dificultada pela pressão do mercado imobiliário. Duarte (2011) aponta que o mercado imobiliário buscou fragilizar os direitos ambientais e de moradia por meio de duas revisões ocorridas em 1999 e 2000 para atender os seus interesses. Após este fato, notou-se a omissão por parte da municipalidade no processo de execução e efetivação dos direitos previstos.

A revisão do Plano Diretor de 2007 contou com a regulamentação do processo participativo por meio do Estatuto das cidades (Brasil, 2001), mecanismo legal que define instrumentos e práticas que buscam dar corpo aos objetivos do direito à cidade.

Para Bassul (2002, n.p), o Estatuto “pode ser traduzido em quatro grupos de propósitos: promover a gestão democrática das cidades; oferecer mecanismos para a regularização fundiária; combater a especulação imobiliária; e assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos.”.

Diante disso, com esse instrumento que vem para somar com a democratização urbana, a revisão do Plano Diretor de Natal de 2007, estava munida e amparada pela lei. Seu processo de revisão pode ser interpretado como uma extensão do plano anterior, tendo em vista que

mantém os princípios urbanísticos e busca reafirmar os mecanismos e instrumentos de proteção do direito à moradia e do direito ao meio ambiente. Mesmo com o advento da Operação impacto, explicada na seção 7.1, o PDN de 2007 se destaca por protagonizar uma ampla participação popular frente às ameaças aos sistemas de proteção. É o que afirma o Líder comunitário de Brasília Teimosa “Em 2007 havia paridade entre os delegados. Teve a operação impacto? Teve, mas a gente lutou pela permanência do gabarito e da regulamentação da AEIS” (Entrevista nº06, 25 de novembro de 2022).

Ainda que participativo, os resultados políticos alcançados no Plano Diretor de Natal de 2007 não refletem nas ações da municipalidade, que até o fim de vigência do plano não respeitou os prazos legais de regulamentação dos espaços especiais.

A revisão do Plano Diretor de Natal de 2022 protagoniza a concretude dos ideais neoliberais, como demonstrado na seção anterior 7.2.1 Discurso Desenvolve Natal, e diante desse cenário, a narrativa do Discurso Direito à Cidade é concentrado em fragmentos discursivos que demonstram a resistência e repudia ao processo decisório durante o período determinado na linha do tempo da figura 10.

A narrativa do Discurso Direito à Cidade é representada por grupos diversos em sua composição, mas possui o protagonismo do Fórum Direito à cidade da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, contando com o apoio do coletivo Salve Natal. Para além desses grupos, também se unem a essa narrativa entidades acadêmicas, associações comunitárias, o MLB – Movimento de luta de bairros, vilas e favelas, partidos políticos da esquerda, com destaque de participação do Partido dos Trabalhadores – PT, artistas, profissionais e ativistas urbanos e ambientais.

O Fórum Direito à Cidade é um projeto de extensão universitária da UFRN ligado ao departamento de arquitetura e ao departamento de políticas públicas. A professora de Arquitetura e Urbanismo da UFRN e membro do Fórum Direito à Cidade informa:

O objetivo foi de realizar um grande acompanhamento que era interpretando e entendendo quais eram os impactos e efeitos das propostas, positivos e negativos, e onde é que essas propostas comprometeriam as medidas protetivas que os planos diretores vinham tendo, sobretudo com as áreas especiais.” (Entrevista nº10, 13 de janeiro de 2022)

Na fase 01 do processo de revisão, o Fórum Direito à Cidade se mostrou presente, entregando sugestões para a condução das oficinas e do processo participativo no todo. A ata da 4ª audiência de revisão do Plano Diretor de Natal registra uma representante do Fórum

reafirmando a importância das oficinas ocorrerem nos finais de semana, para facilitar o processo de participação (Prefeitura Municipal de Natal, 2019).

Entretanto, essa proposta não foi atendida em sua totalidade. Este fato foi um ponto de destaque comentado pelos atores desta narrativa. A Professora de Arquitetura e Urbanismo da UFRN e membro do Fórum Direito à Cidade afirmou que “Todo o processo foi muito complicado pela forma que foram conduzidos de não permitir a participação do trabalhador. “Como um trabalhador vai passar uma semana, uma manhã inteira, uma tarde inteira discutindo se tem que trabalhar?” (Entrevista nº10, 13 de janeiro de 2023). A Coordenadora do Fórum Direito à Cidade complementa:

A própria chamada pública do processo participativo era excludente, porque ocorria em dias da semana e os movimentos sociais não podiam estar presentes. Enquanto os setores ligados ao capital eram pagos para estar e quando eu digo pagos porque são consultores contratados para fazer isso. Essa é uma dificuldade da participação popular que um governo popular tem que entender. Quando você abre a participação social e você só vê o setor empresarial, é porque eles pagam consultores, aí como gestor você tem que adotar uma estratégia para facilitar a entrada desses segmentos. Ele trata igual o que não igual. Até hoje, terminou o processo de revisão do PDN e não tinha ninguém da zona norte na linha de frente. (Entrevista nº 11, 18 de janeiro de 2023).

Nota-se que há uma insistência da municipalidade em cumprir com os regimentos, que cobram a inclusão no processo participativo, entretanto, as formas de propiciar essa participação demonstram uma intencionalidade. Para Bordenave (1994), essa urgência de participação sem o cuidado do ‘como fazer’, do ‘como incluir’, está ligada à necessidade do controle da autoridade e da liderança pelo grupo dominante.

Na 2º fase da revisão, que se refere à realização das oficinas para a leitura da cidade a Professora de Arquitetura e Urbanismo relata:

A gente esperava que a prefeitura entregasse o que funcionou e o que não funcionou, afinal era uma revisão. Aí assim poderíamos discutir o que realmente era um entrave e poder construir propostas de como aperfeiçoar os instrumentos. Mas não foi isso que aconteceu, ao chegar nos grupos de trabalho, era como se a gente tivesse que levar os conhecimentos sobre as áreas. A gente tinha que coordenar e a prefeitura estava só como facilitador, então ela não trouxe conteúdo e isso já foi um ruído. O processo participativo nas oficinas e no todo foi extremamente truncado, as pessoas não conseguiam participar efetivamente (Entrevista nº10, 13 de janeiro de 2023).

Diante deste relato, convém lembrar que a participação deve ser uma possibilidade acessível, e isso significa que ela não pode ser imposta, deve ser parte de uma conquista (Demo,

2014). O que ocorre nas oficinas é o que Bordenave (1994) chamou de democracia representativa. O Líder Comunitário de Brasília Teimosa constata o descontentamento com processo ao afirmar que “Era muito difícil, a gente articulava as pessoas para virem as reuniões aí pensa que não, o povo desistia...” (Entrevista de nº06, 25 de novembro de 2022).

A 3º fase, que se trata da preparação da minuta de lei, foi relatada como um processo permeado por corrupções e distorções das decisões. “Nessa revisão a gente sempre teve que correr muito atrás porque sempre vinha uma proposta diferente” (Entrevista nº10, 13 de janeiro de 2023). O presidente da AMA relata as dificuldades enfrentadas:

A gente formou um grupo junto com a universidade e com a comunidade que formatou um trabalho extra na construção de um anexo que mostrava as incongruências e conflitos que estava tendo, para que a SEMURB pudesse considerar no processo final de formatação. Quando chegou na SEMURB os técnicos foram refinar e começaram a retirar muitas contribuições nossas e aí sofremos um golpe, e aí fizeram a minuta (Entrevista nº 5, 23 de novembro de 2022).

Esses acontecimentos consolidam o que Santos (1999) chamou de um processo dialético, onde são reforçados pelo processo participativo, a relação dos espaços que mandam e dos espaços que obedecem.

A 4º fase, foi quando ocorreu a eleição dos delegados, a conferência e a aprovação na câmara, que são relatados como um momento de resistência das minorias. O Fórum Direito à Cidade se articulou para garantir a inclusão dos menos favorecidos no processo participativo:

A preocupação é que os movimentos sociais estavam muito calados devido a inserção do Fórum nos conselhos. E era necessário fazer uma estratégia de motivação de articulação para que esses segmentos acordassem e isso foi a motivação do Fórum do direito à cidade. Só que o projeto aparece como uma única voz. Sendo que esse não era o desejo, de ser a única voz. O desejo era ser mais uma das vozes e isso terminou sendo fraco porque eles tinham os militares, a indústria, o comércio e aí o desequilíbrio permanece. (Entrevista de nº 11, 18 de janeiro de 2023).

A falta de equidade entre os participantes se tornou discrepante, mesmo considerando as estratégias de luta dos atores do Discurso Direito à Cidade. Com isso, é importante recordar o que disse Villaça (2005), pois mesmo havendo a participação, haverá uma dominação proveniente de uma minoria atuante, frente a uma minoria silenciosa. Ainda sobre o processo participativo desta etapa, o Líder Comunitário de Brasília Teimosa relata:

O prefeito se gaba que teve participação né, mas quem foi esse pessoal que participou? O pessoal do empresariado do turismo, da construção, da imobiliária, da prefeitura e os trabalhadores deles. Um cara lá, que é do pessoal do capital, estava como representante de movimento popular. Quando foi que ele participou de movimento popular? Nunca na vida dele, tá entendendo? Como delegado eu fiquei chateado e frustrado porque não me senti contemplado, me senti lesado por esse prefeito e por esses vereadores (Entrevista nº6, 25 de novembro de 2022).

O ocorrido também é relatado pela Coordenadora do Fórum Direito à Cidade:

Nos deparamos com um representante do capital ocupando um lugar de representação de um bairro. Eles conseguem como moradores entrar como representantes dos movimentos sociais, mas nós não conseguimos entrar como representantes da FIERN. (Entrevista nº 11, 18 de janeiro de 2023).

Isso reforça que o processo participativo não é antídoto contra injustiça e desigualdade (Fazito et al, 2017), pois, assim como afirmou Peet e Watts (1996), há a imposição dos discursos hegemônicos, tendo como resultado um processo desigual.

No que concerne aos fragmentos discursivos dos conflitos urbanos da zona leste da cidade, com destaque para os espaços especiais AEIS, ZPA, AEITEP e AEM, que estão inseridos na narrativa do Discurso Direito à Cidade, a Figura 14 revela o posicionamento dos atores.

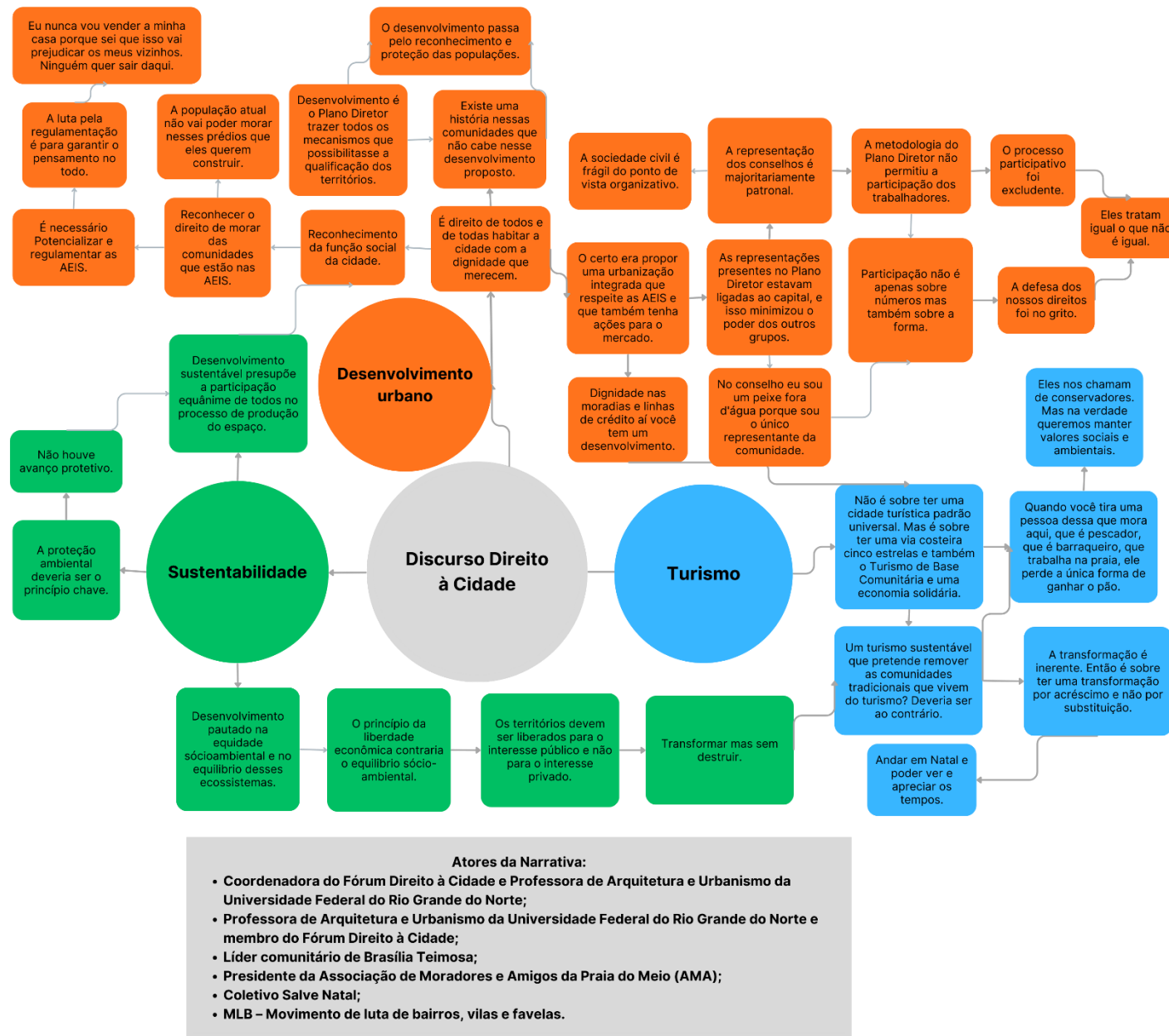


Figura 14 - Fragmentos do Discurso Direito à Cidade

Fonte: Dados da Pesquisa (2023)

Observa-se que a narrativa do Discurso do Direito à Cidade também se apoia nos mesmos três eixos: O Desenvolvimento Urbano, o Turismo e a Sustentabilidade. Aqui, entende-se a dinâmica dos discursos, que dependem dos significados e representações, para que tome forma narrativa e entrem na arena política (Hajer, 2006)

Os eixos foram identificados por meio da análise dos fragmentos discursivos coletados. Notou-se que a Zona Leste da cidade concentra os conflitos mais polêmicos da revisão do Plano Diretor de Natal. Diante disso, os entrevistados direcionavam suas percepções às mudanças recorrentes nesta área no que tange a ZPA, as AEIS, a AEM e as AEITP's.

A narrativa do Discurso Direito à Cidade é concebida nas afirmações de um tipo de desenvolvimento urbano que reivindica o Direito à Cidade. Conforme discutido no capítulo 2. Desenvolvimento e Turismo, o direito à cidade é um conceito teorizado por Lefebvre (2001) que defende não apenas o acesso à cidade a todos, que perpassa pelos direitos básicos e alcança também o direito individual e coletivo. É também sobre o direito de poder participar da produção da cidade e, por isso, é um conceito que pertence a um campo de luta contra as opressões antidemocráticas de uma cidade hierarquizada.

Com isso, nesta narrativa, os autores concebem o desenvolvimento urbano através dos princípios fundamentais do direito à cidade, visando alcançar o bem-estar social. Dentre as lutas por esses direitos, destaca-se a defesa de um direito básico, que é o direito de todos ao acesso à moradia digna.

As mudanças que ocorreram na revisão do Plano Diretor de Natal de 2022, vistas na seção 7.1.1, refletem diretamente na qualidade do acesso a esse direito. Não se trata apenas da renovação estrutural da cidade com um viés modernizante, “Existe uma história nessas comunidades que não cabe no desenvolvimento proposto” (Entrevista nº 10, 13 de janeiro de 2023).

O Estatuto da cidade (2001) reafirma a necessidade de cumprimento da função social da cidade. Portanto, os atores defendem um desenvolvimento que reconheça a existência e resistência das populações. Esse reconhecimento deve considerar um processo de qualificação dos territórios voltado para o coletivo. Para isso, acreditam que a regulamentação das AEIS, ocasionará ações de proteção.

Os atores reconhecem que o processo decisório revelou uma deficiência da capacidade organizativa da sociedade civil, no que se refere aos movimentos sociais. A Coordenadora do Fórum Direito à Cidade afirma: “As representações dos movimentos sociais continuaram frágeis. Nos conselhos, os representantes têm o perfil majoritariamente ligado ao capital. No

CONPLAM principalmente.” (Entrevista nº 11, 18 de janeiro de 2023). Mas constatam que os desafios são resultantes das falhas no processo democrático:

Quando ele diz que se reúne em um fórum de desenvolvimento, tem meia dúzia de pessoas que decidem por todos, enquanto nós, como movimento social, por princípio a nossa estratégia não é assim, por isso todo movimento exige mais de nós, desse processo de embate (Entrevista nº 11, 18 de janeiro de 2023).

Frente a isso, Vainer (2002) afirma que a construção democrática ocorre por meio das discordâncias, e por isso, os movimentos sociais e os atores que compõe essa narrativa enfrentam desafios no processo de organização. A própria busca por consensos na revisão do instrumento que coordena o desenvolvimento da cidade se dá de forma autoritária e se torna uma estratégia importante para que um discurso se sobreponha sobre o outro.

A importância dada aos dissensos não significa que a comissão organizadora do processo participativo tem isenção de responsabilidade na garantia de um processo inclusivo. Os atores afirmam que, para além do desafio de se autogerirem enquanto movimento, o processo em si trouxe dificuldades, pois tratou-se de uma revisão excludente. O Líder Comunitário de Brasília Teimosa relatou que “Tudo era no grito. Muitas vezes a gente até parecia desequilibrado porque tinha que gritar em defesa dos direitos” (Entrevista nº6, 25 de novembro de 2022), onde se tratava como igual o que não era igual.

Mesmo havendo a expressa participação dada em números, os atores questionam a forma de participação, pois tudo parecia estar definido. Isso nos remete à teorização que Bordenave (1994) faz sobre os tipos de participação, na qual ele conclui que uma democracia participativa só é alcançada com a possibilidade de tomar decisão.

E é no desenvolvimento sustentável que os atores visualizam a possibilidade de um processo participativo equânime de produção do espaço. A sustentabilidade é um dos eixos que norteiam a narrativa do Discurso Direito à Cidade. Compreendem que é por meio de um desenvolvimento sustentável que será possível o alcance da equidade socioambiental e do equilíbrio dos ecossistemas.

Nota-se que a compreensão de sustentabilidade dos atores flerta com o que Franco (2013) reconheceu como origens do pensamento ambiental, que prega a manutenção da biodiversidade. Diante disso, os atores defendem que o desenvolvimento urbano deve ter como princípio a proteção ambiental. E essa defesa demonstra-se contrária ao princípio de liberdade econômica que o atores do Discurso Desenvolve Natal defendem.

Porém, as compreensões sobre sustentabilidade nesta narrativa também sofrem do que Fazito et al (2017) compreendeu como ambiguidade do conceito. Há uma defesa ambiental, mas não há uma defesa do imutável. Para os atores, a transformação é bem-vinda desde que transforme sem destruir, buscando o alcance do bem-estar social da população como um todo e não apenas do interesse privado.

O fenômeno do turismo também é defendido nesta narrativa. Os atores acreditam que é possível uma urbanização integrada que inclua estratégias que também impulsionem a economia. A ideia de desenvolvimento urbano defendida pelos atores leva em conta o acesso aos direitos básicos como princípio aliados à sustentabilidade e alternativas econômicas que visem manter as comunidades tradicionais e não as excluam.

Portanto, trata-se da defesa de um turismo alternativo, acessível para todas as classes, baseado em uma economia solidária. Um turismo sustentável que contribua para a manutenção dos valores sociais e ambientais.



7.3. O discurso em ação e os jogos de poderes

A sessão anterior identificou os fragmentos discursivos, organizando-os em duas narrativas: “Discurso Desenvolve Natal” e “Discurso Direito à Cidade”. Foi possível observar que as narrativas competem entre si. Diante disso, esta seção responde aos seguintes objetivos da pesquisa:

- c) Identificar as racionalidades empregadas pelos atores para dar legitimidade aos discursos que competem na arena política;
- d) Demonstrar como essas racionalidades são utilizadas para atrair coalizões discursivas de apoio político para fortalecer determinadas posições e gerar as diretrizes de desenvolvimento urbano que estão presentes no novo Plano Diretor de Natal.

A Figura 15 mostra a delimitação dos objetivos deste estudo no diagrama conceitual de competição das racionalidades.

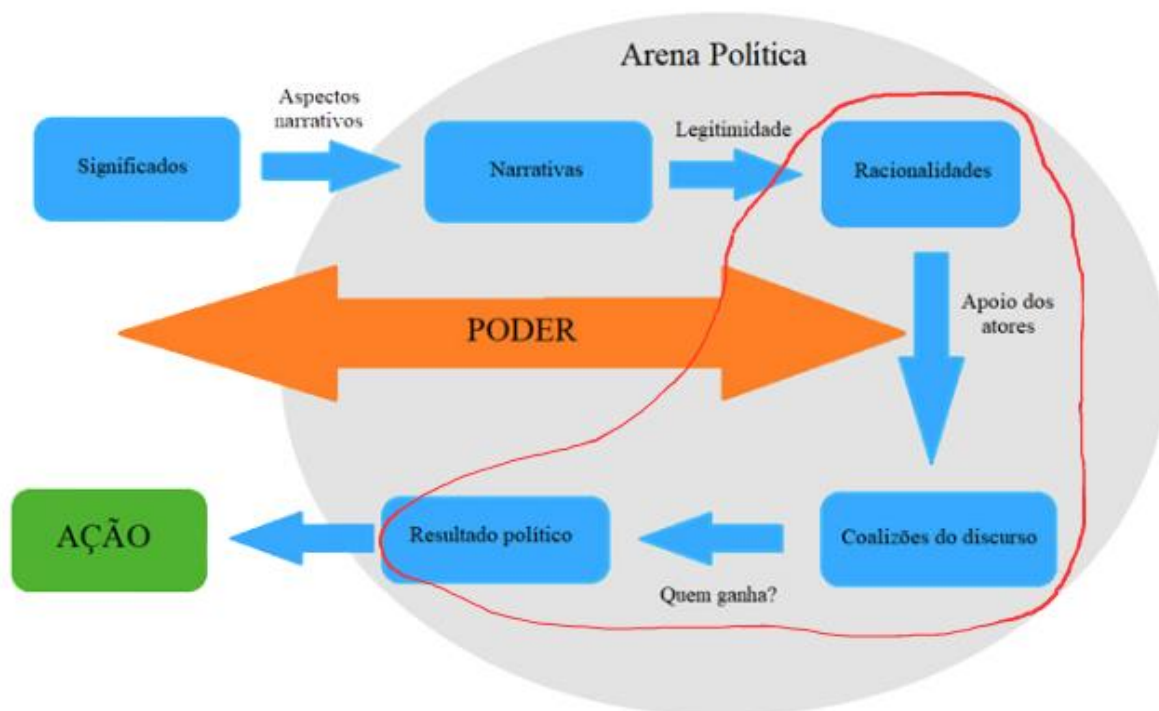


Figura 15 - Diagrama Conceitual Delimitado para objetivos C e D
Fonte: Adaptado de Fazito (2013).

Para compreender a dominância de uma história sobre a outra, Hajer (2006) sugere a identificação de incidentes-chaves que permitem perceber os efeitos políticos. Os incidentes-chaves foram denominados como episódios, pois se trata de momentos de ruptura entre os discursos, evidenciando a inseparabilidade entre discurso e prática (Foucault, 1991). É crucial identificar o momento que marca a mudança, considerando o contexto histórico, que contribui para a interação e deslocamento dos discursos. Com isso, os episódios foram definidos por meio do processo interpretativo que identificou os momentos de ruptura e interação entre as narrativas, onde se observou a dominação de uma narrativa sobre a outra (Figura 16).

São apresentados quatro episódios que ilustram a prevalência de quatro racionalidades concorrentes, sendo elas:

- Racionalidade científica: que compreende a busca pelo cumprimento das leis vigentes, baseadas em estudos técnicos e científicos, mas que não necessariamente busca uma contextualização social da qual a decisão está embriçada.
- Racionalidade cidadã: trata-se de uma orientação que reivindica o bem-estar social, a democratização da cidade, a qualidade de vida, o acesso a moradia, e o acesso gratuito de todos os serviços que são essenciais para o desenvolvimento da vida.
- Racionalidade econômica: está interligada ao crescimento econômico, ao progresso pelo viés da modernização e se relaciona com a expansão monetária. Nesta racionalidade, o turismo vem sendo comumente utilizado como estratégia de validação das ações econômicas.
- Racionalidade ambiental: trata-se de uma racionalidade voltada à proteção ambiental, entretanto, ao ter o embasamento no conceito de sustentabilidade pode ser moldada a diferentes contextos. As outras racionalidades tendem a invocá-la para dar corpo a um argumento dominante.

Veremos, por meio dos episódios, como essas racionalidades são utilizadas pelos atores envolvidos na formação das coalizões discursivas. Diante disso, os episódios são:

Episódio 01 – A construção da Via Costeira – Parque das Dunas, quando se observa as origens do Discurso Direito à Cidade concomitante com as origens do Discurso Desenvolve Natal.

Episódio 02 – A elaboração do plano diretor de Natal de 1994, quando se evidencia a conquista de direitos, momento no qual o Discurso Direito à Cidade se consolida e conquista o ápice de sua influência no processo de urbanização da cidade.

Episódio 03 – Operação impacto e a reafirmação dos direitos, quando a narrativa do Discurso Desenvolve Natal se solidifica, entretanto, o Discurso Direito à Cidade permanece predominante.

Episódio 04 – A revisão do plano diretor de Natal que resultou na Lei Complementar N° 208 de 07 de março de 2022, onde se observa o alcance do governo Bolsonaro ao poder, exaltando a dominância neoliberal, onde a narrativa do Discurso Direito à Cidade tem pouco efeito na arena política, decaindo enquanto discurso e abrindo lugar para a dominância do Discurso Desenvolve Natal.

Considerando que os episódios são definidos por meio da análise de seu contexto histórico e cultural, categorizou-se a linha do tempo em quatro fases temporais que agrupam os acontecimentos (Figura 16), sendo elas: Fase 01 – A cidade tecnocrata; Fase 02 - A conquista de direitos; Fase 03 - A reafirmação dos direitos e a fase 04 - A dominância neoliberal.

A figura 16 também demonstra a localização dos episódios e a dominância das narrativas discursivas na linha do tempo do estudo de caso.

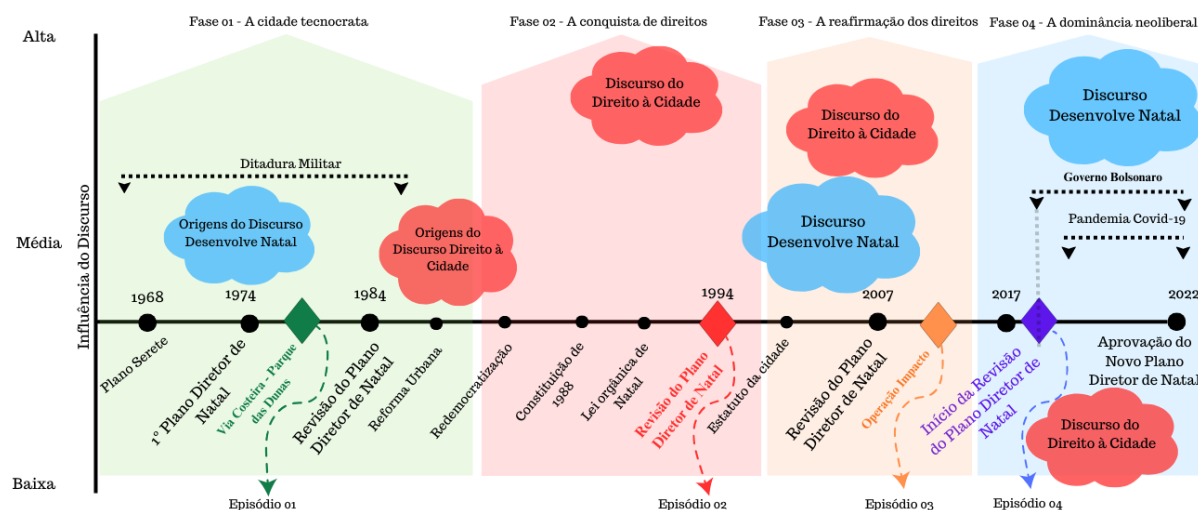


Figura 16 - Localização dos episódios e narrativas na linha do tempo

Fonte: Adaptado de Fazito (2013).

Considerou-se como Episódio 01, a construção da Via Costeira – Parque das Dunas. Para apresentar o cenário de decisões que ilustram esse episódio se faz necessário observar a fase 01 da linha do tempo, denominada como *Cidade tecnocrata*. Trata-se do momento em que

Natal/RN inicia o processo de ordenamento territorial da cidade por meio de planos físico-territoriais. Assim como foi apresentado no capítulo 7.1 e na seção 7.2.1, tratava-se de um período de rigidez política devido a ditadura militar, para além disso, cabe lembrar que havia em curso ações desenvolvimentistas que financiava a estruturação das capitais litorâneas. O fenômeno turístico já se expandia na capital potiguar e seguia em ritmo crescente, trazendo consigo um boom imobiliário. Este fato, leva a municipalidade a ponderar sobre as necessidades especiais de zoneamento da cidade.

A construção do projeto Via Costeira – Parque das Dunas é identificado como um episódio, pois denota as origens do Discurso Desenvolve Natal e do Discurso Direito à Cidade, pois foi na arena política de decisão dos rumos do projeto, que se identifica a primeira ruptura de compreensão de desenvolvimento.

As origens do Discurso Desenvolve Natal são caracterizadas pelo processo de modernização e industrialização da cidade. O próprio Projeto Via Costeira – Parque das Dunas é engendrado pelas ações do II PND, advindo de uma iniciativa desenvolvimentista que tinha como principal objetivo a busca pelo crescimento econômico e a modernização do país. A modernização demarca as origens desse discurso pois sustenta os ideais de uma racionalidade econômica como primordialidade, o que pode gerar desigualdades nos espaços urbanos (Castells, 2003).

As origens do Discurso Direito à Cidade também são visíveis na fase da cidade Tecnocrata, e se consolida no episódio construção do projeto Via Costeira – Parque das Dunas. Apesar do cenário político autoritário, observa-se no contexto nacional e estadual o início do movimento ambiental, que tinha como principais preocupações a conservação da natureza, proteção das áreas naturais, a preservação da biodiversidade e a busca por práticas sustentáveis (Franco, 2013). A criação do Parque Estadual Dunas de Natal – Jornalista Luiz Maria Alves em 1977, representa um marco significativo do movimento ambiental no Estado. Já no processo de discussão da construção do Projeto Via Costeira, o movimento ambiental participa das negociações na defesa dos interesses da população que reivindicavam contra as propostas de elitização da via costeira por meio do Turismo (Duarte, 2011). As ações do movimento ambiental simbolizaram a luta por uma cidade que busca assegurar o bem-estar social através da proteção dos recursos naturais, e com isso, são interpretadas como origens do Discurso Direito à Cidade, que como visto na seção 7.2.2, incluem o eixo da sustentabilidade substanciado por uma racionalidade ambiental e científica.

Diante disso, o episódio 01, trata-se de uma disputa discreta entre as origens do discurso Direito à Cidade e do discurso Desenvolve Natal. Observa-se que tanto as origens do discurso Direito à Cidade quanto as origens do discurso Desenvolve Natal utilizavam a racionalidade científica, utilizando-se de estudos e leis para defender seus ideais.

A ruptura da compreensão de desenvolvimento ocorre em um cenário em que o discurso Desenvolve Natal, que priorizava uma racionalidade econômica de desenvolvimento embasada na teoria da modernização (Rostow, 1960) e respaldada na agenda política da época, entra em confronto com o Discurso do Direito à cidade. O Discurso do Direito à Cidade era defendido de forma mais tímida por grupos ambientalistas, e se baseava em uma racionalidade científica, aliada a uma racionalidade ambiental (Franco, 2013). Nessa disputa, as racionalidades entraram em jogo, colocando em evidência as diferentes perspectivas e interesses em relação ao desenvolvimento urbano da cidade. No entanto, esse episódio culmina em um equilíbrio entre os discursos, evidenciado pela concepção do plano diretor de 1984, que incorpora uma racionalidade científica, ambiental e econômica de forma predominante.

O episódio 02 é definido pela Revisão do Plano Diretor de Natal de 1994, localizado na linha do tempo na fase 02 denominada como *A conquista de direitos*, momento no qual o Discurso Direito à Cidade se consolida e conquista o ápice de sua influência no processo de urbanização da cidade (Figura 13).

A Revisão do Plano Diretor de Natal de 1994 é um episódio que revela a conquista de direitos políticos, sociais e ambientais, como demonstrado na seção 7.1 que descreve o estudo de caso e na seção 7.2.2 que disserta sobre a narrativa do Discurso Direito à Cidade.

Essa revisão mudou os rumos do desenvolvimento urbano com a concretude do Discurso Direito à Cidade. O ápice desse discurso é alcançado pela influência dos princípios da reforma urbana, pelas leis estaduais e municipais que se constituíram com o mesmo fundamento e pela concretização da Constituição Federal Cidadã (CF/88), que promoveu a democracia e criou novos regimes de verdade (Foucault, 1969). Diante disso, a defesa do outro discurso depende da polissemia e das múltiplas interpretações para construir novos regimes de verdade, que não estão na teleologia e na finalidade estratégica da constituição.

O triunfo do Discurso Direito à Cidade frente ao Discurso Desenvolve Natal ocorre por meio do uso da racionalidade científica, racionalidade ambiental e da racionalidade cidadã. O artigo 3º é um exemplo do Plano Diretor de Natal de 1994 que demonstra diretrizes embasadas nessas racionalidades:

- I - a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente e da paisagem urbana, com vistas a garantir qualidade de vida para os habitantes do município e incentivar o desenvolvimento da atividade turística;
- II – a distribuição equânime dos custos e benefícios de obras e serviços de infra-estrutura urbana e a recuperação para a coletividade, da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos;
- III – a racionalização e adequação do uso da infra-estrutura urbana instalada, evitando-se sua sobrecarga e ociosidade;
- IV – a criação de condições para o estabelecimento de uma política habitacional que contemple tanto a produção de novas habitações, em condições dignas quanto à regularização e urbanização dos assentamentos populares – favelas, vilas e loteamentos irregulares;
- V – a redução das necessidades de deslocamento entre a casa e o trabalho;
- VI – a criação de condições para se estabelecer a participação da iniciativa privada nos investimentos destinados à implantação de programas e projetos de urbanização dos espaços de uso coletivo;
- VII – a participação do cidadão no processo de construção da cidade. (Plano Diretor Municipal de Natal, 1994).

A racionalidade ambiental é observada no inciso I do artigo 3º descrito acima e aponta que o regramento do PDN de 1994 se embasava nos conceitos de sustentabilidade e proteção da paisagem (WCED, 1987; Mebratu, 1998). A racionalidade ambiental também se embasava na atividade turística para justificar a necessidade de proteção da paisagem e dos recursos naturais, promovendo a manutenção dos direitos ambientais e do crescimento econômico.

Nota-se que a racionalidade cidadã fundamenta todo o artigo 3º do Plano Diretor de 1994, com destaque para o inciso VII que inclui a participação do cidadão no processo de construção da cidade. Em consequência, essa racionalidade sustenta as diretrizes do plano diretor de 1994, colocando em pauta o direito à moradia e o direito à cidade (Lefebvre, 2001; Rolnik, 2019)

A racionalidade científica é utilizada para controlar os desafios urbanos e assim justificar a inserção dos instrumentos especiais, como o controle de gabarito e a definição de áreas especiais de interesse social e ambiental (Duarte, 2011).

As coalizões discursivas presentes nesse episódio revelam que os atores vinculados ao setor econômico aceitaram as racionalidades apresentadas, especialmente as racionalidades ambiental e científica, que propuseram medidas de proteção da paisagem e dos recursos naturais em consonância com o desenvolvimento do turismo. Essa convergência justificou a consolidação da coalizão. No entanto, a concordância em relação à prevalência do Discurso do Direito à Cidade passa a ser questionada pelos agentes produtores do espaço urbano, e gradualmente o Discurso Desenvolve Natal começa a ganhar mais força e se disseminar.

O episódio 03 se refere a Operação impacto e se contextualiza na fase 03 - *A reafirmação dos direitos*. A Operação Impacto foi uma investigação realizada pela Justiça do Rio Grande do Norte, que resultou na condenação de 17 parlamentares da Câmara Municipal de Natal por corrupção. Os parlamentares foram acusados de envolvimento em um esquema de compra de votos para aprovação do plano diretor, em benefício de empresários do ramo imobiliário e da construção civil (TJRN, 2014).

Essa operação evidencia um caso de corrupção política que teve impacto direto no processo de aprovação do plano diretor de Natal, demonstrando a influência indevida de interesses privados sobre as decisões públicas. Nota-se também a tentativa de cerceamento do avanço do Discurso Direito à Cidade, e é neste momento que se observa os apoiadores do Discurso Desenvolve Natal, por meio da racionalidade econômica, buscando coalizões discursivas por meios corruptos, resultando em um processo não democrático. Lembrando que há uma incompatibilidade inerente entre processos democráticos e o neoliberalismo. A democracia está envolta em condições de participação e representatividade, enquanto o modelo neoliberal tende a exercer maior influência política por meio de arranjos colaborativos para legitimar decisões (Chauí, 1999; Bramwell & Sharman, 1999; Roy, 2015; Friendly, 2019). Cabe refletir também que a estratégia dos apoiadores do Discurso Desenvolve Natal, perpassa pela busca da produção de regimes de verdade, e isto está intimamente ligado ao exercício do poder (Foucault, 1987).

Apesar da tentativa de manipulação do processo participativo, o Discurso Direito à Cidade congregou o maior número de coalizões discursivas por meio das racionalidades científica, cidadã e ambiental, alcançando a reafirmação dos direitos já adquiridos e avançando no processo de defesa dos direitos socioambientais da cidade.

O êxito do discurso Direito à Cidade também é resultante do período político de abundância para os setores imobiliários e econômicos. Durante os governos Lula/Dilma, os agentes imobiliários no Brasil se beneficiaram por diversos meios, tais como as políticas de créditos como o Programa Minha casa, Minha vida, o cenário econômico estável aliado ao crescimento do Produto Interno Bruto – PIB, o estímulo a construção civil por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em suas edições I e II, tudo isso aliado ao aumento do poder aquisitivo da população devido as políticas de inclusão social e valorização do salário mínimo (Rolnik, 2013). Apesar do boom imobiliário, a agenda da reforma urbana passa aos poucos a ser esquecida, ocasionado fragilidades ao Discurso Direito à Cidade que culminam no ápice da dominância neoliberal, explicada pelo próximo episódio.

O episódio 04 tem como marco a revisão do Plano Diretor de Natal, que resultou na Lei Complementar N° 208, de 07 de março de 2022, e coincidiu com o acontecimento no âmbito nacional, definido pelo alcance do Governo Bolsonaro ao poder. Tratando-se da fase 04 - *A dominância neoliberal*, contexto histórico onde se realizou a revisão do Plano Diretor de Natal – Lei Complementar 208, 07 de março de 2022. Esse episódio demonstra a dominação do Discurso Desenvolve Natal frente o Discurso do Direito à cidade.

É importante ressaltar novamente que o neoliberalismo foi introduzido no Brasil no governo Collor em 1989, sendo aprofundado no governo de Cardoso, nas décadas de 1990 e 2000 (Chauí, 1999; Filgueiras, 2006). E continuou a ser difundido nos governos seguintes, sendo eles os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018), Jair Bolsonaro (2019-2022), embora com modificações e adaptações.

O governo Lula se destaca pelas políticas neoliberais que buscavam a estabilidade macroeconômica, o controle da inflação, a manutenção de superávits fiscais e o estímulo ao crescimento econômico. Houve também uma abertura ao mercado internacional e uma valorização da inserção do Brasil no cenário global. No entanto, o governo Lula também implementou políticas de cunho mais progressista e de inclusão social. Além disso, foram adotadas políticas de valorização do salário-mínimo, expansão do crédito e investimentos em infraestrutura (Rodrigues, 2013; Maricato, 2013).

Durante o governo Dilma, houve a continuidade de algumas políticas adotadas no governo Lula, no entanto, em face de desafios econômicos e fiscais, o governo Dilma colabora com o aprofundamento do neoliberalismo, realizando cortes de gastos públicos, redução de subsídios, flexibilização de direitos trabalhistas e previdenciários e ajuste fiscal. Essas políticas, geraram críticas e protestos por parte de movimentos sociais e sindicatos, que argumentavam que tais medidas prejudicavam os direitos trabalhistas, a seguridade social e a qualidade de vida da população mais vulnerável (Ribeiro & Simionatto, 2015).

No governo Temer, destacam-se a efetivação da Reforma Trabalhista, que trouxe mudanças nas leis trabalhistas visando flexibilizar as relações de trabalho, e a Reforma da Previdência, que estabeleceu novas regras para a aposentadoria, ambas de cunho neoliberal. No contexto da política urbana, o governo Temer retirou direitos das camadas mais pobres, dificultando o acesso à moradia e ampliando a desigualdade social (Souza & Hoff, 2019).

Já o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), simboliza o avanço extremo do neoliberalismo no Brasil, perpassando o período de revisão do PDN de 2022, definido como

episódio 4. Dentre as medidas tomadas pelo governo Bolsonaro que refletem uma orientação neoliberal, destacam-se a busca pela redução do papel do Estado na economia, a implementação de reformas liberalizantes, a abertura comercial, a privatização de empresas estatais e a flexibilização de regulamentações ambientais e trabalhistas. Em relação às políticas sociais, o governo Bolsonaro adotou medidas de redução de gastos e revisão de programas sociais, buscando priorizar uma agenda fiscal e de ajuste econômico em detrimento de políticas de redistribuição de renda e proteção social (Avritzer, Marona & Kerche, 2021; Machado, Verbicaro, Rebelo & Ferreira, 2023).

Quanto à agenda urbana, o governo Bolsonaro se destaca por “passar a boiada¹³” ao implementar medidas que impactaram diretamente o desenvolvimento urbano das cidades. Houve a flexibilização de normas ambientais, como a redução de áreas de proteção ambiental e a diminuição da fiscalização e controle ambiental; enfraquecimento dos órgãos de controle e participação social com a extinção do Ministério das Cidades; estímulo à privatização e mercantilização do espaço urbano, por meio da privatização de empresas e serviços públicos e pela realização de cortes de verbas e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano sustentável, como a habitação popular, saneamento básico, mobilidade urbana e regularização fundiária (Suave & Faermann, 2020). Essas implementações foram facilitadas devido à pandemia do covid-19, que oportunizou ao governo Bolsonaro o avanço em pautas que, de certa forma, atendiam a interesses de grupos econômicos.

Diante deste cenário, o Discurso Desenvolve Natal, encontra apoio nas elites políticas locais (Conforme visto na seção 7.2.1) que se respaldam nos direcionamentos do governo federal, possibilitando a conquista de poder do Discurso Desenvolve Natal.

No processo de revisão do PDN de 2022, a racionalidade de maior ênfase, utilizada para conseguir apoiadores, é a econômica, porém também se utilizam da racionalidade ambiental, que amparada em um conteúdo ambíguo dado pelos princípios da sustentabilidade, é moldada por argumentos que visam à expansão de riqueza e renda. Com o uso da racionalidade econômica, o turismo é utilizado como meio para defender um processo de modernização que encobre ações de exclusão social. Em síntese, a ascensão do discurso Desenvolve Natal e o

¹³ A expressão "passar a boiada" é uma metáfora utilizada para descrever a ação de realizar uma série de mudanças ou aprovar medidas polêmicas de maneira rápida e discreta, geralmente aproveitando-se de momentos de distração ou desatenção da opinião pública. O termo se popularizou no Brasil após uma reunião ministerial, no ano de 2020, onde o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, utilizou o termo para sugerir a aprovação de novos regramentos ambientais enquanto a população estava distraída com as problemáticas geradas pela pandemia do Covid-19.

declínio do discurso Direito à Cidade ocorrem sob a influência do cenário político, marcado por um período de forte apoio a políticas conservadoras e excludentes.

Diante disso, percebe-se que as racionalidades são utilizadas para legitimar narrativas que, ao depender da capacidade de coalizões discursivas, definem o futuro do desenvolvimento urbano da cidade.

Levando em considerações os aspectos discursivos, nota-se, por meio dos episódios que a narrativa do Discurso Direito à Cidade é dominante no processo histórico de desenvolvimento urbano da cidade de Natal-RN. Entretanto, no que se refere aos últimos processos de revisão do plano diretor da cidade, o Discurso Desenvolve Natal tomou força e segue no poder. Ambas as narrativas fazem uso de racionalidades próprias, como a racionalidade cidadã e a racionalidade econômica respectivamente, e de racionalidades compartilhadas, como a racionalidade ambiental e científica. Com isso, se faz importante compreender as estratégias utilizadas pelos discursos concorrentes para coaptar o apoio dos atores que determinam o resultado político.

Dado o exposto, questiona-se: Onde se dá o jogo de poder?

A identificação do jogo de poder só foi possível ser realizada no período que corresponde à última revisão do plano diretor de Natal (Figura 10). Período em que essa pesquisa pôde identificar atores, seus fragmentos discursivos e suas estratégias de ação dentro do jogo.

Conforme relata a seção 7.2.1, as estratégias de ação da maioria dos atores que compõem a narrativa do discurso Desenvolve Natal foram articuladas por meio da formação do Fórum Desenvolve Natal, que teve como apoiador a FECOMÉRCIO.

O grupo que compôs o Fórum Desenvolve Natal, foi formulado por profissionais convidados dos diversos segmentos, dentre eles arquitetos, advogados, professores e empresários do turismo, afirma o Coordenador do Fórum Desenvolve Natal (Entrevista nº 07, 14 de dezembro de 2022).

O empresário do Turismo e Presidente da Câmara de Turismo da FECOMÉRCIO-RN relata que as reuniões ocorriam semanalmente, onde eram apresentados todos os instrumentos presentes no Plano Diretor, além do processo de discussão das propostas com consultores especialistas da área (Entrevista nº 23 de dezembro de 2022).

O processo de formação se dava de forma contínua, e a cada etapa do plano diretor, eram promovidos encontros extras para discutir as estratégias. Os atores se comprometiam em

comparecer a todas as oficinas e, como resultado disso, formou-se um grupo integrado e alinhado a um mesmo objetivo.

A divisão de tarefas se dava por meio da ocupação de cargos nos diversos segmentos e grupos de trabalho, com destaque para integrantes ocupando até os segmentos dos movimentos sociais. Para além disso, também contavam com representantes no CONPLAN e no CONCIDADES.

No processo de eleição de delegados, o advogado e membro do Fórum Desenvolve Natal afirma:

Se montou estratégias para atuar nos conselhos e também para eleger os delegados. A gente montava as propostas e ia para esses ambientes, levava as pessoas para votarem e apoiarem, para ser delegados e ter direito a vez e voto, porque essas coisas só se ganha no voto e nos conselhos. Se você tem um argumento bom mais não tem votos a proposta morre. Então houve sim uma articulação para que as pessoas participassem, doassem o seu tempo para participar dessas discussões (Entrevista nº 08, 21 de dezembro de 2022).

Como visto, os atores do discurso Desenvolve Natal utilizaram de estratégias de articulação para conseguir apoio dentro do processo de revisão do PDN. Também foi possível observar que a racionalidade econômica, que busca a modernização da cidade, está contida nos discursos dos atores e compactua com a opinião do prefeito que expressou seu apoio a uma cidade modernizada (Sessão 7.2.1).

Há de se considerar também que, no ano de votação do novo plano diretor, o processo decisório contava com uma grande bancada de vereadores da direita. Esse é um fato crucial, pois alinhava-se as pautas do desenvolvimento urbano a uma racionalidade econômica, focada na disponibilização de emprego e renda, e na expansão do turismo.

Com isso, nota-se que a conquista do poder não se estabelece em apenas uma autoridade central. Vai além, perpassando pela formulação de uma rede complexa e descentralizada de relações que permeiam instituições e interações sociais (Foucault, 1991). Essa rede de relações influenciou diretamente o processo decisório e a orientação do novo plano diretor.

Quanto às estratégias dos atores pertencentes à narrativa do Discurso Direito à Cidade, eles também se organizavam através de um fórum, sendo denominado como o Fórum do direito à cidade, gerido por um projeto de extensão da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Como visto na seção 7.2.2, essa narrativa também era composta por outras entidades e pelos movimentos sociais, ou seja, não se tratava de um grupo homogêneo.

As estratégias escolhidas pelos atores do Discurso Direito à Cidade foram baseadas na tentativa de facilitar a comunicação e o entendimento sobre o que estava em jogo com todos os cidadãos.

A professora de Arquitetura e Urbanismo da UFRN, integrante do Fórum Direito à Cidade afirma: “O fórum fez a produção de material informativo para a formação da população. Houve a formulação de vídeos, simulação 3D, maquetes eletrônicas, foi produzido um bom material para a discussão” (Entrevista nº10, 13 de janeiro de 2023).

Havia encontros semanais para compreender e analisar as propostas que eram impostas. Quanto à composição de atores presentes nas reuniões, a Coordenadora o Fórum Direito à Cidade informa:

A gente não podia chegar nos bairros de paraquedas, tinha que ter uma articulação, se não, nós iríamos falar pra quem? O fórum é entidade acadêmica e não é um movimento social, mas nós estávamos aqui para trabalhar também com os movimentos sociais que nos fossem chamados (Entrevista nº 11, 17, janeiro de 2023).

Com a chegada da Pandemia do covid-19, ocorreu uma pausa no processo decisório, o que colaborou com a narrativa do Discurso Direito à Cidade, que cobrava da municipalidade maior espaço de tempo para conduzir as reuniões. Entretanto, o processo foi adaptado para o modelo online e isso gerou um processo antidemocrático, pois nem todo mundo tinha os equipamentos necessários para a efetiva participação. Com isso, a mudança do processo participativo para o modelo online passa a contribuir com o Discurso Desenvolve Natal, que possui uma articulação de atores voltados ao setor econômico e com capacidade de acesso aos meios eletrônicos facilitados por sua condição social. Dado o cenário, cabe refletir que o poder não é uma entidade monolítica, mas sim uma rede complexa de relações e práticas que permeiam a sociedade (Foucault, 1991). A mudança para o modelo online é vista como uma forma de exercício de poder, onde a capacidade de participação é moldada por fatores sociais e econômicos. Dessa maneira, a adaptação ao formato online acentuou as disparidades sociais, tornando o processo de tomada de decisões menos democrático e mais inclinado a favorecer grupos específicos.

Em suma, sob a perspectiva foucaultiana, os jogos de poder se revelam no uso de estratégias de participação aliada às racionalidades para o alcance das coalizões discursivas e do resultado político. Foi possível observar que ambos os discursos - Desenvolve Natal e Direito à Cidade - utilizaram como principal estratégia a criação de Fóruns de discussão e

tomada de decisão; os fóruns eram utilizados para troca de conhecimentos, debates, aprimoramento e divulgação científica.

As estratégias do Discurso Desenvolve Natal também se embasavam na diversidade de atores representantes da sociedade civil organizada; dedicação ao processo participativo de forma contínua e ininterrupta; divisão de tarefas nos diversos segmentos; estratégias de eleição de delegados por meio do estímulo da participação popular para garantia dos votos; apoio de representantes no CONPLAM e no CONCIDADE; consenso em relação à visão de desenvolvimento urbano apoiada pelo prefeito de Natal/RN e o apoio da bancada de vereadores de posições políticas e ideológicas da direita.

Já as estratégias do Discurso Direito à Cidade estavam alicerçadas na comunicação, por meio de formulação de material informativo criativo e acessível; produção de documentários denúncia¹⁴, produção e divulgação de simuladores em 3D, encontros semanais com a prevalência de atores acadêmicos, divisão de tarefas por macro tema e a criação do coletivo Salve Natal que atuou nas redes sociais, realizando a interpretação e divulgação das informações sobre o processo participativo.

Com base nisso, observa-se que a revisão do plano diretor de Natal passou por uma disputa das narrativas do discurso que se mostrou desigual, pois notou-se o orquestramento das estratégias de participação por parte do discurso Desenvolve Natal, que triunfou na arena de conflito. Enquanto o Desenvolve Natal optou pragmaticamente por auferir bons resultados no processo participativo, a estratégia do Direito à Cidade ficou em construir consciência entre os moradores das comunidades que seriam afetadas pela proposta.



¹⁴ Documentário intitulado como “Tire as construções da minha praia (2020)” que relata um manifesto popular contra a revisão do plano diretor de Natal (2019/2022) https://www.youtube.com/watch?v=tHPRMQ0rs-A&t=7s&ab_channel=F%C3%B3rumDireito%C3%A0CidadeUFRN

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

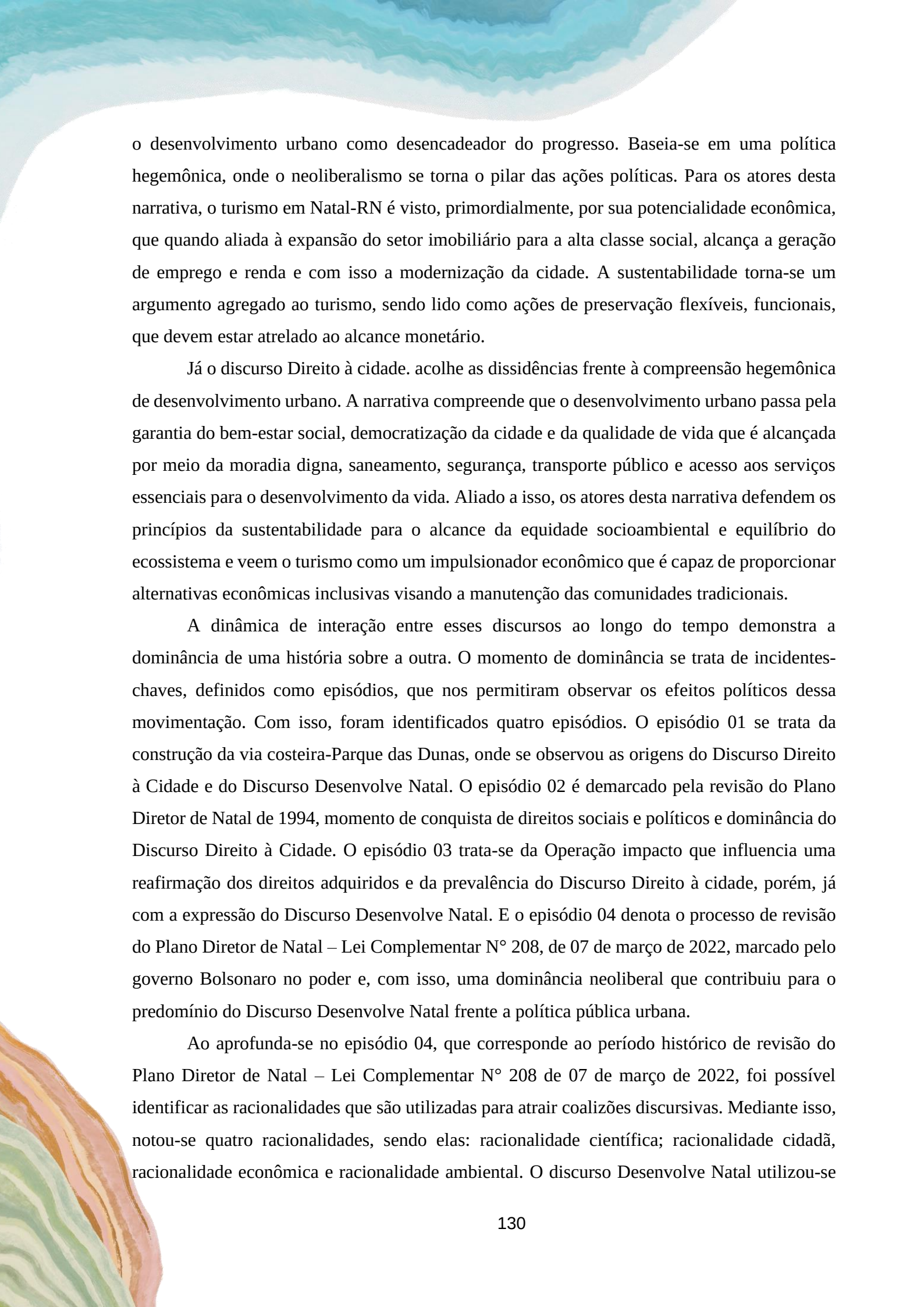
Considerando que a revisão do Plano Diretor de Natal se trata de uma arena política permeada por dinâmicas discursivas que refletem os conflitos de poder e que definem o relacionamento do turismo com a cidade, determinando o seu futuro, essa pesquisa se debruçou sobre a análise da dinâmica dos discursos de desenvolvimento urbano e de turismo que envolveram o processo participativo de revisão do plano diretor de Natal - Lei Complementar nº 208 de 07 de março de 2022.

O estudo de caso teve como foco a zona leste da cidade, dado os problemas socioespaciais básicos, a violação de direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, e por conter instrumentos variáveis (Zona de Proteção Ambiental - ZPA, Área Especial de Interesse Social - AEIS, Área Especial Militar - AEM e Área Especial de Interesse Turístico e Paisagístico - AEITP) que carregam historicamente interesses sociais divergentes, tornando-se um universo geográfico ideal para retratar as micropolíticas presentes no processo de decisão.

Com o intuito de responder à questão problema “Como ocorre a dinâmica dos discursos de desenvolvimento urbano e turismo no processo decisório participativo de Revisão do Plano Diretor de Natal no que tange a zona leste da cidade?”, delimitou-se como recorte temporal o período de revisão do Plano Diretor de Natal que vai de 2017 a 2022. Também considerou-se o histórico de planos diretores da cidade, planejados desde a década de 60, para melhor compreensão do contexto atual. Esse período histórico foi dividido em cinco fases, sendo a última fase e o foco primordial do trabalho correspondente ao período de Revisão do Plano Diretor de Natal de 2022, que propiciou a identificação de duas narrativas, sendo elas: o Discurso Desenvolve Natal e o Discurso Direito à Cidade.

A identificação dos discursos ocorreu por meio de procedimentos metodológicos embasados em uma abordagem discursiva inspirada por Foucault (Hajer, 2006), que adentra a chamada "zona proibida de pesquisa", revelando as lacunas de significados que guiam as relações de poder da arena política. Esta pesquisa reconhece a voz situada do pesquisador, compreendendo que a pesquisa não pode ser completamente isenta de perspectivas, valores e considerações éticas e políticas (Ateljevic et al, 2005).

Diante disso, revelou-se que o Discurso Desenvolve Natal e o Discurso Direito à cidade competem e influenciam o processo decisório. Observou-se que o Discurso Desenvolve Natal se trata de uma narrativa que tem como princípios a expansão de riqueza e renda e compreende

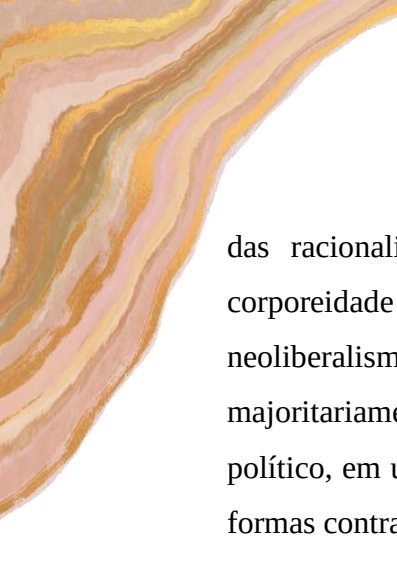


o desenvolvimento urbano como desencadeador do progresso. Baseia-se em uma política hegemônica, onde o neoliberalismo se torna o pilar das ações políticas. Para os atores desta narrativa, o turismo em Natal-RN é visto, primordialmente, por sua potencialidade econômica, que quando aliada à expansão do setor imobiliário para a alta classe social, alcança a geração de emprego e renda e com isso a modernização da cidade. A sustentabilidade torna-se um argumento agregado ao turismo, sendo lido como ações de preservação flexíveis, funcionais, que devem estar atrelado ao alcance monetário.

Já o discurso Direito à cidade, acolhe as dissidências frente à compreensão hegemônica de desenvolvimento urbano. A narrativa compreende que o desenvolvimento urbano passa pela garantia do bem-estar social, democratização da cidade e da qualidade de vida que é alcançada por meio da moradia digna, saneamento, segurança, transporte público e acesso aos serviços essenciais para o desenvolvimento da vida. Aliado a isso, os atores desta narrativa defendem os princípios da sustentabilidade para o alcance da equidade socioambiental e equilíbrio do ecossistema e veem o turismo como um impulsionador econômico que é capaz de proporcionar alternativas econômicas inclusivas visando a manutenção das comunidades tradicionais.

A dinâmica de interação entre esses discursos ao longo do tempo demonstra a dominância de uma história sobre a outra. O momento de dominância se trata de incidentes-chaves, definidos como episódios, que nos permitiram observar os efeitos políticos dessa movimentação. Com isso, foram identificados quatro episódios. O episódio 01 se trata da construção da via costeira-Parque das Dunas, onde se observou as origens do Discurso Direito à Cidade e do Discurso Desenvolve Natal. O episódio 02 é demarcado pela revisão do Plano Diretor de Natal de 1994, momento de conquista de direitos sociais e políticos e dominância do Discurso Direito à Cidade. O episódio 03 trata-se da Operação impacto que influencia uma reafirmação dos direitos adquiridos e da prevalência do Discurso Direito à cidade, porém, já com a expressão do Discurso Desenvolve Natal. E o episódio 04 denota o processo de revisão do Plano Diretor de Natal – Lei Complementar N° 208, de 07 de março de 2022, marcado pelo governo Bolsonaro no poder e, com isso, uma dominância neoliberal que contribuiu para o predomínio do Discurso Desenvolve Natal frente a política pública urbana.

Ao aprofunda-se no episódio 04, que corresponde ao período histórico de revisão do Plano Diretor de Natal – Lei Complementar N° 208 de 07 de março de 2022, foi possível identificar as racionalidades que são utilizadas para atrair coalizões discursivas. Mediante isso, notou-se quatro racionalidades, sendo elas: racionalidade científica; racionalidade cidadã, racionalidade econômica e racionalidade ambiental. O discurso Desenvolve Natal utilizou-se



das racionalidades econômica, ambiental e científica que juntas alicerçaram e deram corporeidade ao apoio político e efetivação de diretrizes que deflagram a expansão do neoliberalismo e de uma política excludente. Já o Discurso Direito à Cidade faz uso majoritariamente das racionalidades cidadã, científica e ambiental para obtenção do apoio político, em uma tentativa de fortalecer alternativas plurais e possibilitar a realidade social de formas contra hegemônicas. O desfecho dessa competição de discursos contou com estratégias para coaptar o apoio dos atores que determinaram o resultado político

Tanto o Discurso Desenvolve Natal, quanto o Discurso Direito à Cidade criaram Fóruns para discussão do processo participativo, delineando técnicas e critérios de atuação no processo discursivo. Os atores do Discurso Direito à Cidade realizaram a produção de material informativo para a formação da população, encontros semanais e discussões nas comunidades envolvidas e interessadas. Já os atores do Discurso Desenvolve Natal dedicaram-se ao processo participativo de forma contínua e ininterrupta; definindo estratégias de eleição de delegados, contando com o apoio de representantes nos conselhos e na bancada de vereadores de posições políticas e ideológicas da direita. Como resultado do processo de revisão do Plano Diretor de Natal, o Discurso Desenvolve Natal conseguiu, através da construção de significados, narrativas, racionalidades, coalizões discursivas e apoiadores, legitimar a sua concepção de desenvolvimento urbano.

Apesar do novo Plano Diretor de Natal ter sido aprovado com diretrizes condizentes ao que se delineou no Discurso Desenvolve Natal, a pesquisa revelou a existências de novas arenas políticas de decisão, dadas pelos processos de regulamentação dos instrumentos de proteção como as Áreas Especiais de Interesse Social, Área Especial de Interesse Turístico e Paisagístico, Área Especial Militar e Zona de Proteção Ambiental. É nos processos de regulamentação desses instrumentos que se observa o poder decisório de definir o futuro da cidade. Com isso, esse momento decisório se dissipa na agenda política da municipalidade, possuindo menor reverberação midiática e, por consequência, menor vigilância do processo participativo. É importante considerar que as representações sociais nesses processos decisórios ocorrem por meio dos conselhos, como o CONCIDADE e o CONPLAN, sendo necessário considerar o perfil dos membros que representam os cidadãos. Dado o exposto, aponta-se a necessidade de pesquisas que aprofundem e acompanhem esse processo decisório por meio de uma análise discursiva.

Como limitação da pesquisa, foi possível observar que o cenário político em que ocorreu a Revisão do PDN, onde as políticas neoliberais eram legitimadas pelo Estado, trouxe à



participação dos atores do Discurso Direito à Cidade um discurso defensivo, não havendo possibilidade de observar nas entrevistas a profundidade das estratégias planejadas para permitir a voz dos “eus” periféricos. Já os atores do Discurso Desenvolve Natal, que se encontravam em um período político de conformidade com seus ideais, se sentiram livres para partilhar vivências, posicionamentos e estratégias de forma detalhada.

Diante de tudo o que foi apresentado, esta pesquisa contribui para a literatura crítica do turismo e do desenvolvimento urbano. Apresenta uma análise discursiva foucaultiana em um contexto de política de desenvolvimento urbano, que entra na zona proibida da pesquisa, revelando os discursos que permeiam o desenvolvimento urbano e o turismo, assim como as racionalidades utilizadas para influenciar as coalizões discursivas que direcionam a ação política.



REFERÊNCIAS

- AGORA. (2017). *Projeto Nossa Orla promove programação cultural na Praia do Meio neste sábado*. Recuperado de: <<https://agorarn.com.br/cultura/projeto-nossa- orla-promove-programacao-cultural-na-praia-do-meio-neste-sabado/>>.
- Alió, M. A. (2018). *La participació ciutadana com a eina de gestió territorial. Experiències des dels marges metropolitans en moments de transició*. XV Congrés Geo Crítica. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Alió, M. A. (2019). *Aproximación a las resiliencias socio-territoriales. Resiliencias urbanas versus participación ciudadana*. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- Apolinário, V. (1996). *Incentivos da SUDENE no Nordeste: sua articulação com a economia do Rio Grande do Norte no período de 1964/1989*. (Dissertação de mestrado). Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande – PB, Brasil.
- Ataíde, R. M. C. (1997). *Habitação de interesse social nos Planos Diretores de Natal – 1984/1994: o desafio para incluir, a exclusão que permanece*. (Dissertação de mestrado) - Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- Ataíde, R. M. C. (2013). *Interés Ambiental frente a interés social: La gestión de los conflictos socio-espaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal, RN. Brasil*. (Tesis doctoral). Faculdade de Geografia e História. Universidad de Barcelona, Espanha.
- Ataíde, R. M. C., Silva, A. F. C., & Bezerra, E. E. P. A. (2021). *Os (novos) rumos do Plano Diretor de Natal: o que muda no zoneamento? Parte 2*. Observatório das metrópoles. Recuperado de: [https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/os-novos-rumos-do-plano-diretor-de-natal-o-que-muda-no-zoneamento-parte-2/#:~:text=Direito%20%C3%A0%20Cidade-,Os%20\(novos\)%20rumos%20do%20Plano%20Diretor%20de%20Natal%3A%20o,%7C%20Parte%202&text=No%20%C3%BAltimo%20dia%2029%20de,a%20pandemia%20da%20Covid%2D19](https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/os-novos-rumos-do-plano-diretor-de-natal-o-que-muda-no-zoneamento-parte-2/#:~:text=Direito%20%C3%A0%20Cidade-,Os%20(novos)%20rumos%20do%20Plano%20Diretor%20de%20Natal%3A%20o,%7C%20Parte%202&text=No%20%C3%BAltimo%20dia%2029%20de,a%20pandemia%20da%20Covid%2D19).
- Ataíde, R. M. C., Silva, A. F. C., & Sobrinha, M. D. B. (2021). *Os rumos do (novo) Plano Diretor de Natal-RN. Parte 1*. Observatório das metrópoles. Recuperado de: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/os-rumos-do-novo-plano-diretor-em-natal-rn-parte-1/>
- Ataíde, R., Zaar, M. H. & Pereira, M. L. (2014). Infraestruturas Militares E Regulação Urbanística e Ambiental Como Estratégias De Controle Da Expansão Urbana De Natal, RN. Consensos E Dissensos. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 493 (20).
- Ateljevic, I., Harris, C., Wilson, E., & Collins, F. (2005). Getting “Entangled”: reflexivity and the “critical turn” in tourism studies. *Tourism Recreation Research*, 30(2), 5–18.
- Atlas da violência (2021). *Atlas da violência*. São Paulo: FBSP.

- Avritzer, L., Marona, M., Kerche, F. (2021). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Brasil: Autêntica Editora.
- Bassul, J. R. (2002). Reforma urbana e Estatuto da Cidade. EURE (Santiago), 28(84), 133-144. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008400008>
- Beni, M. C. (1998). *Análise estrutural do turismo*. São Paulo: Senac.
- Beni, M. C. (2006). *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph.
- Bentes Sobrinha, M. D. P. (2001) *Patrimônio Público, Gestão do Território e Direito ao Meio Ambiente. Os bens da União e dos Estados na implantação hoteleira e turística no litoral leste do Rio Grande do Norte (1930-1990)*. (Tese de Doutorado) – Universidade de São Paulo, CCHLA, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo.
- Bentes, D., Lima, H. A. S., Wanderley, M. U., Castro Neto, F. (2021). *Os rumos do (novo) Plano Diretor de Natal: o que muda nas áreas especiais de interesse social? Parte 5*. Observatório das metrópoles. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/os-ruos-do-novo-plano-diretor-de-natal-o-que-muda-nas-areas-especiais-de-interesse-social-parte-5/>
- Bentes, D., Tinoco, M., Livramento, M. (2007). *Articulações e contradições da estrutura urbana e metropolitana no turismo internacional de sol e mar em Natal*. XII Encontro da Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. ANPUR: Belém.
- Bernardi, C. (2019). Authenticity as a compromise: a critical discourse analysis of Sámi tourism websites. *Journal of Heritage Tourism*.
- Biernarcki, P. & Waldorf, D. (1981). Snowball Sampling: Problems and Techniques of Chain Referral Sampling. *Sociological Methods & Research*, 10(2), 141-163.
- Bordenave, J. D. (1994). *O que é participação?*. São Paulo: Brasiliense.
- Botterill, D. (2007). A Realist Critique of the Situated Voice in Tourism Studies. In I. Ateljevic, A. Prichard, & N. Morgan (Eds.), *The critical turn in tourism studies : innovative research methods* (pp. 121–129). Amsterdam: Elsevier
- Bramwell, B.; Sharman, A. (1999). Collaboration in local Tourism policymaking. *Annals of Tourism Research*, 26 (2), 392-415.
- Brandão, H. (2004). *Introdução à análise do discurso*. Campinas: Editora da Unicamp.
- Brasil de Fato (2022). *Garimpo ilegal provocou 90% das mortes por conflitos no campo em 2021, aponta CPT*. Brasil de Fato. Recuperado de: <https://www.brasildefato.com.br/2022/04/18/garimpo-ilegal-provocou-90-das-mortes-por-conflitos-no-campo-em-2021-aponta-cpt>
- Brasil. (2008). Lei Geral do Turismo. Lei Nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm

- Brasil. Constituição (2001). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Arts.182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Lei 10.257/2001 (lei Ordinária) 10/07/2001. Brasília, Recuperado de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>.
- Brasil. Constituição Federal. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Recuperado de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.
- Brenner, Neil. (2018). *Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópolis.
- Bresser-Pereira, L. C., (2005) *Do ISEB e da CEPAL à Teoria da Dependência*. In C. N. Toledo (Org), 50 anos do ISEB. São Paulo: Editora da UNESP.
- Bresser-Pereira, L. C., (2007) *Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional*. In E. R. Diniz (Org), Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Britton, S. (1982). A Economia Política do Turismo no Terceiro Mundo. *Annals of Tourism Research*, 9(3), 331-358.
- Campanha Nacional Despejo Zero (2022). *Despejo Zero: Em defesa da vida no campo e na cidade*. Recuperado de: <https://www.campanhadespejozero.org/>.
- Campodónico, R. & Chalar, L. (2017). Una propuesta teórica y metodológica para los estudios del turismo desde la perspectiva de la complejidad. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, (26), 461-477.
- Carvalho, J. M. (2002). *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. (3º ed). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,
- Carvalho, M. (2000). Cidade Global: Anotações críticas sobre um conceito. São Paulo: *São Paulo em Perspectiva*, 4(14),70-82.
- Castells, M. (2003). *Global Information Capitalism*. In AG McGrew & D. Held (Eds.), *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate* (pp 331-334). Cambridge: Polity Press.
- Castilho, R. A. A., Bonfim, I. O. B., Oliveira Neto, A. F., & Chaves, E. S. (2021). Representações Sociais nas Políticas Públicas de Turismo de Aquidauana, Brasil. *Revista Rosa Dos Ventos - Turismo e Hospitalidade*, 13(2), 283–307. <https://doi.org/10.18226/21789061.v13i2p283>
- Cerqueira Neto, S. P. G. (2020). *Da cientificidade de Milton Santos ao ativismo de Boaventura de Sousa Santos: Uma proposta da geografia popular*. Salvador: EDUFBA.
- Chadwick, George. (1978). *A Systems View of Planning*. (2º. ed.). [s.i]: Pergamon Press.
- Chauí, M. (1999). Ideologia neoliberal e universidade. In F. Oliveira & M. C. Paoli (Org). *Os sentidos da democracia: Políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes.

- Cheong, S., & Miller, M. (2000). Poder e turismo: a observação foucaultiana. *Annals of Tourism Research*, 27 (2), 371-390.
- Christ, Antje. (2016). *Turista, vai-te embora! Destinos de sonho da Europa em risco* [Arquivo de vídeo]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=wiShraziRTQ&ab_channel=JaguarPaw%2CDocument%C3%A1rios%2CDocumentaries
- Clementino, Maria do Livramento M. (1995). *Economia e urbanização: o Rio Grande do Norte nos anos setenta*. Natal: UFRN-CCHLA.
- Corrêa, R. L. (2004). *O espaço urbano*. São Paulo: Editora Ática.
- Costa, Ademir Araújo da. (2000). *Impactos sócios espaciais do crescimento urbano em Natal/RN: Um estudo do processo de verticalização*. (Tese de Doutorado em Geografia) – UFRJ, Inst. De Geociências, Programa de Pós-graduação em Geografia, Rio de Janeiro.
- Cowen, M. P.; Shenton, R. W. (2005). *Doctrines o Development*. New York: Routledge.
- Dardot, Pierre; Laval, Christian. (2017). *Comum: Ensaio Sobre A Revolução No Século XXI*. Boitempo.
- Demo, P. (2014.). *Participação e Planejamento: Arranjo preliminar*. R. Serv., 49–76.
- Dijk, T. A. V. (1981). *Episodes as Units of Discourse Analysis*. In D. Tannen (Ed.), *Analyzing Discourse: Text and Talk* (pp. 177–195). Georgetown: Georgetown University Press.
- Duarte, M. C. S. (2010). *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) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- Duarte, M. C. S. (2011). *Espaços especiais urbanos: desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópolis.
- Duffy, L. N., Pinckney, H. P., Benjamin, S., & Mowatt, R. (2018). A critical discourse analysis of racial violence in South Carolina, U.S.A.: implications for traveling while Black. *Current Issues in Tourism*.
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development: the making and unmaking of the third world*. Princeton: Princeton University Press.
- Fazito, M. (2013). *Competing Rationalities of Tourism Development in the Espinhaço Range Biosphere Reserve, Brazil*. (PhD Thesis) College of Human Sciences School of Geography, Planning and Environmental Policy. University College Dublin, Dublin.
- Fazito, M. (2015). *Modernização Turística: o papel do turismo nos discursos dominantes de desenvolvimento*. In: Figueiredo, S.; Azevedo, F.; Nóbrega, W. (Eds.) *Perspectivas Contemporâneas de Análise em Turismo*. Belém: NAEA.
- Fazito, M.; Rodrigues, B. N.; Nascimento, E. P.; Pena, L. C. S. (2017). O papel do turismo no desenvolvimento humano. *Papers do NAEA (UFPA)*, v. 372, p. 1-21.

- Fazito, Mozart; Scott, Mark; Russell, Paula. (2016) The dynamics of tourism discourses and policy in Brazil. *Annals Of Tourism Research*, [s.l.], (57), 1-17.
- Fernández, E. C. (2014). *Bye, Bye Barcelona* [Arquivo de vídeo]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=kdXcFChRpmI&list=TL PQMDYwNzIwMjPSmkpq5MuMmQ&index=1&ab_channel=ByeByeBarcelona
- Ferreira, A. L. A. ; Silva, A.F.C. ; Fonseca, M. A. P. (2009). *Dinâmica imobiliária, turismo e meio ambiente. Novos cenários metropolitanos*. In: Clementino, M. L.; Pessoa, Z. S.. (Org.). Natal. Uma metrópole em formação. São Paulo: EDUC, 115-142.
- Ferreira, Ângela Lúcia de Araújo. (1996). *De la producción del espacio Urbano a la creación de territorios em la ciudad: um estudo sobre la constitucion de lo urbano em Natal Brasil*. (Tese de Doutorado em Pensamento Geográfico e Organização do Território) – Universidade de Barcelona, Departamento de Geografia Humana, Barcelona.
- Ferreira, K. P. S. (2019). *O papel do Turismo no Planejamento urbano: Análise Discursiva do Plano Diretor de Natal/RN* (Monografia). Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, RN, Brasil.
- Ferreira, W. P. S. (2021). *Oid'água, A água em atmosfera de ataque: Poéticas do corpo-encruzilhada em performatividade* (Monografia). Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, RN, Brasil.
- Ferreira, W. (2021, janeiro, 05). *Oid'agua*. [Arquivo de vídeo]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=TrKzZZo2ifM&ab_channel=LaislaProdu%C3%A7%C3%B5es
- Filgueiras, L. (2006). *O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico*. In: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Flick, U. (2004). *Introdução à pesquisa qualitativa*. (2ª ed.). Bookman Editora.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Racionalidade e poder: Democracia na prática*. Londres: Chicago University Press.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter: why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2002). *Bringing Power to Planning: one researcher's story*. In A. Thornley & Y. Rydin (Eds.), *Planning in the Global Era*. Hampshire: Ashgate Publishing, Ltd.
- Flyvbjerg, Bent. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, [s.l.], 12 (2), 219-245.
- Fonseca, J. J. S. (2002). *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002.
- Fonseca, M. A. P. (2005). *Espaço, políticas de turismo e competitividade*. Natal: EDUFRN.

- Fórum Nacional de Reforma Urbana (2022). *Missão denúncia - Natal/RN. Fórum Nacional de Reforma Urbana*. Recuperado de: <https://forumreformaurbana.org.br/missoes/missao-denuncia-natal-rn/>>.
- Foucault, M. (1987). *Introdução*. In: A arqueologia do saber. Rio de Janeiro: Florence, pp. 3-20
- Foucault, M. (1991). *Politics and the Study of Discourse*. In G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect: studies in governmentality*, pp. 53–72). Chicago: Chicago University Press.
- Franco, J. L. A. (2013). *O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: da preservação da wilderness à conservação da biodiversidade*. São Paulo: História, 32 (2), 21-48.
- Friendly, Abigail. (2019). The contradictions of participatory planning: Reflections on the role of politics in urban development in Niterói, Brazil. *Journal Of Urban Affairs*, [s.l.], 41(7), 910-929.
- Furtado, C. (1974). *O mito do desenvolvimento econômico*. (3º ed.). Rio de Janeiro: Paz Terra.
- Furtado, E. M. (2005). *A onda do turismo na cidade do sol: a reconfiguração urbana de Natal*. (Tese de Doutorado em Ciências Sociais) – UFRN, CCHLA, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Natal.
- G1. (2022). *‘Nossa orla estava favelizando’, diz prefeito de Natal sobre revisão do plano diretor da cidade*. Recuperado de <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2022/03/11/nossa-orla-estava-favelizando-diz-prefeito-de-natal-sobre-revisao-do-plano-diretor-da-cidade.ghtml>
- Gadotti, M. (1982). *Educação e Poder: Introdução à pedagogia do conflito*. São Paulo: Cortez.
- Gastal, S. Moesch, M. (2007). *Turismo, políticas públicas e cidadania*. São Paulo: Aleph.
- Gerhardt, T. E; Silveira, D. T. (2009). *Métodos de pesquisa*. (1º ed.). Rio Grande do Sul: UFRGS.
- Gibson-Graham, J. (2005). Surplus Communities: postdevelopment and community economies. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 26 (1), 4–26.
- Gill, R. (2002). *Análise de discurso*. In: Bauer, M. W. & Gaskel, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. (4º ed). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Gohn, M. G. (2003). *Conselhos gestores e participação política*. (2ªed). São Paulo: Cortez.
- Goldenberg, M. (2007). *A arte de pesquisar*. (10. ed.). Rio de Janeiro: Editora Record.
- Grimwood, B. S. R., Muldoon, M. L., & Stevens, Z. M. (2019). Settler colonialism, Indigenous cultures, and the promotional landscape of tourism in Ontario, Canada's ‘near North.’ *Journal of Heritage Tourism*.

- Hajer, M. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Oxford University Press, c.
- Hajer, M. (2006) *Doing Discourse Analysis: coalitions, practices, meanings*. In: Words Matter in Policy and Planning: discourse theory and method in the social sciences. Utrecht: labor Grafimedia.
- Hajer, M. A. (1993). *Discourse Coalitions and the Institutionalization of practice: The case of acid Rain in Britain*. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 43–76). essay, Duke Univ. Press.
- Hall, C. (2006). Urban entrepreneurship, corporate interests and sports mega-events: the thin policies of competitiveness within the hard outcomes of neoliberalism. *Sociological Review*, 59–70.
- Hall, Colin Michael. (2004). *Planejamento Turístico: políticas, processos e relacionamentos*. (2. ed.). São Paulo: Contexto.
- Hall, Peter. (2002). *Urban and Regional Planning*. (4. ed.). London: Routledg.
- Harris, Zellig S. (1952). *Discourse Analysis*. *Language*, (28), 1–30. <https://doi.org/10.2307/409987>.
- Harvey, D. (1992). *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hassanli, N., Small, J., & Darcy, S. (2019). The representation of Airbnb in newspapers: a critical discourse analysis. *Current Issues in Tourism*.
- Healey, P. (1999) Institution Analysis, Communicative Planning, and Shaping Places. *Journal of 12 Planning Education and Research*, 19 (2), 111–121.
- Hewitt, S. (2009). Discourse Analysis and Public Policy Research. *Centre for Rural Economy Discussion Paper*, (24), 1–16.
- Hüning, S. M.. (2014). Encontros e confrontos entre a vida e o direito. *Psicologia Em Estudo*, 19(3), 491–501. <https://doi.org/10.1590/1413-73722229312>.
- IBGE (2021). *Natal: População*. Recuperado de: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/natal/panorama>
- IBGE (2022). *Natal: Território e Ambiente*. Recuperado de: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/natal/panorama>
- Imilan, W.; González, L. E. (2017). Attempts at Neoliberal Urban Planning in Postearthquake Chile. *Sage Journals*. 10-23.
- Jacobs, K. (1999). *Key Themes and Future Prospects: Conclusion to the Special Issue Estudos Urbanos*.
- Jafari, J. (2005). El turismo como disciplina científica. *Política y Sociedad*, 42 (1), 39- 56.

- Jamal, T., & Hollinshead, K. (2001). Turismo e da zona proibida: o poder imerecido da investigação qualitativa. *Turismo Gestão*, (22), 63-82.
- Jardim, M. C., Silva, M. R. (2015). *Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?*. São Paulo: Editora UNESP.
- Kaufmann, B., Buchi, R., & Braun, N. (2007). *Guía de la democracia directa em Suiza y más allá*. Marburgo: The initiative & Referendum Institute Europe, 253.
- Kincheloe, J. (2001). Describing the Bricolage: conceptualizing a new rigor in qualitative research. *Qualitative Inquiry*, 7(6), 679–692.
- Kopenawa, A. & Bruce, D (2015). *A queda do céu: Palavras de um xamã Yanomami*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Krenak, A. (2019). *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Krenak, A. (2020). *A vida não é útil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Krenak, A. (2020). *O amanhã não está à venda*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Lacerda, C. C. de O., & Mello, S. C. B. (2020). Se essa rua fosse minha eu mandava ladrilhar: conflitos sociais no organizar do espaço urbano e a luta pela significação entre discursos e [r]existência. *Organizações & Sociedade*, 27(95), 787–819. <https://doi.org/10.1590/1984-9270957>
- Latendresse, A. Cunha, L. F. (2019). Práticas insurgentes e contrapoderes no 78 planejamento urbano: o caso de Pointe-Saint-Charles em Montreal. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [s.l.], (11), 1-16.
- Lee, K.-S. (2007). Questioning a Neoliberal Urban Regeneration Policy: the rhetoric of “cities of culture” and the city of Gwangju, Korea. *The International Journal of Cultural Policy*, 13 (4), 335–347.
- Lefebvre, Henri. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.
- Left Hand Rotation. (2019). *O que vai acontecer aqui?* [Arquivo de vídeo]. Recuperado de <https://vimeo.com/357310878>
- Leite, R. I. A. (2018). *Rotas monumentais e caminhos satélites: Reflexões sobre o turismo a partir do mito fundador da capital* (dissertation).
- Leitner, H., Sheppard, E., Sziarto, K., & Maringanti, A. (2007). *Contesting Urban Futures: decentering neoliberalism*. In H. Leitner, J. Peck, & E. Sheppard (Eds.), *Contesting Neoliberalism: urban frontiers* (pp. 1–25). New York: Guilford Press.
- Lenzi, M. H., & Cazetta, V. (2017). Micropolíticas no Campeche: entre diagramas cristalizados, planejamento urbano e produção de desejos. *Geosp: Espaço e Tempo*, [s.l.], 21 (2), 601-618.

- Lenzi, M. H., & Gonçalves, T. C. (2020). Urbanização, discursos e relações de poder: turismo e planejamento urbano em Florianópolis (1950-1980). *Geosp – Espaço e Tempo*, 24(3), 425-443.
- Leôncio, E. M. C. G., Andrade, S. A., Brasil, B. A., Ataíde, R. M. C. (2020). O Fórum Direito à Cidade e a revisão do Plano Diretor de Natal: da forma ao conteúdo por uma cidade mais justa. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, 6(11), 115-148.
- Lima, P. (2001). *Natal século XX: do urbanismo ao planejamento urbano*. Natal: EDUFRN.
- Lima, P. H. G., Almeida, L. Q. (2018) Desastre socioambiental e ordenamento territorial no bairro de Mãe Luiza, Natal – RN, Brasil. *Revista do REGNE*, 4(2), 81-98.
- Machado, A., Verbicaro, L., Rebelo, T., & Ferreira, V. (2023). A construção da sociedade neoliberal brasileira: qual o lugar da democracia? / The construction of the Brazilian neoliberal society: what is the place of democracy?. *Revista Direito e Práxis*. Recuperado de <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/66629/45584>
- Madanipour, Ali; Miciukiewicz, Konrad; Vigar, Geoff. (2018). Master plans and urban change: the case of Sheffield city centre. *Journal Of Urban Design*, 23 (4).
- Maricato, E. (2002). *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*. In O. Arantes, C. Vainer & E. Maricato, A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos (75-104). Petrópolis: Vozes.
- Maricato, E. (2013). *É a questão urbana, estúpido!* In C. Vainer. Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. (1ed.) São Paulo: Boitempo.
- Maricato, E., (2015). *Reforma Urbana: limites e possibilidades uma trajetória incompleta*. In L. C. Q. Ribeiro & O. A. Santos Junior (Orgs), Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O futuro das cidades brasileiras na crise (2ed. pp.309-326). Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Marques, N. R. (2018). *Os Discursos Concorrentes De Desenvolvimento Na Chapada Dos Veadeiros: Turismo E Mineração Em Cavalcante-Go* (dissertation).
- Marques, N., Fazito, M., & Cunha, A. (2021). Tourism development Discourse dynamics in a context of conflicts between mining and nature conservation in the Brazilian Cerrado Hotspot. *Journal of Sustainable Tourism*, 1–23. <https://doi.org/10.1080/09669582.2021.1914066>
- Mebratu, D. (1998). Sustainability and Sustainable Development: historical and conceptual review. *Environment Impact Assessment Review*, 18 (6), 493-520.
- Mendes, L. (2017). Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009. *Cadernos Metrópole*, 19(39), 479–512.
- Ministério do Turismo. (2021). *Pesquisa de sondagem empresarial*.
- Miraftab, Faranak. (2009). Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. [s.l.]: *Planning Theory*, 8 (1), 32-50.

- Miranda, João Maurício F. (1981). *380 Anos de História Foto-Gráfia da Cidade de Natal – 1599 – 1979*. Natal. Editora Universitária.
- MLB RN. (2021, 25 de janeiro). *Essa é a forma que a polícia de @prefeitoalvaro45 tratar a opinião do povo pobre sobre a cidade* [Vídeo da manifestação e ação policial]. Instagram. <https://www.instagram.com/p/CKeCeAqH4nF/>
- Montambeault, F. (2018). Uma constituição cidadã? Sucessos e limites da institucionalização de um sistema de participação cidadã no Brasil democrático. Porto Alegre: *Estudos Ibero-Americanos*, 44 (2), 261-272.
- Morais, L., Saad-Filho, A. (2011). Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*. 4(124), 507 – 527.
- Moreira, S. M. C., Dantas, G. A. F., Silva, A. F. C. (2022). *(Lei)turas de uma cidade a ser planejada: Notas sobre a (re)construção dos marcos urbanísticos de Natal (1967-1984)*. XIX Encontro Nacional da ANPUR, Blumenau – SC, Brasil.
- Mundo Negro, (2022). *Cadê os Yanomami? Líder indígena diz que a aldeia foi ameaçada por garimpeiros*. (2022, May 4). Mundo Negro. <https://mundonegro.inf.br/cade-os-yanomami-lider-indigena-diz-que-a-aldeia-foi-ameacada-por-garimpeiros/>
- Natal (1990). Lei, de 03 de abril de 1990. Lei Orgânica do Município do Natal. Natal, 1990.
- Natal (2007). Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007. Lei Complementar Nº 082, de 21 de Junho de 2007. Natal, 2007.
- Natal (2010). *Prefeitura do Natal. Bairros de Natal*. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. Natal: SEMURB.
- Natal (2017). *Prefeitura do Natal. Conheça Melhor seu Bairro: Região Administrativa Leste*. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. Natal: SEMURB.
- Natal (2018). *Prefeitura do Natal. Mapa de usos e ocupação por lote do Bairro Santos Reis*. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. Natal: SEMURB.
- Natal (2019). *Leitura preliminar da Cidade: Dados Cadastrais da SEMUT maio de 2017/Projeção IBGE 2018*. Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo – SEMURB. Recuperado de https://planodiretor.natal.rn.gov.br/anexos/estudos/Leitura%20preliminar%20da%20cidade%20_%20dados%20cadastrais%20da%20SEMUT%20maio%20de%202017%20e%20proje%C3%A7%C3%A3o%20IBGE.pdf
- Natal (2019). *Mapeamentos de Serviços e Equipamentos Públicos*. Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo – SEMURB. Recuperado de <https://planodiretor.natal.rn.gov.br/anexos/estudos/Mapas EQUIPAMENTOS E SERVICOS para Audiencia de 21 02 2019.pdf>
- Natal. (2018). *Prefeito Carlos Eduardo anuncia renúncia do cargo e Álvaro Dias assume a Prefeitura do Natal*. Recuperado de: <<https://www.natal.rn.gov.br/noticia/ntc-28167.html>>.

- Natal. (2021). *Prefeitura suspende pré-conferência do Plano Diretor após invasão*. Recuperado de <https://www.natal.rn.gov.br/news/post/33821>.
- Natal. (2022). Lei Complementar Nº 208, de 07 de Março de 2022. Natal.
- Nelson, A. V. M., Braga Junior, S. A. M. (2012). Democracia e Cultura no Planejamento do Desenvolvimento Urbano. São Paulo: *Revista Direito Gv*, 407-426.
- Notícia Preta (2022). *Desaparecimento de indígenas de aldeia Yanomami completa uma semana*. (2022, May 5). Notícia Preta. <https://noticiapreta.com.br/desaparecimento-de-aldeia-yanomami-em-roraima-completa-uma-semana/>
- OBVIO (2020). Mortandade da Juventude Potiguar 2015-2019. *Revista de crime e análise da Rede e Instituto de Pesquisa Observatório da Violência*. (4:17). Recuperado de: https://issuu.com/obvium/docs/obvium_especial_17_jun_2020>.
- Oliveira, M. C. B., & Carvalho, F. C. C. (2020). A participação social como discurso institucional na agenda do Turismo do México. PASOS. *Revista De Turismo y Patrimonio Cultural*, 18(3), 401–413. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2020.18.028>
- Peet, R., & Watts, M. (1996). *Liberation Ecologies*. London: Routledge.
- Petrocchi, Mario. (1998). *Turismo: Planejamento e Gestão*. São Paulo: Futura.
- Pintaudi, S. M. (2004). Participação Cidadã e Gestão Urbana. [s.l]: Cidades, 1(2), 169-180.
- Plano diretor de Natal (2019). *Metodologia*. Recuperado de: <https://planodiretor.natal.rn.gov.br/paginas/menu/aba1/pagina6.php>
- Prefeitura Municipal de Natal. (2019). *Ata da 3ª Audiência Pública da Revisão do Plano Diretor de Natal, Natal -RN, Brasil*. Recuperado de https://planodiretor.natal.rn.gov.br/anexos/atas/ATA_audiencia_PDN_210219.pdf.
- Prefeitura Municipal de Natal. (2019). *Ata da 4ª Audiência Pública da Revisão do Plano Diretor de Natal, Natal -RN, Brasil*. Recuperado de https://planodiretor.natal.rn.gov.br/anexos/atas/ATA_audiencia_PDN_240419.pdf.
- Projeto de Lei nº 827/2020. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, urbano ou rural, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Recuperado de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148656>.
- Pueyo-Ros, J. (2018). The role of tourism in the Ecosystem Services Framework. *Land*, 7(3), 111. <https://doi.org/10.3390/land7030111>
- Quijano, A. (2005). *Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina*. In E. Lander (Ed.), *A colonialidade do saber: Eurocentrismo e ciências sociais* (pp. 117–142). Clacso.

- Ribeiro, A. C. T (2005). Território Usado e Humanismo Concreto: O mercado socialmente necessário. *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Ribeiro, I. R., & Simionatto, I. (2015). Estado, mercado e hegemonia burguesa na política urbana brasileira. *Argumentum*, 7 (2), 59-73.
- Ribeiro, L. C. Q., (2015). *Reforma Urbana na Cidade da Crise: balanço teórico e desafios*. In L. C. Q. Ribeiro & O. A. Santos Junior (Orgs), Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O futuro das cidades brasileiras na crise (2ed. pp.261-289). Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Ribeiro, L. C. Q & Diniz, N. (2022). Financeirização periférica, neoextrativismo e urbanização dependente na América Latina. In P. Pérez & M. C. Rodriguez (Org), Las políticas neoliberales y la ciudad en América Latina: desafíos teóricos y políticos. Cidade Autônoma de Buenos Aires: Universidade de Buenos Aires.
- Ricouer, P. (1977). *Interpretação e ideologias*. Trad. H. Japiassu. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- Robeyns, I. (2005). The Capability Approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1).
- Rodrigues, A. M. (2013). A Política Urbana no Governo Lula. *Ideias*, 2(2), 61–80.
- Rodrigues, B. N. (2018). *Um crime pra comentar, um “frevo” pra distrair: Um estudo em torno da destinação do Recife Antigo*. (Dissertação de Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.
- Rolnik, R. (2013). *As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações*. In C. Vainer. Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. (1ed.) São Paulo: Boitempo.
- Rolnik, R., (2019). *Urban Warfare: housing under the Empire of Finance*. London: Verso.
- Rolnik, R., Klink, J. (2011). Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. *Novos Estudos - Cebrap*, [s.l.], 89, 89-109.
- Rostow, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roy, Parama. (2015). Collaborative planning – A neoliberal strategy? A study of the Atlanta BeltLine. *Cities*, [s.l.], 43, 59-68.
- Rydin, Y. (2003). *Conflict, consensus, and rationality in environmental planning: an institutional discourse approach*. Oxford: Oxford University Press.
- Sabatier, P. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129–168.
- Saiba Mais (2022). *Prefeitura de Natal começa a construir muro sob Viaduto do Baldo para impedir acesso de população em situação de rua*. Recuperado de:

<https://saibamais.jor.br/2022/04/prefeitura-de-natal-constroi-muro-sob-viaduto-do-baldo-para-impedir-acesso-de-populacao-em-situacao-de-rua/>>.

- Salve Natal. (2020, agosto 29). *Salve Natal: a cidade é nossa!* [Arquivo de vídeo]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=RvBF0_jOdVc&ab_channel=SalveNatal.
- Santos, A. R. (2014). Revitalização para quem? Política urbana e gentrificação no Centro de Santos. [s.l.]: *Cadernos Metrópole*, 16 (32), 587-607.
- Santos, B. S. (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Santos, B. S. (2009). *Para além do Pensamento Abisal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes*. In B. S. Santos & M. P. Menezes (Org), *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Edições Almedina.
- Santos, B. S. (2011). *A crítica da razão indolente: para um novo senso comum, a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. (8. ed). São Paulo: Cortez.
- Santos, D. B. M., Francisco, C. N. P., & Guerra, J. R. F. (2021). A Representação da Mulher no Turismo Brasileiro: uma abordagem discursiva atual (2019-2020). *Revista Turismo Em Análise - RTA*, 32(1), 141–161.
- Santos, J.; Mello, S. (2018). Um olhar arqueológico dos discursos em torno dos Grandes Projetos Urbanos (GPUs): o caso do Projeto Novo Recife. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)*, (13), 409-434.
- Santos, M. (1999). *A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. (3. ed.). São Paulo: Hucitec.
- Santos, M. (1994). *Técnica, espaço, tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Hucitec.
- Santos, M. (1998). *Nação, Estado e Território*. In M. M, Mendonça (Org), *Nação e poder: As dimensões da história*. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense.
- Santos, M. (1999). O território e o Saber Local: Algumas categorias de análise. Rio de Janeiro: *Cadernos IPPUR*, (2), 15-26.
- Santos, M. (2007). *O espaço do cidadão*. (7 ed.). São Paulo: Universidade de São Paulo, 176.
- Santos, M. (2008). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. (16 ed). Rio de Janeiro: Record, 174.
- Santos, M. (2011). Geografia e Planejamento: O uso do território – Geopolítica. [s.l.]: *Revista Eletrônica Tempo, Técnica e Território*, 2(2).
- Santos, M. R. M. (2011) *O sistema de Gestão e Participação democrática nos planos diretores brasileiros*. In Santos, O. A. J. Montandon. Orgs. *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas* Rio de Janeiro: Letra Capital.

- Santos, P. A. L. (1998). Natal, século XX: do urbanismo ao planejamento Urbano. (Tese Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Sen, A (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Silva, C. H. D. (2008). *Plano Diretor: Teoria e prática*. São Paulo: Saraiva.
- Singer, Paul. (1982). *Desenvolvimento e Crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Souza, A. M. G. (2018). Urbanismo neoliberal, gestão corporativa e o direito à cidade: impactos e tensões recentes nas cidades brasileiras. *Cadernos Metrópole*, [s.l.], 20 (41), 245-265.
- Souza, M. B., & Hoff, T. S. R. (2019). Governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências para a habitação popular. urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180023>
- Souza, M. L. (2005). *ABC do Desenvolvimento Urbano*. (2. ed.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Suave, A. M., & Faermann, L. A.. (2020). Reflexões sobre a política habitacional: estado e conflitos de classes. *Revista Katálysis*, 23(2), 266–275. <https://doi.org/10.1590/1982-02592020v23n2p266>
- Teixeira, E. (2000) *Sociedade civil e participação cidadã no poder local*. Salvador: UFBA, 415.
- Telfer, D.; Sharpley, R. (2007). *Tourism and Development in the Developing World*. New York: Routledge.
- TJRN. (2014). *Câmara Criminal do TJRN determina condenação para 17 réus da Operação Impacto*. Recuperado de: <<http://www.tjrn.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/8226-camara-criminal-do-tjrn-determina-condenacao-para-17-reus-da-operacao-impacto>>.
- Tribuna do Norte (2022). *Após aumento de erosão, obras na Praia do Meio precisam ser refeitas*. Recuperado de: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/apa-s-aumento-de-erosa-o-obras-na-praia-do-meio-precisam-ser-refeitas/537233>>.
- Trivi os, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.
- Vainer, C. B. (2002). *Os liberais também fazem planejamento urbano?*. In O. Arantes, C. Vainer & E. Maricato, A cidade do pensamento  nico: Desmanchando consensos (75-104). Petrópolis: Vozes.
- Vainer, C. B. (2002). *Pátria, empresa e mercadoria*. In O. Arantes, C. Vainer & E. Maricato, A cidade do pensamento  nico: Desmanchando consensos (75-104). Petrópolis: Vozes.
- Vieira, J. P., & Gastal, S. D. (2021). Turismo, Inclusão e Exclusão: O Discurso da periferia Em Caxias Do sul-rs, brasil. *Turismo - Visão e A  o*, 23(1), 132–147.

- Villaça, F. (1999). *Dilemas do Plano Diretor*. In: CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima.
- Villaça, F. (2005). *As ilusões do plano diretor*. São Paulo: Edição do autor.
- Villasante, T. R. (1997). *Participação e integração social*. Madri: Habitat. Boletim CF+S, (3).
- WCED. (1987). *Our common future*. (G. H. Brundtland, Ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Wheeler, B. (1991), Tourism's Trouble Times responsible Tourism is not the Answer, *Tourism Management, Butterworth Heinemann*, 12(2), 91-118
- Yin, R. (2014). *Case study research: design and methods*. (5 ed.). Cingapura: SAGE Publications.

Desenvolvimento Urbano e Turismo:
Análise discursiva de revisão do
Plano diretor de Natal-RN - Lei com-
plementar nº 208, 07 de março de
2022

Kellyn Kontus de Souza Ferreira

