

INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: ESTUDO SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL 9 EM NATAL-RN

Institutionalization of participation in environmental public policies: study on the regulation of the Environmental Protection Zone 9 in Natal-RN

Institucionalización de la participación en políticas públicas ambientales: Estudio sobre la regulación de la Zona De Protección Ambiental 9 en Natal-RN



Ana Celecina Lucena da COSTA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB); ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7985-1996>
URL: <http://lattes.cnpq.br/4712908555683418>
EMAIL: anaceluc@gmail.com

Raquel Franco de SOUZA – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8818-0605>
URL: <http://lattes.cnpq.br/5181465668193577>
EMAIL: raquel.franco@ufrn.br

Raquel Maria da Costa SILVEIRA – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4560-1451>
URL: <http://lattes.cnpq.br/8919649299739496>
EMAIL: raquelmcsilveira@hotmail.com

Patricia Aguiar de OLIVEIRA – Faculdade de Enfermagem e Medicina Nova Esperança (FACENE/FAMENE); ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1471-8091>
URL: <http://lattes.cnpq.br/6861956018638962>
EMAIL: profvet.patricia@gmail.com

RESUMO

A Zona de Proteção Ambiental 9, estabelecida no município do Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte, possui particularidades naturais, socioeconômicas e territoriais que indicam a necessidade de sua regulamentação para a definição dos seus limites territoriais e do zoneamento. Para tanto, houve a participação dos segmentos da sociedade civil e do governo nos conselhos gestores municipais. Diante destes aspectos, procurou-se analisar a influência da participação institucionalizada nos delineamentos geográfico e do zoneamento da Zona Proteção Ambiental 9, na Região Administrativa Norte do Natal. Essa pesquisa teve como objetivo apresentar o trâmite do processo administrativo de regulamentação integrado às alterações urbanísticas da Zona de Proteção Ambiental 9. Primeiramente, foram abordados os alcances e conceitos sobre institucionalização da participação em políticas públicas, regionalização e zoneamento, extraídos da literatura especializada. O artigo constitui um estudo empírico, com abordagens exploratória e qualitativa. Os mapas com as delimitações territoriais e o zoneamento foram produzidos considerando as etapas do trâmite processual da regulamentação da Zona, que ocorreu entre os anos de 2014 e 2019. Os resultados nessa pesquisa

<http://periodicos.apps.uern.br/index.php/GEOTemas/index>

constatam a baixa influência da sociedade civil durante a participação institucionalizada para a regionalização daquela área, definida através do zoneamento, causando, entre outros fatores, a fragilização do ecossistema e o aumento dos conflitos fundiários na região.

Palavras-chave: Região; Zoneamento; Participação social; Região Administrativa Norte.

ABSTRACT

The Environmental Protection Zone 9, established in the city of Natal, capital of the State of Rio Grande do Norte, has natural, socioeconomic and territorial particularities that indicate the need for its regulation for the definition of its territorial limits and zoning. To this end, there was the participation of segments of civil society and the government in the municipal management councils. Given these aspects, we sought to analyse the influence of institutionalized participation in the geographic and zoning delineations of the Environmental Protection Zone 9, in the Northern Administrative Region of Natal. This research aimed to present the process of the administrative of regulation integrated to the urban changes of the Environmental Protection Zone 9. To this end, the scope and concepts on institutionalization of participation in public policies, regionalization and zoning, extracted from the specialized literature, were addressed. The article is an empirical study, with exploratory and qualitative approaches. The maps with the territorial delimitations and the zoning were produced considering the stages of the procedural process of the Zone, which occurred between the years 2014 and 2019. The results of this research show the little influence of civil society during the institutionalized participation for the regionalization of that area, defined through zoning, causing, among other factors, the weakening of the ecosystem and the increase of land conflicts in the region.

Keywords: Region; Zoning; Social participation; Northern Administrative Region.

RESUMEN

La Zona de Protección Ambiental 9, establecida en el municipio de Natal, capital del Estado de Rio Grande do Norte, tiene particularidades naturales, socioeconómicas y territoriales que indican la necesidad de su regulación para la definición de sus límites territoriales y zonificación. Para ello, se contó con la participación de segmentos de la sociedad civil y del gobierno en los consejos de gestión municipales. Dados estos aspectos, se buscó analizar la influencia de la participación institucionalizada en las delineaciones geográficas y la zonificación de la Zona de Protección Ambiental 9, en la Región Administrativa Norte de Natal. Esta investigación tuvo como objetivo presentar el proceso administrativo de regulación integrado a los cambios urbanos de la Zona de Protección Ambiental 9. Para ello, se abordaron los alcances y conceptos sobre institucionalización de la participación en políticas públicas, regionalización y zonificación, extraídos de la literatura especializada. El artículo es un estudio empírico, con enfoques exploratorios y cualitativos. Los mapas con las delimitaciones territoriales y la zonificación se elaboraron considerando las etapas del proceso de regulación de la Zona, que ocurrió entre los años 2014 y 2019. Los resultados de esta investigación muestran la poca influencia de la sociedad civil durante la participación institucionalizada para la regionalización de esa área, definida a través de la zonificación, causando, entre otros factores, el debilitamiento del ecosistema y el aumento de los conflictos de tierras en la región.

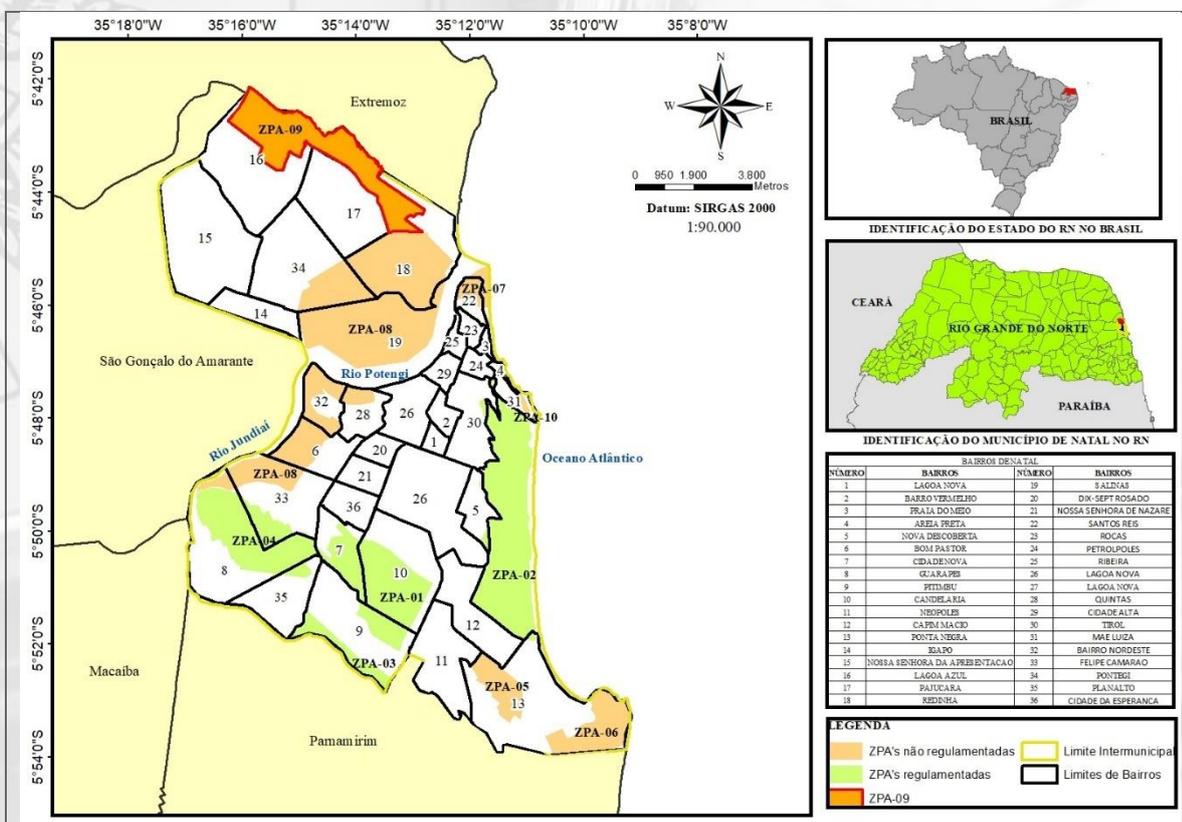
Palabras clave: Región; Zonificación; Participación social; Región Administrativa Norte.

1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988), os municípios puderam estabelecer diferenciadas articulações e desarticulações nas suas regiões, visando promover um ordenamento territorial com planejamento do uso e da ocupação do solo urbano conciliado à proteção ambiental. Para tanto, instituiu-se em 2002 o zoneamento ecológico-econômico (ZEE), a ser definido pela participação da sociedade civil e dos setores governamental e econômico, em espaços institucionalizados, tais como audiências públicas, conselhos, etc. (BRASIL, 2002).

No entanto, além das dificuldades na participação daqueles segmentos, vislumbra-se outra condicionante, relacionada aos delineamentos do zoneamento em áreas com superposição de regionalizações preexistentes no território, voltadas para variados arranjos regionais e diversas funcionalidades que se colidem mutuamente. É o que ocorre na Zona de Proteção Ambiental 9 (ZPA-9), área de estudo desse artigo (Figura 01). Essa está localizada em parte dos bairros de Lagoa Azul, Pajuçara e Redinha, na Região Administrativa Norte (RMN) do Natal.

Figura 01 - Área de estudo (ZPA-9) no contexto de Natal – Rio Grande do Norte



Fonte: Elaborado pelas autoras (2023), a partir de Natal (2016) e Natal (2022).

Essa é a única ZPA com superposição territorial com trechos da Área de Proteção Ambiental de Jenipabu (APAJ), localizada no município de Extremoz, bem como dentro do município, com a Zona de Proteção Ambiental 8 e a comunidade África, ambas localizadas no bairro da Redinha (UFRN; FUNPEC; MP-RN, 2012). Além disso, evidenciou-se outro conflito fundiário na região, decorrente da implantação da Avenida Moema Tinoco, em 2014 (Furukava, 2018)

A implementação da Zona de Proteção Ambiental 9 ocorre pela regulamentação, a partir do processo administrativo que ocorreu entre 2014 e 2019. Após a participação e deliberação, realizadas tanto em audiências públicas, como no âmbito de 4 (quatro) conselhos municipais (NATAL, 2014), o projeto de lei de regulamentação da ZPA-9 foi definido e enviado para a Câmara Municipal do Natal (CMN), e encontra-se em tramitação (CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL, 2022).

Com base nesses aspectos, o artigo tem por objetivo apresentar o trâmite do processo administrativo de regulamentação integrado às alterações urbanísticas da Zona de Proteção Ambiental 9.

2 METODOLOGIA

O artigo engloba a análise contextual integrada (Richardson, 2012; Cellard, 2014) do trâmite institucional do processo de regulamentação da ZPA-9 com as alterações espaço-temporais no zoneamento da região (usos e ocupações do solo, e respectivas zonas). O recorte espaço-temporal compreende o período entre a instauração do processo de regulamentação, em 2014, até o seu término, em 2019.

Para o referencial teórico (institucionalização da participação social em políticas públicas, zoneamento e regionalização) e o levantamento de dados foram utilizadas as pesquisas bibliográfica e documental. Quanto à documentação, utilizam-se o Inquérito Civil n.º 026, do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MP/RN) (2011), e o Processo Administrativo (PA) de Regulamentação da ZPA-9, de n.º 57829/2014-08 (NATAL, 2014).

As modificações urbanísticas são apresentadas em 4 (quatro) mapas, por etapas do trâmite da regulamentação da ZPA-9, dos quais, 2 (duas) representações gráficas foram elaboradas nas escalas 1:90.000 e 1:25.000. Para tanto, foi usada a geotecnologia do *software ArcGIS*, versão *Desktop* 10.6, baseados nos dados cartográficos do IBGE (2020)

e do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA) (2006), e nas coordenadas geográficas e poligonais constantes em Natal (2014; 2016; 2022).

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A seguir são apresentados dois tópicos teóricos sobre institucionalização da participação social em políticas públicas, zoneamento e regionalização.

3.1 Institucionalização da participação social em políticas públicas

Com o advento da Constituição Federal e do Estatuto das Cidades (BRASIL, 1988; 2001) estipulou-se a participação democrática. A institucionalização dessa participação ocorre dentro das Instituições Participativas (IPs), entendidas como “formas através das quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política” (Avritzer, 2008, p. 45). Constituem exemplos de IPs “no Brasil os Conselhos Gestores de Políticas Públicas” (Almeida, 2018, p. 11), planos diretores, comitês, fóruns, consultas e audiências públicas (BRASIL, 2001).

Todavia, a partir de 2013, “ocorreu uma ruptura do monopólio da esquerda em relação à participação, a qual passou a ser disputada pela classe média conservadora, que utilizou de maneira eficaz as novas mídias e redes sociais” (Gaspardo, 2018, p. 72). Ou seja, ocorreu um momento de transição em âmbito nacional, com o aumento vertiginoso dos protestos da sociedade nas ruas, utilizado como mecanismo para cobrar a implementação de políticas públicas às instituições, e não mais através dos espaços de participação institucionalizada (Avritzer, 2018).

As referidas manifestações ocorreram até 2016, quando a ex-Presidenta Dilma Rousseff teve seu mandato cassado, através de processo político-legislativo de *impeachment* (Tatagiba; Galvão, 2018). Entre 2016 e 2018, inicia-se o desmonte dos canais institucionalizados de participação social (Morais; Silva; Silva, 2021), cujo ápice ocorreu no Governo de Jair Bolsonaro, em 2019. O predomínio do neoliberalismo autoritário (Paredes; Tatagiba e Gallegos, 2022) vem afetando os canais de participação institucionalizados, fragilizando, assim, a democracia brasileira (Avritzer, 2018).

Diante do exposto, a institucionalização da participação em políticas públicas no Brasil depende dos contextos em que estão inseridos. A “alternância entre regimes democráticos e autoritários” (Bizarro; Coppedge, 2017, p. 11) provoca “períodos

democráticos” e “de regressão democrática” (Avritzer, 2018, p. 278) na forma como a participação prevalentemente ocorrerá.

3.2 Regionalização e zoneamento: diferenciações conceituais

Região e regionalização têm como característica a conceituação polissêmica (Marcon, 2009; Duarte; Contel; Balbim, 2013), a depender da época, da corrente de pensamento geográfico¹ e do ramo da Geografia. Conjuntamente, os referidos conceitos foram influenciados pelas sucessivas fases do capitalismo.

Na Geografia, a regionalização surgiu do conceito de região natural, seguida da região geográfica (Marcon, 2009) e da região homogênea (Balbim; Contel, 2013). Por fim, na Geografia Crítica, a região é definida pelo acréscimo da dimensão política (Corrêa, 1989). A partir dessa, surgiu a região de planejamento, unidade territorial sobre a qual o Estado exerce a ação e o controle, utilizando, para tanto, de discursos conjuntos de preservação e de desenvolvimento, desconsiderando as particularidades e os agentes sociais presentes no território (Damo, 2014).

Diante do exposto, considerando os autores supracitados, além de Haesbaert (2010; 2020), a região é uma área homogênea, definida de forma diferenciada, de acordo com critérios naturais e humanos (históricos, político-administrativos, socioeconômicos e/ou técnicos). Já a regionalização é definida tanto como divisão regional (Pereira, 2000; Santos, 2006), como diferenciação interna e/ou externa de áreas na escala espaço-tempo, segundo determinados critérios (Matteo et al., 2013; Balbim; Contel, 2013; Haesbaert, 2020), e voltada para atendimento de determinadas funcionalidades (Talaska, 2011). Sob uma perspectiva ambiental, a regionalização é estabelecida pelo zoneamento. Nesse sentido, o ZEE (BRASIL, 2002) define zona como sinônimo de região (Matteo et al., 2013), sendo conceituado no seu art. 2.º como o:

Instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população (BRASIL, 2002).

O ZEE incorpora, assim, a sustentabilidade (ecológica, econômica e social),

¹ Constituem as bases epistemológicas (Barbosa; Paz; Dantas, 2017).

possibilitando a participação dos segmentos sociais na elaboração, execução e acompanhamento de políticas públicas. Essas compreendem a formulação e implementação de planos e programas (Silva; Rauli, 2009), abarcando as normas e ações, a partir de diretrizes preestabelecidas.

Para atender essas premissas, o ZEE deve observar às especificidades de cada zona (Cruz, 2018), classificando-as e demarcando-as de modo a proibir, ou tolerar determinados usos e ocupação, parcial ou totalmente (Moreira Neto, 1977; Fiorillo, 2013). Os municípios dispõem sobre as conformações e nomenclaturas daquelas zonas, atendendo as peculiaridades locais. Por exemplo, os gestores de Natal estabeleceram 10 (dez) ZPAs desde o PDN (Plano Diretor de Natal) de 1994, posteriormente delimitadas nos PDN de 2007 e 2022 (NATAL, 1994; 2007; 2022). Assim, a ZPA é uma “área na qual as características do meio físico restringem o uso e ocupação, visando a proteção, manutenção e recuperação dos aspectos ambientais, ecológicos, paisagísticos, históricos, arqueológicos, turísticos, culturais, arquitetônicos e científicos” (Moura et al., 2013, p. 222).

Igualmente à regionalização, o zoneamento constitui um instrumento técnico e administrativo (Antunes, 2010; Peres; Chiquito, 2012) utilizado para fins, e com critérios específicos (Cruz, 2018). Porém, a regionalização envolve uma divisão territorial mais ampla, estabelecida diferentemente pelos entes federativos, esferas de atuação, públicas e privadas, e escalas geográficas, considerando determinados critérios e objetivos. No atendimento de finalidades ecológicas, reforça-se o entendimento de que o zoneamento constitui, assim, uma modalidade de regionalização.

Regionalização e zoneamento vêm produzindo uma amálgama de instrumentos, estabelecidos em diferentes níveis de gestão, que não estão articulados entre si. Assim, ambos instrumentos carecem de integração, e impedem o estabelecimento adequado de políticas públicas urbano-ambientais. Esses aspectos são tratados em Feitosa e Dantas (2017) e Barbosa, Paz e Dantas (2017), que concluem que a existência de várias regionalizações, incidentes sobre a mesma região, provocam conflitos e tornam o planejamento ineficiente.

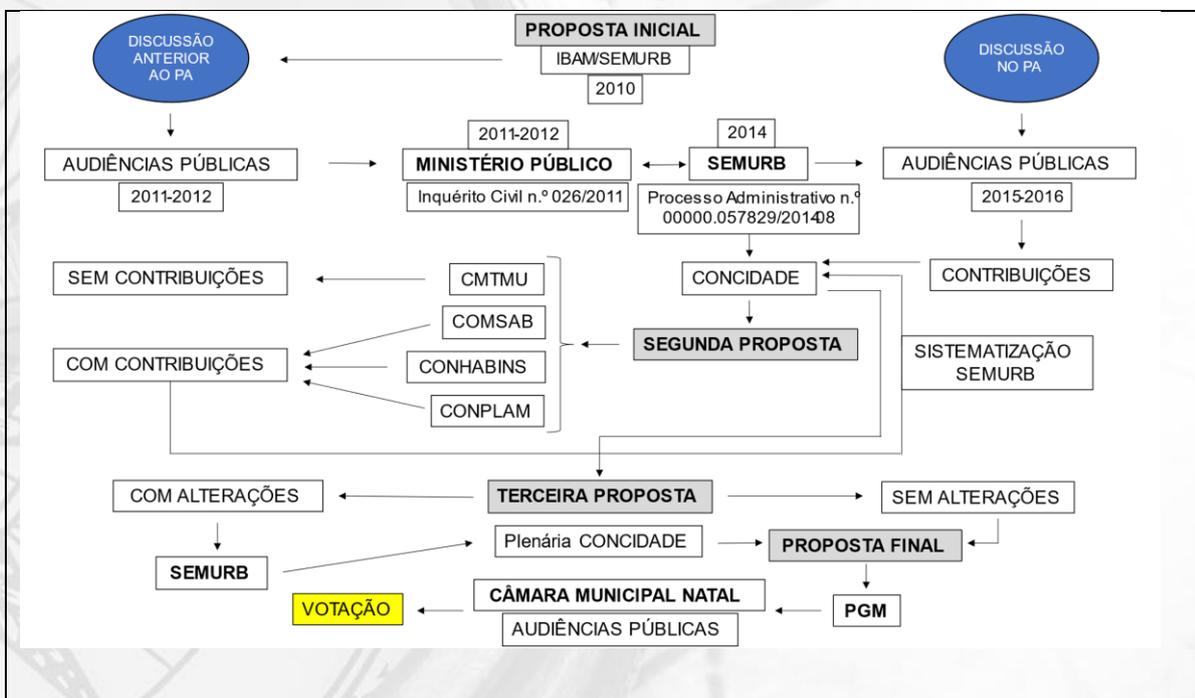
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Exposta a fundamentação teórica, o próximo tópico apresenta os resultados e discussões quanto ao iter processual da regulamentação da ZPA-9, e as alterações urbanísticas operadas entre os anos de 2014 e 2022.

4.1 Trâmite processual da regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 9

A ZPA-9 foi estabelecida no PDN de 2007. Todavia, o Processo administrativo n.º 57829/2014-08, que regulamentou a ZPA 09 foi iniciado após 7 (sete) anos de sua instituição (NATAL, 2007; 2014), que subsidiou a Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo do Município de Natal (SEMURB) a elaborar o Projeto de Lei Complementar n.º 16/2008, visando regulamentar a Zona de Proteção Ambiental 9. As etapas de tramitação da regulamentação da ZPA-9, precedentes e posteriores a abertura do processo administrativo, constam na figura 02.

Figura 02 – Trâmite do processo administrativo para regulamentação das ZPAs



Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de Natal (2014) e Natal (2015a).

Notas de siglas: Processo Administrativo (PA); Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo do Município de Natal (SEMURB); Conselho Municipal de Trânsito e Transportes Urbanos (CMTMU); Conselho Municipal de Saneamento Básico (Comsab); Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (Conhabins); Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (Conplam); Conselho da Cidade do Natal (Concidade); Procuradoria Geral do Município (PGM).

Os estudos, relatórios e a revisão do projeto de regulamentação da ZPA-9 foram realizados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e pela SEMURB, em março de 2010 (Furukava, 2018). A partir da proposta inicial de regulamentação, delineada em março de 2010 (Figura 02), ocorreram audiências públicas em 01/06/2011, 21/03/2012 e 28/03/2012, cujas contribuições foram sintetizadas no quadro 01.

Quadro 01 – Contribuições realizadas nas audiências públicas (2011-2012)

Setor	Contribuições
Técnico da Prefeitura de Natal	Retomada do Pro-Transporte, para duplicar a Ponte de Igapó e implantar terceira ponte sobre o Rio Potengi, melhorando sistema viário.
Advogado	Implementação de habitação popular.
Comunidade do bairro de Lagoa Azul	Instalação de parque entre as dunas e as Lagoas Azul Dendê e Gramoré.
SINDUSCON	Alteração na proposta de regulamentação, retirando o termo 'fluvio-marinha', para 'fluvio-lacustre'. Implantação do Minha Casa, Minha Vida em áreas passíveis de ocupação e que não possuam projeto de agricultura.
MP/RN	Observância das legislações federal, estadual e municipal incidentes sobre a ZPA-9 Alterações nos limites da ZPA-9 e no projeto de lei de regulamentação, para evitar sobreposições com a Área de Preservação Ambiental de Jenipabu (APAJ), em Extremoz; Consideração e delimitação de assentamentos na SP para possível inclusão de AEIS; Limitação do gabarito nas SC e nas SUR; Revisão do lote mínimo, da taxa de ocupação e da permeabilidade nas SUR; e Alterações de dispositivos do projeto de lei de regulamentação.

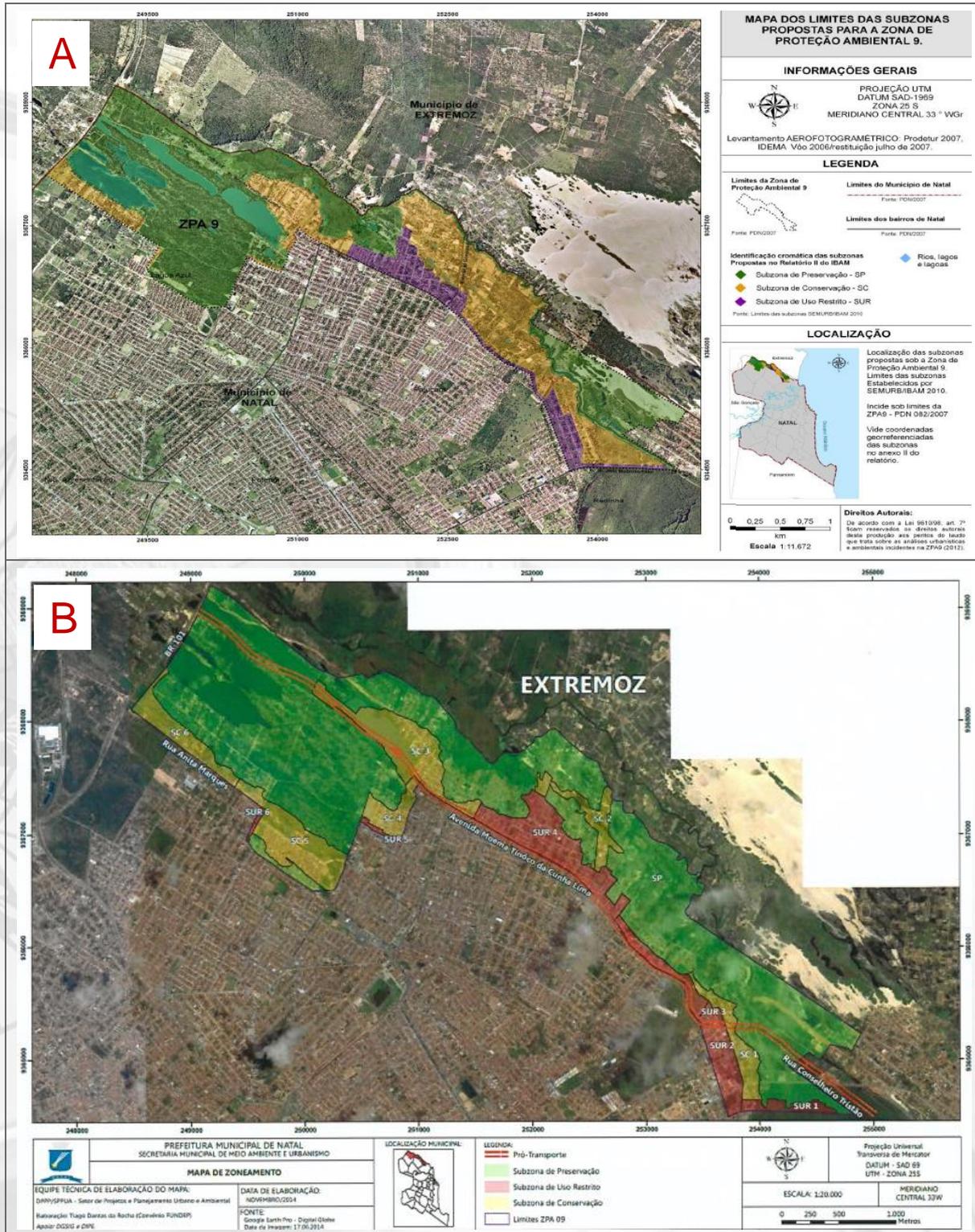
Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de Natal (2014).

Notas: Área Especial de Interesse Social (AEIS); Subzona de conservação (SC); Subzona de uso restrito (SUR).

Após a realização desses atos públicos oficiais, foram apresentadas contribuições por diversos setores (comunidade do bairro de Lagoa Azul, técnico da Prefeitura de Natal, advogado, e Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON) (NATAL, 2014).

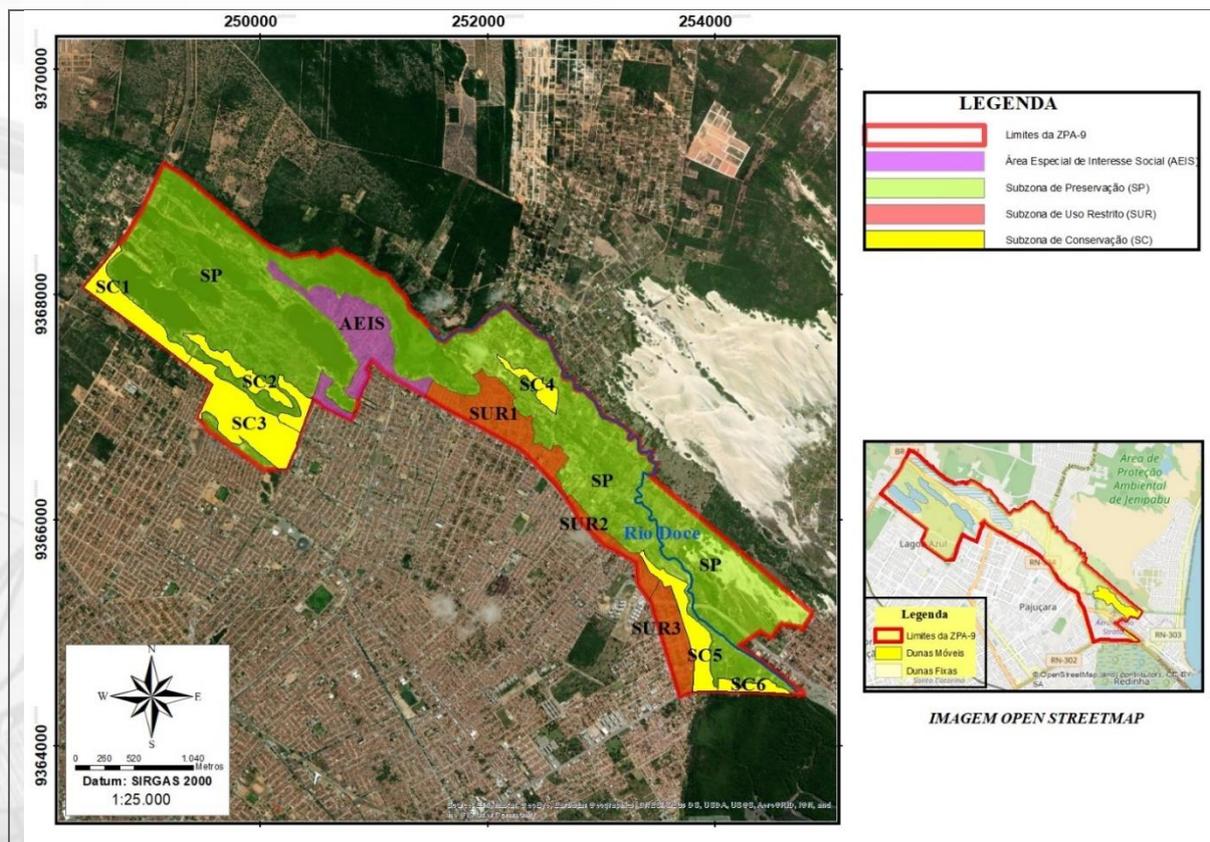
Em 2012, o Ministério Público do Rio Grande do Norte (MP-RN) também apresentou contribuições em laudo pericial, elaborado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e pela Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura acerca das omissões legais constantes no projeto de lei, bem como os limites das subzonas estabelecidas para a ZPA-9. O referido laudo foi proferido no âmbito do Inquérito Civil n.º 026 (MP/RN, 2011), que foi instaurado “para acompanhar e avaliar a regularidade do processo de regulamentação da ZPA-9” (UFRN; FUNPEC; MP-RN, 2012, p. 3).

Figura 03 – Proposições iniciais da ZPA-9, de 2010 (A) e jan./2015 (B)



Fonte: Natal (2014).
 Notas: Subzona de preservação (SP).

Figura 04 – Alterações dos limites e zoneamento da ZPA-9 nov./2015



Fonte: Elaboração pelas autoras, a partir de Natal (2014).

Em decorrência da nova proposta, realizaram-se audiências públicas em 16/12/2015, 31/03 e 01/06/2016. A primeira audiência não ocorreu por falta de *quórum*². Já as duas últimas realizaram-se (NATAL, 2014). O quadro 02 sintetiza o quantitativo dos setores que participaram e atuaram nos referidos atos.

Quadro 02 – Participação e atuação nas audiências (2015-2016)

Audiência Pública	Setores participantes	Setores atuantes	Total
31/03/2016	SEMURB (14); PGM; IDEMA; MP/RN; CAU-RN; advogado; Conselhos Comunitário: Nova República, Pajuçara II e Gramoré; Comunidade Aliança; Loteamento Caiana; SINDUSCON; Empresa Master Mais; Criative; Jornal O Clarim; aposentado (1); COSERN; CMN; COVISA; proprietários de imóvel da região (2); UFRN; profissionais da saúde do	PGM; IDEMA CAU-RN; advogado; COVISA; Conselhos Comunitário: Pajuçara II e Gramoré; UFRN; Jornal O Clarim(1);	54

² Quantitativo mínimo de membros conselheiristas exigido para realização da sessão do conselho.

	NASF/SMS; PROMONATAL Empreendimentos Imobiliários; (4); NI (5).	PROMONATAL (3).	
01/06/2016	SEMURB (16); IBAMA; Marinha do Brasil; Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte; UNI-RN; CAU-RN; COVISA; SEMSUP; SEMARH; CPRN; Conselho Comunitário NI; Conselho Pajuçara II; Loteamento Caiana; FIERN; dos Jornais: O Clarim, O Público e Tribuna do Norte; representante da Campo Aviação (1); PGM; Conselho Comunitário da Redinha; advogados; aposentado (2); NASF/SMS (3); UFRN; profissionais liberais; proprietários locais (4); MP/RN (7); representantes de Empresas (8); NI (9).	PGM; MP/RN; CAU/RN; UFRN; advogados; profissionais liberais; Jornal O Público (1); proprietários (3).	80

Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de Natal (2014).

Notas: Capitania dos Portos do Rio Grande do Norte (CPRN); Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN); Companhia Energética do Rio Grande do Norte (COSERN); Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Norte (CAU-RN); Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Norte (CREA/RN); Coordenadoria de Vigilância e Saúde (COVISA); Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte (FIERN); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Não identificado (NI); Núcleo de Apoio a Saúde da Família (NASF/SMS); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RN); Procuradoria Geral do Município do Natal (PGM); Secretaria de Saúde Pública (SEMSUP); Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH); Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Universidade Potiguar (UNP).

Na audiência do dia 31/03/2016, ocorreram intervenções pontuais, com dúvidas, críticas e sugestões sobre diversas áreas da ZPA-9. Conjuntamente, a maioria dos participantes decidiu que fosse concedido prazo para apresentação de contribuições ao projeto de regulamentação (NATAL, 2014).

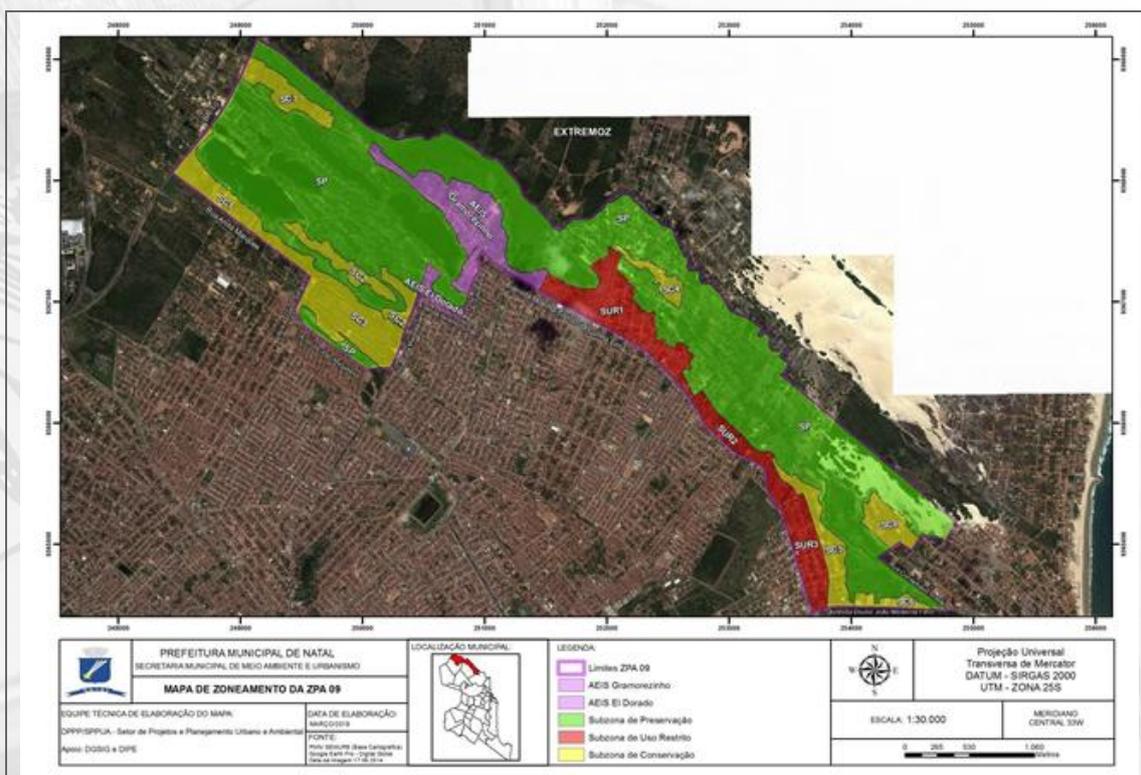
Posteriormente, foram apresentadas 20 (vinte) contribuições por diversos setores, que, inclusive, participaram da segunda audiência pública. Em síntese, sugerem alterações ou esclarecimentos de dispositivos do projeto de lei, de 11/2015. Conjuntamente, foram propostas no zoneamento: aumento das Subzonas de Conservação 1 e 2 (SCs 1 e 2), e conversão da Subzona de Preservação em Subzona de Uso Restrito, ao norte da ZPA-9, por serem áreas de tabuleiro; ampliação da taxa de ocupação nas SCs 1 e 2; revisão das medições nas margens das Lagoas da ZPA-9; reclassificação das SCs 2 e 3 em SP; utilização de idêntico aproveitamento em imóvel localizado em mais de uma Subzona', não

ultrapassando o coeficiente de aproveitamento de 0,6 e a taxa de ocupação de 40%; e ampliação da SUR-2 ou conversão dessa em SUR-3 (NATAL, 2014).

As alterações nos termos foram acatadas em nova revisão. Ainda foram incluídos 4 (quatro) dispositivos entre os arts. 17 e 18, que dispõem sobre prescrições urbanísticas, principalmente nas SURs. Após nova alteração do projeto e zoneamento da ZPA-9, em 05/2016, ocorreu a última audiência pública, em 06/2016 (Quadro 02) (NATAL, 2016). Posteriormente a essa, foram apresentadas 2 (duas) contribuições de proprietários e de empresas e uma do MP/RN. Em síntese, sugerem alterações em prescrições urbanísticas, tais como a taxa de ocupação e o coeficiente de aproveitamento, bem como conversão das SCs 2, 3 e 7 em SP (NATAL, 2014).

Ainda em 2016, a SEMURB consolidou as contribuições, revisando novamente o projeto de lei de regulamentação e do zoneamento da ZPA-9, conforme detalhamento constante na figura 05.

Figura 05 – Limites e zoneamento da ZPA-9 antes da discussão nos Conselhos



Fonte: Natal (2016).

Em 14/07/2016, os Conselhos Municipais foram notificados para apresentar contribuições. O CONPLAM deliberou sobre a proposta de regulamentação nas Reuniões Extraordinárias 213^o e 214^o, que ocorreram nos dias 06/04 e 11/04/2017, respectivamente (NATAL, 2014). O COMSAB deliberou na 60^o Reunião Extraordinária e na 115^o Reunião

Ordinária, que ocorreram em 10/08 e 19/10/2016, respectivamente (NATAL, 2014). Já o CONHABINS deliberou nas 33^o, 34^o e 36^o Reuniões Ordinárias, realizadas em 18/08 e 18/09/2017, e 26/03/2018, respectivamente (NATAL, 2023b). O CONPLAM e o COMSAB elaboraram seus pareceres e relatórios em 28/03/2017 e 13/10/2016 (NATAL, 2014). Já o CONHABINS concluiu em 18/09/2017 (NATAL, 2017). No entanto, só foram encaminhados para o CONCIDADE em 2018.

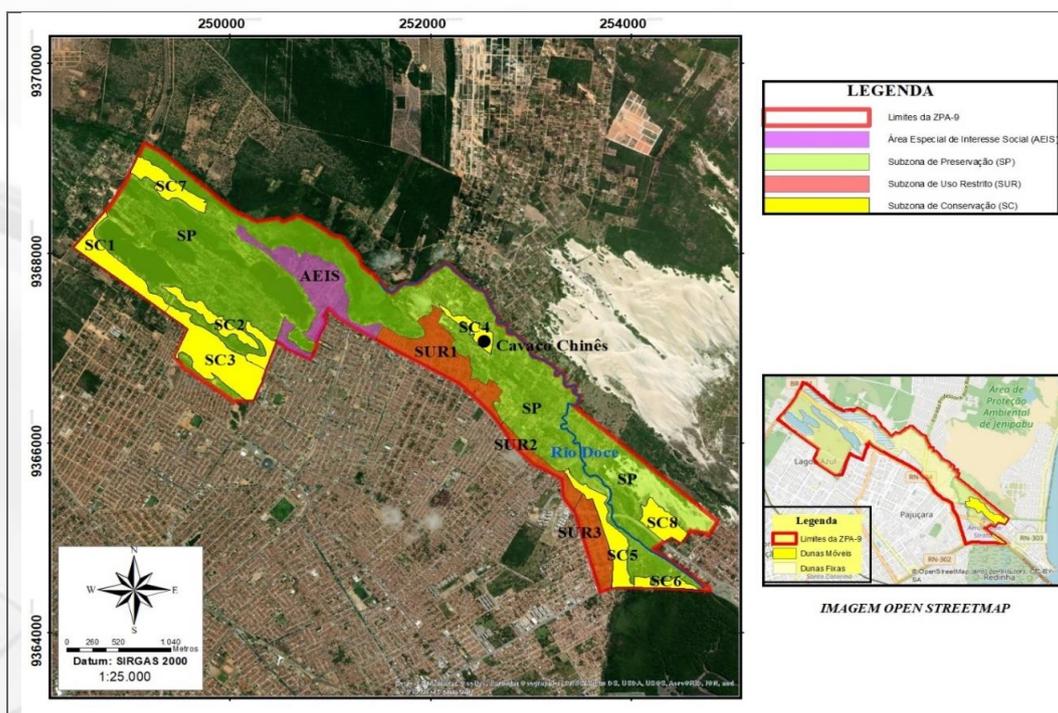
A SEMURB sistematizou os pareceres dos conselhos e encaminhou ao Conselho da Cidade (CONCIDADE). Nesse Conselho, as deliberações sobre o projeto de regulamentação e do zoneamento da ZPA-9 aconteceram nas Reuniões Extraordinárias dos dias 30/05 e 10/10/2018, e 12/02/2019 (NATAL, 2023a). O relatório e o parecer foram encaminhados à SEMURB, e passou a integrar a documentação para a revisão do PDN de 2007, que iniciou em 01/06/2017 (NATAL, 2023c). O processo de regulamentação da ZPA-9 foi concluído em 2019 (NATAL, 2014). A tramitação nos conselhos compreendeu, assim, o maior período do processo de regulamentação da ZPA-9.

A revisão do PDN 2022 foi realizada através de audiências públicas, reuniões de grupos de trabalho e seminários, realizados presencialmente entre 06/2017 e 02/2020, de forma remota entre 03/2020 e 01/2021, e novamente na modalidade presencial, entre 02 e 09/2021, quando foi encaminhada para a Câmara Municipal do Natal. O atual PD de Natal (2022) foi promulgado em 07/03/2022, e contém a sistematização da proposta de regulamentação da ZPA-9 (Figura 06).

Após a promulgação do atual PDN, o Poder Executivo Municipal protocolou o projeto de regulamentação da ZPA-9 perante a Câmara Municipal do Natal em 19/04/2022³, que ainda está em tramitação. A seguir, apresenta-se o panorama das alterações urbanísticas da Zona de Proteção Ambiental 9, entre 2014 e 2019.

³ O Processo Legislativo (Projeto de Lei Complementar n.º 4/2022) pode ser acompanhado em <https://sapl.natal.rn.leg.br/materia/20278>.

Figura 06 – Proposta final após finalização do trâmite da regulamentação da ZPA-9



Fonte: Elaborada pelas autoras (2023), a partir de Câmara Municipal do Natal (2022).

4.2 Alterações urbanísticas da Zona de Proteção Ambiental 9 durante a regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 9

Ao comparar-se o Projeto de Lei Complementar n.º 16/2008 e a respectiva proposta inicial de zoneamento, de 01/2015, constata-se a alteração, acréscimo ou exclusão de vários dispositivos. Entre eles, cabe destacar o detalhamento do perímetro da área, com a descrição dos vértices, em substituição à definição por linha poligonal, e o quantitativo e os limites das subzonas (NATAL, 2015b).

No projeto e zoneamento originais (Figura 03A) existiam 9 subzonas, sendo 4 SCs, 3 SPs e 2 SURs. Em 2015, existiam 13 subzonas, sendo 6 SCs, 1 SP e 6 SURs. Analisando as alterações processadas no zoneamento da ZPA-9 (Figura 03), é possível perceber uma diminuição considerável de SCs. Principalmente na área central da região ocorreu a conversão daquela em SP (Figura 03B). Todavia, as SURs aumentaram prevalentemente nos bairros de Pajuçara e da Redinha. Assim, ocorreu uma fragmentação na região, ampliando-se consideravelmente as áreas de ocupação, em comparação com a proposição inicial.

No projeto e no zoneamento de 2015 constatam-se a permissividade de cultivos ao longo do Rio Doce na SP. Nessa área também foi retirada a exigência da observação da

cota de 13 m acima do nível do mar nas lagoas e entorno, sendo substituída por termo genérico, abrangendo somente “os tabuleiros costeiros, reconhecidamente recobertos por vegetação típica de restinga” (NATAL, 2014, p. 400). Conjuntamente, a citada cota foi retirada nas subzonas de conservação. Nesse sentido, faz-se necessário ressaltar que a revisão do projeto original não considerou a sugestão proposta no laudo do Ministério Público do Rio Grande do Norte (Quadro 01), no sentido de detalhar em quais regiões deveriam ser observadas a referida cota, favorecendo, assim, a permissão de uso e ocupação do solo em áreas de conservação e de preservação (UFRN; FUNPEC; MP-RN, 2012).

Ademais, as alterações de 2015 permitem a ocupação em granjas e sítios em duas SCs, bem como a realização de atividades agrícolas sustentáveis na SP. Anteriormente, tais usos somente eram permitidos nas subzonas de conservação.

Ainda cabe ressaltar que a revisão de 2015 estabeleceu AEIS na SC-3, já permitida no projeto original, acatando a proposição do MP/RN. Igualmente, considerou a sugestão da comunidade do bairro de Lagoa Azul, ao instituir como Unidade de Conservação (UC) o Parque Municipal da Lagoa Azul. No entanto, ao optar pela adoção das contribuições do advogado e do representante da SINDUSCON, a revisão de 01/2015 permitiu a implementação de habitação de interesse social nas Subzonas de Conservação 04 e 05, e nas de Uso Restrito 02, 03 e 05 (Quadro 01). Ou seja, além de desconsiderar a supracitada cota nas Subzonas de Conservação e de Preservação, ainda não estabeleceu dispositivos específicos para limitar o gabarito nas SC e nas SUR, bem como para revisar o lote mínimo, a taxa de ocupação e a permeabilidade da Subzona de Uso Restrito.

Na revisão de 11/2015 (Figura 04), ocorreram novas alterações no subzoneamento ambiental e nos usos e ocupações na ZPA-9. Assim, passou a contar com 6 (seis) Subzonas de Conservação, uma Subzona de Preservação, 3 (três) Subzonas de Uso Restrito, e 2 (duas) Áreas Especiais, quais sejam, as Áreas Especiais de Interesse Social El Dorado (AEIS El Dorado) e de Segurança Alimentar (AEIS Gramorezinho), já previstas no PDN de 2007, mas ainda pendentes de regulamentação.

Analisando as alterações urbanísticas no zoneamento da ZPA-9 (Figuras 03B e 04), é possível perceber um aumento sutil nas Subzonas de Conservação e de Preservação. Ressaltou-se, ainda, uma pequena diminuição das Subzonas de Uso Restrito, que ocorreram em trechos dos bairros de Pajuçara e da Redinha. Igualmente, a SUR-5 do Anteprojeto de janeiro de 2015, localizada no Bairro de Lagoa Azul, que se transformou em parte da AEIS El Dorado.

Ademais, foram estabelecidos novos critérios quanto às lagoas e seus entornos, e às terras lindeiras ao Rio Doce, na SP, que devem observar uma faixa mínima de 30 (trinta) metros, e de 30 (trinta) a 50 (cinquenta) metros, considerando a “borda da calha do leito regular”, respectivamente. Além disso, integram a SP as “áreas com “declividade acima de 45°” (quarenta e cinco) graus, “a partir da linha de ruptura da encosta” (NATAL, 2014, p. 607-8). Por fim, cabe ressaltar que foi excluída a possibilidade de cultivos ao longo do Rio Doce, ou de atividades de agricultura sustentável na Subzona de Preservação, bem como a ocupação em granjas e sítios nas Subzonas de Conservação, que existiam na revisão anterior. Tais modificações decorrem da promulgação do novo Código Florestal (BRASIL, 2012).

A proposta de 11/2015 apresenta conceitos de AEIS, detalhando seus limites e os das Subzonas. Cabe ressaltar, ainda, que a AEIS El Dorado constituía um assentamento precário da Subzona de Uso Restrito V da proposição de 01/2015.

Em todas as SCs e SURs do Anteprojeto de 01/2015 eram permitidos os usos residencial, comercial e de serviços, observado os seguintes coeficientes de aproveitamento: SC-1, SC-2, SC-4 e SUR-1 (0,50); SC-3 e SC-6 (0,20); SC-5 (0,20-0,270); SUR-4 a 6 (0,80); e SUR-2 e 3 (0,80-1,20). Na proposta de novembro de 2015, eram permitidos os usos residenciais ou não na SC2, SC4 e SC6, até “coeficiente de aproveitamento máximo de 0,2” (NATAL, 2014, p. 611). Todavia, percebem-se discrepâncias no quadro de prescrições urbanísticas do referido projeto. Assim, as SCs 1, 3, 4 e 6 toleram o coeficiente de 0,20; a SC-5 tem coeficiente de aproveitamento de 0,40; e a SC-2 detém coeficiente de 0,10. Já nas SURs, os referidos coeficientes eram 0,60. Ainda impende ressaltar que os coeficientes de aproveitamento das Subzonas de Conservação e de Uso Restrito, constantes no projeto de regulamentação inicial, eram, respectivamente, 0,20 e 0,80.

Analisando comparativamente as propostas de 2008, e de 01 e 11/2015, constata-se que a segunda revisão (jan./2015) possui os índices mais altos em todas as Subzonas, seguido do anteprojeto de 2008. Assim, embora tenham ocorrido sugestões de vários segmentos nas audiências públicas, não foram consideradas as propostas, especialmente do MP/RN, visando conservar os recursos ambientais presentes na ZPA-9, e controlar os usos e ocupações na região (Quadro 01).

Por fim, relevam-se dispositivos inovadores (arts. 18, § 1.º, h, e 20) constante na proposta de 11/2015, que dispuseram sobre a instalação de Parque Linear no Rio Doce, mas sem detalhamentos acerca desse projeto de intervenção, e sobre a instituição de

“Conselho Gestor da ZPA-9⁴, de caráter consultivo e deliberativo”, para debater, avaliar e propor ações e políticas” na região. Esse Conselho deveria ser integrado, “de forma paritária”, pelo titular da SEMURB, e por representantes “dos órgãos públicos e da sociedade civil” (NATAL, 2014, p. 614).

O projeto alterado em 05/2016 estabeleceu um zoneamento contendo as duas AEIS, constantes no projeto anterior, uma SP, 7 (sete) SCs e 3 (três) SURs (art. 4.º). A SP consiste em espaços impossibilitados de uso e ocupação. Constituem Áreas de Preservação Permanente (APPs), como dunas e a respectiva vegetação fixadora; as lagoas e o Rio Doce, e respectivas faixas lindeiras; as áreas úmidas (brejos, p. ex.); as áreas que abriguem exemplares raros, ameaçados de extinção ou insuficientemente conhecidos da flora e fauna e que sirvam como local de pouso, abrigo ou reprodução de espécies; e as áreas com declividade acima de 45º (quarenta e cinco) graus, a partir da linha de ruptura da encosta.

Já a SC restringe as atividades residenciais e produtivas, por funcionar como zona de amortecimento entre as áreas de APPs e as áreas mais adensadas do entorno. Por fim, a SUR compreende áreas de ocupação consolidada, pela presença de loteamentos regulares e irregulares, tendo como objetivo minimizar os impactos negativos sobre o ambiente. O projeto de regulamentação ainda prevê a instituição de UC no Rio Doce (NATAL, 2016).

Nas alterações urbanísticas, constantes na Figura 05, percebe-se a criação da SC-7, ao norte da ZPA-9, que propiciou a diminuição da SP. Ainda faz-se premente ressaltar o aumento nos coeficientes de aproveitamento das SCs 1 e 3, que passaram de 0,20 para 0,30, e o estabelecimento do coeficiente de aproveitamento da SC-7, com 0,10. Nas demais Subzonas, os índices foram mantidos.

Quanto ao projeto de lei de regulamentação da ZPA-9, consolidado após as deliberações ocorridas nos conselhos municipais do Natal (CONPLAM, COMSAB, CONHABINS e CONCIDADE), em 03/2019 (Figura 06), cabe ressaltar a ocorrência de diversas alterações. Assim, houve nova diminuição da SP (destacada em verde), no extremo sul da região, no bairro da Redinha, “adjacente à Comunidade da África e ao Loteamento Caiana” (NATAL, 2014, p. 1788), haja vista o estabelecimento da SC-8. Essa Subzona só poderá ser implementada após disponibilidade de serviços de saneamento básico.

⁴ O Conselho Gestor nunca foi estabelecido, atuando conjuntamente o CONCIDADE, CONPLAN, COMSAB e CONHABINS.

As 8 SCs e as 3 SURs, destacadas em amarelo e vermelho, respectivamente, mantiveram os parâmetros urbanísticos⁵ do projeto anterior. Ressalte-se, ainda, a criação da Área Especial de Interesse Social Cavaco Chinês, localizada na SC-4. No entanto, essa AEIS não foi delimitada no trâmite administrativo em análise.

Por fim, a partir dos dados expostos nos subtópicos 4.1 e 4.2, foi possível identificar que houve participação institucionalizada nas audiências públicas e nos conselhos municipais do Natal, durante o processo de regulamentação da ZPA-9, especialmente no primeiro espaço participativo. Tal aspecto é evidenciado pelo quantitativo e pela pluralidade dos segmentos, dos atos de fala proferidos nos referidos atos públicos, e das contribuições posteriores. No entanto, constata-se a pouca influência dos segmentos da sociedade civil durante o processo regulamentar da ZPA-9. Assim, o segmento governamental (município do Natal) e o econômico (empresas e/ou empresários dos ramos imobiliário e da construção civil) foram prevalentes na presença e na atuação, inclusive nas ulteriores contribuições, afetando, subsequentemente, a participação institucionalizada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A princípio, esse artigo apresentou de forma contextualizada aspectos sobre institucionalização da participação no Brasil, que, com o implemento da Carta Magna, pode se conformar em variadas modalidades e para finalidades diversas. Em seguida, foram tratados aspectos sobre região, regionalização e zoneamento, sob uma perspectiva geográfica.

As Zonas de Proteção Ambiental, entre elas a ZPA-9, constituíram uma regionalização estabelecida a partir de um zoneamento ecológico-econômico, que agregaram critérios naturais e humanos (político e econômico, principalmente). Ou seja, considerou as concepções de região natural, região geográfica e região de planejamento.

Esses critérios foram utilizados adequadamente, possibilitando a participação dos segmentos, em diversos momentos e espaços, na qual definiu o macrozoneamento no âmbito do processo de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 9. No entanto, analisando os resultados desse artigo, constatou-se a prevalência do município do Natal e das empresas dos ramos imobiliário e da construção civil na regionalização estipulada para a área. Diante disso, os processos de diferenciação territorial e de participação locais constituíram instrumentos intencionais de poder incidentes sobre as definições das regiões

⁵ Potencial construtivo, área mínima do lote, taxas de ocupação (Furukava, 2018) e de permeabilização.

da ZPA-9.

Tais aspectos são constatados quando da análise acerca das modificações nos projetos de lei de regulamentação e no micro zoneamento da ZPA-9. Assim, inexistiram alterações nos limites daquela Zona. Tais modificações ocorreram nas demarcações das Subzonas de Conservação, Preservação e de Uso Restrito. Essas variações oportunizaram o aumento das áreas de uso e ocupação na região, de várias maneiras: pelo aumento dos parâmetros urbanísticos, principalmente entre a proposta inicial e a primeira revisão (01/2015); pelo acréscimo de AEISs, e fomento às atividades econômicas, inclusive da agricultura, percebidos em todas as revisões; ou, ainda, pela diminuição progressiva da Subzona de Preservação (SP). Esses fatores fragilizaram o ecossistema presente na ZPA-9.

Um outro aspecto pertinente é a constatação do aumento dos conflitos fundiários já existentes na área. Assim, além da permanência das sobreposições da ZPA-9 com outros municípios e/ou unidades de conservação, como a APAJ e a ZPA-8, evidenciou-se a indefinição dos limites da AEIS do Cavaco Chinês. O PDN de 2022 definiu a delimitação dessa AEIS. No entanto, foi vetada, e atualmente sua definição incumbe ao Legislativo Municipal. Ou seja, a participação institucionalizada no processo de regulamentação da ZPA-9 não foi completa.

Ademais, ressalte-se que em todas as revisões operadas na regionalização da ZPA-9, durante seu processo regulamentar, não foram observadas as normas e planos locais, especialmente o Plano Municipal de Redução de Riscos de Natal (PMRR), de 2008, e a Lei de Zoneamento Ecológico da APAJ (Lei n.º 9.254/2009), indicadas no laudo do Ministério Público do Rio Grande do Norte (UFRN; FUNPEC; MP-RN, 2012). A coexistência entre diversas configurações, virtualmente sobrepostas umas sobre as outras, ou seja, o overlay ou superposição de regionalizações (principalmente), ou o zoneamento, mas sem o conhecimento e a articulação entre aquelas comprometeram, concomitantemente, o estabelecimento adequado da política pública urbano-ambiental e a participação institucionalizada, principalmente do segmento da sociedade civil, no âmbito do processo de regulamentação da ZPA-9.

Todavia, as constatações desse artigo merecem ressalvas. O olhar sobre o trâmite administrativo da regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 9 não importa necessariamente a constatação sobre a efetividade da participação social. Nesse sentido, relevou-se a importância de essa efetividade ser verificada a partir de diversos enfoques,

para a constatação de que factualmente as decisões tomadas no conselho corresponderam a um processo democrático.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. A participação política nas democracias contemporâneas: mapeando o debate. In: MARTELLI, C. G.G.; JARDIM, M. C.; GIMENES, É. R. (Coords.). **Participação política e democracia no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018.

ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

AVRITZER, L. Instituições Participativas e Desenho Institucional: Algumas Considerações sobre a Variação da Participação no Brasil Democrático. **Opinião Pública**. Campinas-SP, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, L. O pêndulo da democracia no Brasil: Uma análise da crise 2014-2018. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, v. 37, n. 2, p. 273-289, mai./ago. 2018. Disponível em: <[http://dx .doi.org / 10.25091/](http://dx.doi.org/10.25091/)>. Acesso: 31 jan. 2023.

BALBIM, R.; CONTEL, F. B. Região e regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro. In.: BOUERI, R.; COSTA, M. A. **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2013.

BARBOSA, J. R. de A.; PAZ, D. T.; DANTAS, A. Regionalização e planejamento no Rio Grande do Norte. **Confins**. São Paulo, n. 32, 2017. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/12363>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

BARDDAL, F. M. E.; TORRES, R. L. Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba. **Urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana. Curitiba, n. 12, p. 1-15, 2020.

BIZARRO, F.; COPPEDGE, M. Variedades da democracia no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 1, p. 1-42, jan./abr. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 08 fev. 2023.

BRASIL. Decreto n.º 4.297, de 10 de julho de 2002. Disponível em: ... Acesso em: 08 fev. 2023.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm
Acesso em: 10 nov. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DO NATAL. Projeto de Lei Complementar nº 4, de 2022.

Regulamenta o uso e a ocupação do solo, delimita as subzonas e estabelece as prescrições urbanísticas para a Zona de Proteção Ambiental 9 (ZPA 9), abrangendo parte dos bairros de Lagoa Azul, Pajuçara e Redinha, Região Administrativa Norte do Município do Natal/RN e dá outras providências.

Disponível em: <<https://sapl.natal.rn.leg.br/materia/20278>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

CELLARD, A. A Análise Documental. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa.** Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2014.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano.** São Paulo: Editora Ática, 1989.

CRUZ, R. A. da. **Ordenamento territorial e sustentabilidade socioambiental:** Estratégias integradas para o desenvolvimento do Município de Covalima – Timor-Leste. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Fortaleza: UFC, 2018.

DAMO, M. R. S. **Os arranjos regionais do território:** O caso da espacialização multiescalar no Oeste Catarinense. Tese (Doutorado em Engenharia Civil). Florianópolis: UFSC, 2014.

DUARTE, L. S.; CONTEL, F. B.; BALBIM, R. Regionalização da saúde e ordenamento territorial: análises exploratórias de convergências. In.: BOUERI, R.; COSTA, M. A.. **Brasil em desenvolvimento 2013:** estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2013.

FEITOSA, L. da C.; DANTAS, A. Território e federação: a dimensão institucional da política regional da saúde no Rio Grande do Norte. **Confins**, São Paulo, v. 32, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.4000/confins.12371>>. Acesso em 23 fev. 2023.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 14. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

FURUKAVA, C. **Zonas de proteção ambiental e projetos rodoviários:** pressões e transformações entre a Zona de Proteção Ambiental 9 e o projeto rodoviário da Av. Moema Tinoco da Cunha Lima, Natal/RN. 2018. 247 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Departamento de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

GASPARDO, M. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos avançados.** São Paulo, v. 32, n. 92, p. 65-88, jan./abr. 2018.

HAESBAERT, R. Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas. **Antares.** Caxias do Sul, n. 3, jan./jun. 2010.

HAESBAERT, R. Regionalizações brasileiras: antigos legados e novos desafios. **Confins.** São Paulo, n. 44, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.4000/confins.26401>>. Acesso em: 02 fev. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Coleção de mapas municipais.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MEIO AMBIENTE. **Recursos hídricos e reservatórios**. Natal: IDEMA, 2006.

MARCON, M. T. de R. A trajetória dos processos de regionalização em Santa Catarina: Escalas geográficas e atores sociais. Tese (Doutorado em Geografia). Florianópolis: UFSC, 2009.

MATTEO, M.; VASCONCELOS, R.; MATTEO, K. de; FREIRE, N. O Brasil em perspectiva territorial: regionalizações como estratégia do desenvolvimento emergente. In.: BOUERI, R.; COSTA, M. A. **Brasil em desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2013.

MP-RN. **Inquérito civil era 026/2011**. Objeto Acompanhamento do processo de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental (ZPA) 9 – Ecossistemas de Lagoas e Dunas ao longo do Rio Doce - não regulamentada. Natal: Ministério Público do Rio Grande do Norte, 2011.

MORAIS, N. de; SILVA, M. A. L. da; SILVA, F. H. F. da. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. **Revista Debates**. Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 223-246, jan./abr. 2021..

MOREIRA NETO, D. de F. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico**: instrumentos jurídicos para um futuro melhor. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

MOURA, W. K. de A.; SOUZA, R. F. de; SOUZA, C. R. de; PETTA, R. A.; DINIZ FILHO, J. B. Algumas implicações ambientais da horticultura na região do baixo curso do Rio Doce, ZPA-9, Zona Norte do Natal/RN. In: XIMENES, M. de F. F. de M.; SOUZA, R. F. de (Orgs.). **Meio Ambiente e Saúde Humana**: práticas, vivências e saberes. Natal: EDUFRRN, 2013.

NATAL. Lei Complementar n.º 007, de 05 de agosto de 1994. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências**. Natal: Diário Oficial do Município do Natal, 1994.

NATAL. Lei Complementar n.º 82, de 21 de junho de 2007. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências**. Natal: Diário Oficial do Município do Natal, 2007.

NATAL. Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo do Município de Natal (SEMURB). Processo n.º 57829/2014-08. **Processo de regulamentação da ZPA 09 (Rio Doce)**. Natal, 2014.

NATAL. **Fluxograma aprovado em assembleia para regulamentação das ZPAs**. Natal: SEGAP/CONCIDADE, 2015a.

NATAL **Proposta de Regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 9**: Relatório das contribuições da equipe técnica do Departamento de Planejamento, Projetos e Patrimônio (DPPP) e Setor de Projetos e Planejamento Urbano e Ambiental (SPPUA). Natal: Prefeitura do Natal/SEMURB, 2015b.

NATAL. **Anteprojeto de lei de regulamentação da ZPA-9**. Natal: SEMURB, 2016.

NATAL. **Processos em Análise**. ZPA-9. Apresentação da análise da Comissão. ZPA-9 – Relatório da Comissão. Natal: SEHARPE/CONHABINS, 2017. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/conhabins/processos-em-analise>. Acesso em: 31 mar. 2023.

NATAL. Lei Complementar n.º 208, de 07 de março de 2022. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências**. Natal: Diário Oficial do Município do Natal, 2022. Disponível em: https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20220308_extra_2072cbec38c85d8665a08f520ebbf138.pdf Acesso em: 31 mar. 2023.

NATAL. **Atas**. Natal: SEGAP/CONCIDADE, 2023a. Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/segap/concidade-atas>. Acesso em: 31/03/2023.

NATAL. **Atas**. Natal: SEHARPE/CONHABINS, 2023b. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/conhabins/atas>. Acesso em: 31/03/2023.

NATAL. Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo do Município de Natal (SEMURB). **Agenda PDN**. Atividades realizadas. Natal, 2023c. Disponível em: <https://planodiretor.natal.rn.gov.br/paginas/menu/aba2/pagina1.php>. Acesso em: 31 mar. 2023.

PAREDES, J. P.; TATAGIBA, L.; GALLEGOS, F. R. Tiempos Turbulentos. Giros políticos y horizontes inciertos en América Latina. **Polis – Revista Latinoamericana, Santiago**. Santiago de Chile, v. 21, n. 61, p. 1-8, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-38212014000100017>. Acesso em: 31 mar. 2023

PEREIRA, P. A. S. **Rios, redes e regiões**: a sustentabilidade a partir de um enfoque integrado dos recursos terrestres. Porto Alegre: AGE, 2000.

PERES, R. B; CHIQUITO, E. de A. Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional: novas questões, possíveis articulações. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, nov. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2012v14n2p71>. Acesso em: 31 mar. 2023.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: Técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Editoria da Universidade de São Paulo, 2006.

SILVA, C. L.; RAULI, F. C. Avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável: um estudo de caso dos programas de educação de Curitiba de 1998 a 2005. **Semestre Económico**. Medellín, v. 12, n. 23, p. 77-96, ene./jun. 2009. Disponível em: <http://scielo.org.co/pdf/seec/v12n23/v12n23a5.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022.

TALASKA, A. Região e regionalização: Revisão conceitual e análise do processo de reconfiguração fundiária e de alteração do uso da terra na região do Corede Norte/RS. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 12, n. 37, mar 2011.

TATAGIBA, L.; GALVÃO, A. **Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016)**. Opinião Pública, Campinas-SP, v. 25, n. 1, p. 63-96, jan./abr. 2018.

UFRN. FUNPEC. MP-RN. **Implicações ambientais e urbanísticas decorrentes das propostas de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 9 (ZPA 9), município de Natal/RN**. Relatório Final. Laudo pericial solicitado pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte à Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Maio de 2012. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte/Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura, 2012.
