

## O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL E O PLANO DIRETOR DE NATAL/RN

## URBAN SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND THE MASTER PLAN OF NATAL/RN

Henrique Eufrásio de Santana Júnior<sup>1</sup>  
Magdi Ahmed Ibrahim Alloufa<sup>2</sup>**Resumo**

O presente artigo busca tratar de uma revisão conceitual e retrospectiva histórica e comparativa acerca das tentativas de planejamento urbano e planos diretores em Natal/RN, desde o início do Século XX, e uma apresentação avaliativa do Plano Diretor de Natal, na sua última versão de 2007, com foco na inserção dos critérios de sustentabilidade eco-sócio-econômicos ou do desenvolvimento urbano sustentável contidos nessas iniciativas. O estudo está metodologicamente baseado em revisões bibliográficas e na análise das legislações locais. Esta análise nos levou ao entendimento de que o atual plano diretor não se mostra uma ferramenta completamente apropriada ao desenvolvimento urbano sustentável da cidade, sendo necessário, portanto, estudos complementares, acompanhamento e revisões que garantam a efetividade eco-sócio-econômica do plano. Espera-se que este estudo contribua na formatação dos processos revisionais necessários ao atual estágio de desenvolvimento do Plano Diretor de Natal/RN.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano, direito urbanístico, sustentabilidade, uso do solo urbano, estatuto da cidade.

**Abstract**

This article aims to deal with a conceptual review and historical and comparative retrospective about the efforts of urban planning and director plans in Natal/RN, from the early twentieth century, and an evaluative presentation of the director plans, in its latest version of the 2007, focusing on the integration of criteria for eco-socio-economic sustainability or sustainable urban development contained in these initiatives. The study is methodologically based on literature reviews and analysis of local legislation. This analysis has led us to the understanding that the current master plan does not seem an entirely appropriate tool for sustainable urban development of the city, if necessary, so further studies, monitoring and review to ensure the eco-socio-economic effectiveness of the plan. It is hoped that this study will contribute to format the revisional procedures necessary to the current stage of development of the Director Plan of Natal/RN.

**Keywords:** Urban planning, urban law, sustainability, urban land use, status of the city.

---

<sup>1</sup> Engenheiro Civil, Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente, doutorando em desenvolvimento e meio ambiente, ambos pela UFRN/PRODEMA. E-mail: 004.henrique@gmail.com

<sup>2</sup> Professor Doutor do Departamento de Biociências da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: magdialoufal@gmail.com

## INTRODUÇÃO

Em decorrência dos padrões irracionais de ocupação do território, notadamente no meio urbano, surgem cenários cada vez mais comuns nestes espaços em que se destacam inúmeros conflitos de diversas ordens com implicações, em especial, na qualidade de vida (RATTNER, 2009 citado por MARTINS; CÂNDIDO, 2013).

Suscitar debates sobre conceitos e ideias no campo da sustentabilidade urbana consiste num diálogo bastante ousado (MELO & SOUZA; GIUDICE, 2009). As dificuldades da visão monodimensional do desenvolvimento, com foco ambiental, e a confrontação dos temas sociais e econômicos têm produzido farto material científico, notadamente aqui no Brasil. Essa discussão ganha complexidade e gera muitos conflitos quando voltada para a seara do meio ambiente urbano (MARQUES, 2010).

As contradições têm diversas origens e estão presentes sob diversas formas; sejam na mídia, nos movimentos sociais, nas formulações teóricas sobre a sociedade e a natureza, nos ambientes jurídicos, nas discussões dos problemas da pobreza e da falta de moradia, sendo a questão ambiental o ponto principal desses debates. Esse conjunto de fatos vem desorganizando a ocupação do solo das cidades, com graves impactos eco-sócio-econômicos (MAGLIO, 2005). A rapidez do avanço desse processo justifica a importância dos estudos sobre o tema no Brasil. A administração dos fenômenos ligados à ocupação das cidades enseja políticas públicas de ordenamento do uso dos solos que, frente a realidade de conflitos, devem ter um caráter fortemente interdisciplinar e conciliatório, incorporando critérios de sustentabilidade urbana, única abordagem capaz de garantir acesso a vitais recursos naturais de forma perene (DUARTE, 2011).

A sustentabilidade eco-sócio-econômica relacionada ao desenvolvimento pode ser chamada de “desenvolvimento sustentável”, tendo, entre inúmeros conceitos, a definição basilar de que é um modelo de desenvolvimento baseado na conservação e utilização racional dos recursos naturais planetários no objetivo de garantir a sobrevivências das atuais e futuras gerações (VEIGA, 2005) ou “que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas” (SACHS, 1986, 2007).

O desenvolvimento sustentável expressa, ainda, no entendimento popular, aspectos exclusivamente ambientais, de funções dos ecossistemas ou regulação ambiental como garantia de bem estar de todas as espécies do planeta (NATAL, 2013). Essa percepção, todavia, vem evoluindo

com a incorporação dos aspectos sociais e econômicos, complementadores do tripé de equilíbrio desse modelo de desenvolvimento, na sua correta interpretação. Evolui-se atualmente da ótica preservacionista radical para um enfoque contemporâneo de sustentabilidade ou equilíbrio eco-sócio-econômico (MAGLIO, 2005). Esse é um importante avanço conceitual.

Com o intuito de contribuir para o debate das reflexões teóricas e metodológicas relacionadas ao assunto este artigo apresenta uma revisão conceitual sobre a temática do desenvolvimento urbano sustentável, destacando as tentativas de planejamento urbano e os Planos Diretores do Município de Natal/RN. A metodologia para a sua elaboração foi a de pesquisa bibliográfica e documental onde se confeccionou a base teórica da pesquisa. Na pesquisa bibliográfica foram analisados os novos enfoques da evolução dos conceitos de sustentabilidade eco-sócio-econômica no planejamento urbano, uma avaliação acerca do desenvolvimento do urbanismo no Brasil e, especificamente, em Natal, quanto aos seus planos diretores. Foram pesquisados livros de diversos encaminhamentos disciplinares, como o direito ambiental e urbanístico, o uso e ocupação do solo urbano, geografia e paisagens urbanas, dissertações de mestrado e teses de doutorado nas áreas ligadas ao tema e outros trabalhos e artigos de interesse, obtidos por diversas maneiras, por aquisição, empréstimo ou em sítios digitais. Nesse estudo uma fonte importante foi obtida no acompanhamento de artigos, entrevistas e outros documentos jornalísticos. A pesquisa documental de fonte primária propriamente dita é aquela realizada no interior de órgãos públicos (ANDRÉ, 2005). Neste sentido a pesquisa voltou-se para conhecer a produção dos órgãos de planejamento urbano de Natal, e da região metropolitana, de sua legislação ambiental e urbanística. Buscou-se documentos e notas-técnicas sobre todo o desenvolvimento das intervenções urbanística na área de estudo, os planos diretores de Natal e das cidades da região metropolitana, zoneamentos de diversos tipos nessa região e outras operações urbanas. O principal órgão visitado, fisicamente ou através da Internet em seus sítios próprios, foi a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal (SEMURB).

Diante disso, veremos na primeira parte apontamentos acerca da sustentabilidade urbana e suas diferentes dimensões. Na segunda parte, teremos aportes sobre o Plano Diretor da Cidade do Natal e de como surgiu pela cronologia dos fatos os planos urbanísticos da cidade e por fim, na última parte será feito uma releitura do Plano Diretor de Natal.

## SUSTENTABILIDADE URBANA

O conceito de desenvolvimento urbano sustentável traz consigo alguns conflitos teóricos. Dentre eles, as divergências entre a trajetória da análise ambiental e da análise urbana que, originando-se em áreas do conhecimento diferentes, são obrigadas a caminharem juntas na proposta de desenvolvimento sustentável para o ambiente das cidades, com objetivos às vezes divergentes (MOTA, 2003). Tem-se como paradigma que há sempre conflitos, oposições e contradições entre os conceitos de urbano e ambiental.

No processo de urbanização, o espaço urbano, como a materialização das relações sociais ou elemento transformador dessas relações, ocupa o cerne de uma falsa inconsonância (RECH, 2007). Muitas tentativas de conciliação ou entendimento dessas duas análises baseiam-se nas definições em torno da expressão “ambiente urbano”, na busca da convivência entre a dimensão física, natural ou construída e a dimensão ambiental ou ecológica do espaço urbano modificado (MARQUES, 2010). Essa síntese é a base das possibilidades do desenvolvimento sustentável nas práticas da ocupação das cidades, em busca de melhores condições de sobrevivência, seja para a cidadania, seja na busca de qualidade de vida urbana ou em uma justiça eco-sócio-econômica.

A ação do homem é predominante nesse sistema duplo e, por isso, o ambiente urbano difere dos outros ecossistemas naturais pela intensidade e rapidez das mudanças que se processam nessas regiões (BORBA; CHAVES, 2008). De acordo com Mota (2003), o homem tem a capacidade de dirigir suas ações, no ambiente urbano, utilizando o meio ambiente como fonte de subsistência e energia ou como receptor de seus resíduos, com posturas de excessiva valorização da tecnologia e de interesses econômicos. Esse fato acentua os riscos da ocupação dos solos urbanos, com reflexos negativos, como a extinção de recursos naturais, poluição do meio ambiente, deterioração da qualidade de vida, segregação e desigualdades sociais, pobreza ou má distribuição de renda.

A urbanização das cidades não é acompanhada do necessário crescimento das infraestruturas urbanas, criando, ao invés de cidades sustentáveis, cidades desiguais (HUMBERT, 2010). O processo de urbanização no mundo contemporâneo, expressão da acentuação dos papéis urbanos sob o industrialismo e de novas formas de produção e consumo da, e na, cidade, tem provocado o aprofundamento das contradições entre o ambiental e o social nos espaços urbanos (SPÓSITO, 2001). Isso porque, tem-se a cidade como o fruto do processo de desenvolvimento capitalista. De acordo com Pereira (2001), visto que o próprio capitalismo é, em sua essência,

desigual, o espaço urbano torna-se o palco de desigualdades, onde é possível observar grandes disparidades, como “ilhas” de riqueza e áreas urbanas desprovidas de qualquer benefício. Carlos (1994) ressalta o fato de que a cidade é reflexo, ao mesmo tempo, de um processo de produção e de uma forma de apropriação do espaço produzido, ou seja, nos padrões de uso do solo urbano, o que gera um processo de segregação espacial dentro do espaço urbano.

Esse padrão de urbanização gera situações de insustentabilidade urbana caracterizada pela prevalência de um processo de expansão e ocupação dos espaços intra-urbanos, onde se encontram baixa qualidade de vida e parcela significativa da população (JACOBI, 2006). Nesse cenário surgem as desigualdades ambientais que, segundo Alves (2007), podem ser definidas como a exposição diferenciada de indivíduos e grupos sociais a amenidades e riscos ambientais. Dessa forma, “a desigualdade ambiental pode ser relacionada com outras formas de desigualdades presentes na sociedade, tais como entre raças, sexo, grupos de renda, etc. e, neste caso, os indivíduos são desiguais ambientalmente porque são desiguais de outras maneiras” (ALVES, 2007).

Os critérios de sustentabilidade adaptados ao desenvolvimento urbano são bem adequados e descritos em um dos marcos mais importantes no processo de implementação dessa política no Brasil. Em 2003, o Governo Brasileiro através do Ministério do Meio Ambiente, determinou um conjunto de normas, posturas, condições e procedimentos relacionados ao planejamento urbano para elevar o padrão de sustentabilidade socioambiental em diferentes arranjos territoriais, como os municípios. Esse trabalho sintetiza toda uma metodologia e abordagens baseadas nos estudos mundiais sobre o assunto. Esse documento é a Agenda 21 Local (BRASIL, 2000, 2006, 2011) e vincula o desenvolvimento urbano à sustentabilidade ecológica e ambiental, social, econômica, demográfica, cultural, política e institucional.

A Agenda 21 determina que o desenvolvimento urbano é assunto local das cidades e, portanto, é na instância municipal que se visa o atendimento dessas premissas. O documento define, ainda, a ferramenta que incorpora essas atribuições, normatizadas pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), como Planos Diretores Municipais. O Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, traça as diretrizes gerais dos planos diretores para o desenvolvimento urbano sustentável dos municípios brasileiros, que são caracterizados pela formulação de políticas urbanas de gestão democrática e planejada, bem como pelo aprofundamento nos temas ambientais, sociais, econômicos, históricos e culturais e os relacionados às questões político-institucionais. O Estatuto da Cidade e os planos diretores vieram positivamente de encontro as preocupações de

ambientalistas, urbanistas, juristas e geógrafos que se envolveram na sua elaboração (BRASIL, 2006).

Desta forma, o plano diretor é a ferramenta legal e competente de implementação das políticas de desenvolvimento urbano sustentável, sendo, ou devendo ser, instrumento de solução de conflitos urbanísticos. Para tanto, o plano diretor tem como objetivo organizar os espaços habitáveis de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade dos espaços habitáveis, entendendo como espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação e recreação (BARBOZA; QUINTEIRO, 2007).

A urbanização no Brasil teve um crescimento vertiginoso nas últimas décadas do século passado. Segundo o IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em 1970, 56% dos brasileiros moravam em áreas urbanas. Atualmente, em 2015, estima-se em 80% e até 2050 serão 90%, concentrados em grandes centros, com uma população de mais de 200 milhões de habitantes (IPEA, 2013). É urgente pensar as relações sócio espaciais da cidade, empreender, organizar e efficientizar as intervenções de ordenamento da ocupação sustentável dessas áreas, que são definidas em ações de planejamento urbano ou urbanístico (SILVA, 2010).

Para tanto são os planos diretores municipais, aprovados pelas Câmaras Municipais de Vereadores, os instrumentos básicos dessa política, detentores das premissas fundamentais de suas intenções. O plano diretor deve ser efetivo instrumento de planejamento para o pleno desenvolvimento da *urbis* e de suas funções sociais (SANT'ANA, 2006). Os planos diretores são Leis. Portanto, o trato com o assunto deve se remeter a questões de direito urbanístico (BARBOZA; QUINTEIRO, 2007). No caso brasileiro do direito urbanístico a competência legislativa é concorrente, ou seja, exige a cooperação entre os entes federados. A política urbana deve ser desenvolvida pelos Municípios, conforme atribuição da Constituição Federal, cabendo aos Estados legislarem sobre a criação e regulamentação de regiões metropolitanas e à União, a instituição das normas gerais para o desenvolvimento urbano.

Mas, atualmente, os processos participativos de elaboração, revisão e regulamentação dos planos diretores vêm sendo desenvolvidos com muita dificuldade no Brasil, enfraquecendo-se em seu caráter técnico e democrático e na sua efetiva capacidade de induzir a perspectiva do desenvolvimento urbano sustentável nas instâncias decisórias dos governos (BORBA; CHAVES, 2008). Os processos revisionais, em particular, obrigatórios a qualquer plano diretor e com prazos de revisão que variam de um a quatro anos entre os municípios, enfrentam conflitos de diversas

ordens, sempre em torno da problemática eco-sócio-econômica envolvida nas tratativas do desenvolvimento urbano sustentável no âmbito das atribuições de um plano diretor. A interdisciplinaridade contida nesse instrumento, que envolve interligações com a estrutura do direito urbanístico, ecologia, geografia, geologia, economia, sociologia, entre tantas outras ciências, transforma o processo em um grande desafio (DUARTE, 2011). Supõe-se que a falta de critérios e elementos científicos sistematizados em nível de detalhamento condizente com a necessidade para o entendimento das dinâmicas eco-sócio-econômicas envolvidas sejam a causa desses conflitos. Um indicador dessa assertiva é o volume de desacertos ensejados nesses trabalhos, sempre em torno de interpretações ou leituras de seu conteúdo as mais diversas e na maioria das vezes equivocadas, sendo o foco principal dessas discussões o desenvolvimento sustentável.

## O MUNICÍPIO DE NATAL E SEUS PLANOS DIRETORES

Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte, localiza-se na Região Nordeste Brasileira, na Mesorregião do Leste Potiguar e inserida na Região Metropolitana de Natal (Figura 01), com seu centro geográfico em 05º 47' 42" de latitude sul e 35º 12' 34" de longitude oeste tem área de 168,53 km<sup>2</sup> (IBGE, 2013).

Essa capital situa-se em zona costeira, abrigando uma grande quantidade de ecossistemas de importância ambiental e econômica, como a Mata Atlântica, os manguezais, dunas, restingas, falésias, bancos de coral e arrecifes, planícies costeiras e praias (NUNES, 2009).

Na economia, Natal tem o turismo, comércio, prestação de serviços e a indústria como suas principais atividades. Em 1991 o IDH era de 0,572, passando em 2010 para 0,763 com índice GINI de 0,53 e em 2014 para 0,733 (IBGE, 2014), um dos menores índices municipais do Brasil. O PIB per capita a preços correntes é de R\$ 14.925,65 (IBGE, 2013). É grande o desequilíbrio social que se apresenta, com mais de 60% da população com renda mensal de até um salário mínimo. Existem bolsões de pobreza com graves problemas demográficos, com crescimento populacional em progressão geométrica e altos índices de analfabetismo (NATAL, 2014).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) verificou, nos seus censos demográficos, quem 1991 Natal apresentava uma população de 606.887 habitantes. Em 2010 essa população passou a 803.739. Estimativa do mesmo IBGE avalia para 2015 uma população de 869.954. Esse acréscimo representa uma taxa média geométrica de crescimento anual em torno de 1,2%. Desta forma seremos mais de 1,2 milhões de habitantes em 2050. E Natal, com suas

características geoambientais e socioeconômicas, precisa enfrentar com competência os desafios dessa superpopulação.

As primeiras intervenções urbanísticas em Natal datam do início do século XX, que, não podendo ser vistas como ações de planejamento urbano, mesmo assim ganharam nomes de “planos” (NATAL, 2007a). José Afonso da Silva entende que “plano” estabelece objetivos, prazos de alcançá-los, atividades a executar e responsabilidades pela respectiva execução (SILVA, 2010). Nessa ótica, essas intervenções, até então, não poderiam assim ser chamadas.

Foi então como Plano Polidrelli, a primeira iniciativa de organização urbanística de Natal, que constava de um projeto de criação de um novo bairro, um terceiro bairro, somando-se aos outros dois existentes, a Cidade Alta e a Ribeira. O crescimento desse novo bairro, denominado Cidade Nova e dirigido às camadas mais abastadas, causou forte impacto social, deslocando populações pobres que moravam nesta área (RECH, 2007). Essa migração redundou no surgimento de precários núcleos habitacionais ou favelas nas atuais regiões da Praia do Meio e do Passo da Pátria. Um importante instrumento técnico utilizado na implementação desse projeto foi o primeiro levantamento físico da área urbana de Natal, desenvolvido pelo engenheiro italiano Antônio Polidrelli, que deu nome ao estudo. Este levantamento, ou *master plan* de Natal, foi a primeira ferramenta de planejamento urbano da cidade e permitiu uma visualização sistêmica para a definição do arruamento reticulado dessa área que hoje corresponde aos bairros do Tirol e Petrópolis (NATAL, 2013).

O Plano Palumbo foi a segunda importante intervenção urbanística na capital. Desenvolvido no final da década de 20, este plano tinha uma visão estratégica que projetava para Natal uma população de 100 mil habitantes, número que somente foi atingido trinta anos depois (NATAL, 2013). Juntamente com o plano, surgiu a Lei Municipal nº 4, que dispunha sobre a regulamentação de construções e reformas prediais e sobre o que se tem como o primeiro zoneamento da Cidade do Natal. Esse zoneamento dividiu a cidade em 4 zonas: Zona Central, Zona Urbana, Zona Suburbana e Zona Rural. Essa particularização forçou estudos topográficos que definiram e ampliaram de forma organizada o arruamento da cidade, governada nessa época pelo seu primeiro prefeito, Omar O’Grady.

Em seguida o Plano de Expansão de Natal de 1935, foi uma ação de planejamento de obras estruturantes que contemplava a construção de prédios governamentais, implantação de avenidas e criação de bairros. Segundo Siqueira (2012), o Plano de Expansão de Natal, de 1935, é de suma importância para a compreensão de um período específico do desenvolvimento urbano do

município, pois foi quando as reformas realizadas durante a década de 1920 foram sistematizadas e se deu andamento a um planejamento-base para as futuras transformações da cidade.

O Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal de 1968, não chegou a ser regulamentado, mas serviu de base para o que se entende como o primeiro plano diretor de Natal, seis anos depois (SILVA, *et al.*, 2009). De acordo com Borba; Chaves (2008), este plano urbanístico contém um banco de dados bastante completo sobre a condição ambiental e de infraestrutura da capital. Além disso, foi neste documento em que o meio ambiente foi visto como peça-chave para o bem-estar da população, bem como valioso instrumento de desenvolvimento socioeconômico relacionado ao turismo.

O Plano Diretor do Município de Natal de 1974 não propôs mudanças na estrutura da cidade, porém trouxe grandes contribuições para o processo de urbanização no município (SILVA, *etal.*, 2009). Elaborado anteriormente à Constituição de 1988, esse plano não incorporou a participação popular no seu processo de desenvolvimento, tendo sido elaborado por técnicos mobilizados pela prefeitura municipal. Baseado no Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal, de 1968, já se antecipava a uma nova abrangência das políticas públicas de desenvolvimento, embora desconsiderando o tema que viria ser preponderante nas políticas públicas urbanas, a questão ambiental. Porém, foi este plano que trouxe as primeiras prescrições urbanísticas a respeito das zonas especiais que contém áreas verdes (BORBA; CHAVES, 2008).

Esse plano incorporava questões sociais, econômicas e administrativas, além de estabelecer novos aspectos e ratificar diretrizes sobre o zoneamento da cidade sintetizado no ordenamento urbano definido em sessenta e oito (NATAL, 2013).

O Plano Diretor de Organização Físico-Territorial do Município de Natal de 1984 foi focado na regulamentação do uso do solo urbano à época. É nesse plano que se insere no zoneamento urbano de Natal, uma região de expansão que veio a ser denominada “Zona Norte”. Além disso, este plano criou as Áreas de Preservação Permanente (APPs) no território urbano, além da definição da Área Urbana (AU) e da Área de Expansão Urbana (AEU) (NATAL, 2013).

O Plano Diretor de Natal de 1994 pode ser considerado uma revisão do plano instituído dez anos antes. Esse trabalho foi a primeira proposta de planejamento urbanístico após a Constituição Brasileira de 1988 com sua visão moderna do planejamento urbano e incorpora pioneiramente os critérios democráticos e participativos no seu desenvolvimento (NATAL, 1994).

De acordo com Queiroz (2010), este plano dividiu a cidade em áreas urbanas, em áreas de expansão urbana e em áreas de preservação e, de forma pioneira voltou-se para os aspectos

relacionados aos conceitos de cidade sustentável. Esse novo conceito, advindo nas discussões acerca da nova visão desenvolvimentista que incorporou critérios ambientais como condição de equilíbrio, previa cidades geridas por políticas de desenvolvimento que “não atrapalhassem a natureza” e lançava uma moderna interpretação sobre meio ambiente natural e meio ambiente construído e as relações entre eles, sugerindo a interdependência da atividade antrópica na cidade com os fenômenos naturais (MARQUES, 2010).

Critica-se negativamente essa versão do Plano Diretor de Natal por não haver proposto intervenções urbanísticas que invertessem o zoneamento de bairros de então, entendido como segregacional desde o Plano Polidrelli ou da Cidade Nova (NATAL, 2007a). De mais importante, essa iniciativa urbanística, contemporaneamente, formatou as bases para o macrozoneamento ambiental da Zona Urbana de Natal, definindo a particularização de áreas ambientais, que, todavia, não vieram a ser locadas, mas que criou zonas de adensamento mínimo, zonas adensáveis e zonas de proteção ambiental.

## O ATUAL PLANO DIRETOR DE NATAL/RN

A dinâmica dos planos diretores requer um contínuo processo de monitoramento, avaliação e revisão (NATAL, 2007b). O Estatuto da Cidade prevê em seu § 3º do art. 40 a atualização e revisão periódica, tecnicamente elaborada, dos planos. Essa ação deve ser instituída por lei, observado em qualquer caso o processo legislativo e o preceptivo de audiências públicas e debates que garantam a participação da sociedade, associações representativas e a publicidade dos atos e documentos produzidos. A falta de revisão periódica pode, em relação ao Prefeito Municipal, caracterizar improbidade administrativa, consoante estatui o art. 52 da mesma Lei (BRASIL, 2001). O Plano Diretor de Natal de 1994 já previa a sua revisão anualmente, conforme determinava seu Art. 67. Mas exceto intervenções pontuais, como a Lei Complementar nº 22 de 18 de agosto de 1999, que dispôs justamente sobre a necessária revisão desse plano, nada foi feito efetivamente para esse processo. Essa Lei, com apenas onze artigos, referia-se particularmente à revisão dos parâmetros básicos, o perímetro das zonas adensáveis e o estoque de área edificável.

Foi somente em 2004 que o Município de Natal iniciou o processo revisional do seu Plano Diretor de 1994. Este processo se estendeu por mais de dois anos, tempo em que foram realizadas audiências públicas de discussão de soluções para o crescimento urbano sustentável da capital. Esse tempo gasto demonstra o nível de dificuldades enfrentado já naqueles anos. O produto desse trabalho, enviado em maio de 2006 à Câmara Municipal de Vereadores para análise e votação,

representou um grande avanço por sua forma de elaboração participativa, constituindo, portanto, a expressão da sociedade no processo, legitimando as formulações apresentadas (NATAL, 2013).

Contudo, o ritual legislativo foi eivado de problemas e despendeu mais de seis meses para a sua análise, um tempo excessivo sob qualquer aspecto. Algumas modificações no conteúdo do projeto original aprovado nas audiências tiveram um caráter corretivo adequado. Outras emendas, propostas pelos vereadores, foram entendidas como fruto de negociações corruptas, promovidas por interlocutores da indústria da construção civil e do mercado imobiliário e um grupo de vereadores. Isso, mais uma vez, demonstrou as dificuldades desse processo, daquela feita exibindo toda fragilidade técnica de um planejamento desprovido de um marco legal ou científico que embasasse mais solidamente as propostas apresentadas e discutidas e a tomada de decisão de implementá-las.

Esses conflitos têm natureza na tríade da sustentabilidade. As questões econômicas giram em torno da produção do espaço urbano, envolvendo os atores interessados, a partir das relações capitalistas, em suas múltiplas dimensões (DUARTE, 2011). A urbanização é um fenômeno com raízes no modo de produção capitalista, que se reproduz no ambiente artificial e traz a ocupação dos solos das cidades, a industrialização e os problemas socioespaciais decorrentes (RECH, 2007). São disputas por ocupação e negociação de áreas que confrontam empresários do setor imobiliário, instituições e grupos financeiros e órgãos governamentais, principalmente ligados à gestão urbanística e ambiental e ao Ministério Público especializado. Questões sociais, notadamente habitacionais, também são perpetradas por grupos menos favorecidos e por isso de menor poder de pressão, mas que crescem e se fortalecem rapidamente nos dias atuais (NATAL, 2013).

A problemática ambiental é interpretada sob diversos aspectos, desde os mais rigorosos e desprovidos de fundamentação técnica, aos liberais pouco comprometidos com a preservação ecológica. Cria-se um cenário de disputa, onde se discute, por um lado, a função social da terra e o direito à propriedade e, por outro, a defesa do meio ambiente e a aplicação de restrições urbanísticas baseadas nas leis de proteção ambiental.

Acredita-se haver exageros e interpretações equivocadas de parte a parte. Se o fundamentalismo econômico tende a ultrapassar as barreiras dos critérios do desenvolvimento urbano sustentável, uma visão ambientalista radical em outra trincheira não contribui para a sinergia necessária à elaboração, revisões e implementação dos planos diretores. É preciso crescer e criar espaços urbanos a ocupar em um processo acelerado e inevitável. Essa expansão deve vir a

atender a criação de condições de moradia e de trabalho, visando a redução de problemas sociais e segregacionais altamente relacionados com a crise de violência que se avoluma. Mas é preciso respeitar a perspectiva ambiental, obedecendo a limites e condições naturais do meio ambiente e das infraestruturas disponíveis.

Finalmente em 21 de junho de 2007 foi sancionada a Lei Complementar nº 82, que corresponde ao Plano Diretor de Natal 2007 (NATAL, 2007b) vigente até hoje, em que pese o descumprimento do prazo de quatro anos determinado para a periodicidade de suas revisões. Desta forma esse plano já deveria ter sido revisado desde 2011.

Os planos diretores, como Leis, têm formato próprio que obedece a prática jurídica e que a ela serve. Na análise do Plano Diretor de Natal (PDN) optou-se por sua visão em seus sete títulos divididos em capítulos.

O Título I, “Da Política Urbana”, tem três capítulos. O primeiro trata das diretrizes e objetivos do plano, ratificando o Plano Diretor de Natal como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano sustentável do Município (NATAL, 2007b). Por critérios para o cumprimento desse objetivo, destacam-se os de preservação, proteção e recuperação do meio-ambiente e da paisagem urbana, da igualdade de distribuição dos benefícios de obras e serviços de infraestrutura, da política habitacional que contemple a produção de novas habitações em localizações e condições dignas e de permissão e condições para a participação da iniciativa privada nos investimentos destinados a programas e projetos de interesse coletivo. Por diretrizes, ficou evidenciada a obrigação da observância da capacidade da infraestrutura urbana para a ocupação do solo da cidade, considerando-se áreas onde a ocupação pode ser intensificada ou limitada. Ainda nesse capítulo, são lançadas as bases diretivas para o zoneamento ambiental, principal instrumento de gestão ecológica do plano.

O Capítulo II se refere à “Função Socioambiental da Propriedade” e trata da prioridade dos interesses coletivos ou difusos em relação ao direito da propriedade individual. A função socioambiental também será cumprida quando esse direito satisfizer requisitos relacionados ao uso do solo de forma compatível com a infraestrutura e serviços urbanos instalados e à qualidade ambiental.

O Capítulo III trata das definições e significados gerais necessários ao entendimento e aplicação do plano. São 46 termos de uso comum, nomenclatura técnica que se torna acessível. Dentre essas definições, destaca-se a de “conservação ambiental”, corrente de difícil compreensão, mesmo por especialistas. No texto do plano esse termo vem corretamente

enquadrado nos princípios de sustentabilidade, diferenciando-o dos entendimentos preservacionistas e reforçando seu caráter voltado à proteção, manutenção e restauração do ambiente natural, garantindo características originais de determinado ecossistema, sendo possível a sua utilização sob regime de manejo sustentável. No mesmo sentido, o texto define a preservação ambiental como a proteção do habitat quando o ecossistema é incompatível com a ocupação humana. Nesse capítulo são definidas as unidades de conservação (UCs) e as “zonas”, referidas como elementos que devem ser legalmente instituídos e caracterizados por suas funções sociais e físico-ambientais diferenciadas.

O Título II tem cinco capítulos. Essa parte é a mais importante no plano diretor, pois trata do uso e ocupação do solo, função principal dessa ferramenta de planejamento urbanístico.

O Capítulo I trata do macrozoneamento, definindo inicialmente a abrangência da área urbana para todo o Município de Natal e determinando três zonas a serem consideradas: Zona de Adensamento Básico, Zona Adensável e Zona de Proteção Ambiental. A Zona de Adensamento Básico é aquela onde a ocupação somente pode ser feita no limite do coeficiente de aproveitamento básico, que vem a ser o índice que representa a relação entre a área do terreno e a área permitida a ser edificada. O art.10 do PDN define esse coeficiente em 1,2. Ou seja, para cada metro quadrado de área de terreno passível de edificação será permitido uma área de construção de 1,2 m<sup>2</sup>. Houve muita discussão, quando da revisão do plano de 1984, quanto a esse coeficiente que é básico para a ocupação e uso do solo, principalmente por se relacionar com a verticalização. A Zona Adensável é aquela onde as características naturais e a disponibilização de infraestrutura possibilitam um adensamento maior do que o básico. Esse índice varia de 2,5 até 3,5. No seu art. 15, o plano introduz a figura da outorga onerosa. Como instrumento de intervenção urbana e regulação do direito de construir, a outorga onerosa diz respeito ao instituto do solo criado aplicado nas Zonas Adensáveis. O plano estabelece que na Zona Adensável o Poder Executivo outorgue, de forma onerosa ou com custo, autorização para construir área superior àquela permitida pelo coeficiente de aproveitamento básico e até os limites definidos nos parâmetros máximos para cada bairro. A verticalização em Natal é uma realidade e esse é um assunto que deverá ser inscrito nas prioridades das revisões do PDN. Já existe um entendimento entre os técnicos dos órgãos envolvidos com a gestão urbanística da capital de que a altura ou o número de pavimentos dos edifícios não deve ser limitado por um gabarito fixo, mas pela disponibilidade de infraestrutura, principalmente a relacionada ao saneamento básico e mobilidade. Atualmente a altura e o número de pavimentos de edifícios permitidos em Natal estão fixados no limite de 65

metros de altura ou 20 pavimentos para as zonas de adensamento básico e 90 metros ou 30 pavimentos nas zonas adensáveis. A terceira zona a considerar é a Zona de Proteção Ambiental, definida como a área na qual as características do meio físico restringem o seu uso ou ocupação, visando a proteção, manutenção e recuperação dos aspectos ambientais, ecológicos, paisagísticos, históricos, arqueológicos, turísticos, culturais, arquitetônicos e científicos. As ZPAs, como são conhecidas, foram identificadas e definidas em 10 áreas no Zoneamento Ambiental e pelo atual Plano Diretor de Natal/RN. Cada uma dessas zonas deveria ser regulamentada por Lei específica, mas atualmente apenas 5 delas assim se encontram, o que demonstra a complexidade desse processo. O atraso na regulamentação das zonas restantes prejudica o andamento do processo revisional que já deveria ter sido instalado em 2011 e 2015 e causa demandas jurídicas desgastantes. Já foram regulamentadas a ZPA 1 (Dunas dos bairros de Pitimbu, Candelária e Cidade Nova), a ZPA 2 (Parque das Dunas de Natal), ZPA 3 (Rio Pitimbu), ZPA 4 (Dunas dos bairros de Guarapes e Planalto) e ZPA 5 (Região de Lagoinha). Resta regulamentar a ZPA 6 (Morro do Careca), a ZPA 7 (Forte dos Reis Magos), a ZPA 8 (Mangues do Estuário do Rio Potengi e do Rio Jundiá) a ZPA 9 (Lagoas e dunas ao longo do Rio Doce e da Rua Moema Tinoco) e a ZPA 10 (Farol de Mãe Luíza). O plano determinou que cada uma das ZPAs poderia ser subdividida, para efeito de sua utilização, em três subzonas. A Subzona de Preservação compreende as áreas de dunas e vegetação local fixadora, a vegetação de mangue, os recifes e as falésias, as nascentes, a cobertura vegetal que contribua para a estabilidade das encostas sujeitas à erosão e deslizamentos e as áreas que abriguem exemplares raros da flora e fauna. A Subzona de Conservação compreende a Zona Especial de Preservação Histórica e as Zonas Especiais de Interesse Turístico (ZETs). Pela importância da indústria do turismo na capital, as ZETs têm grande importância e merecem uma atenção especial. Atualmente são 4 dessas zonas definidas em Natal. A ZET 1 (Ponta Negra), regulamentada pela Lei nº 3.607/87; a ZET 2 (Via Costeira), regulamentada pela Lei nº 4.547/94; ZET 3 (Forte dos Reis Magos), regulamentada pela 3.639/87 e a ZET 4 (Redinha), em processo de regulamentação. A Subzona de Uso Restrito, por fim, engloba as áreas que se encontram em processo de ocupação, para as quais o município estabelecerá prescrições urbanísticas no sentido de ordenar e minimizar as alterações e impactos no meio ambiente, dentro dos critérios do desenvolvimento sustentável.

O problema fundiário nas áreas declaradas de proteção ambiental vem se agravando. O município negligencia as soluções definitivas para a posse e manutenção dessas zonas, perpetuando os conflitos com proprietários não indenizados, invasores e suas habitações e quanto

ao próprio questionamento na localização e correta restrição ao uso dessas áreas. Natal tem 16.853 hectares e o conjunto de ZPAs somam mais de 6.800 hectares (NATAL, 2013). São mais de 40% da área urbana com restrições ambientais de ocupação do solo. Esse fato alimenta a discussão maniqueísta entre os critérios técnicos do zoneamento e a necessidade de ocupação de áreas frente o crescimento da população e suas necessidades. Faltam marcos científicos que definam, de forma incontestada, os critérios justificadores da preservação dessas áreas ou dos modelos do seu uso ou manejo. E faltam recursos para as devidas desapropriações.

Nesse sentido, o plano determinou que para os terrenos situados em Zona de Proteção Ambiental poderia ser utilizado o mecanismo de Transferência de Potencial Construtivo, que vem a ser a faculdade de pagar por essas áreas, com valores reais, utilizando como moeda a permissão ou direito de construir em outras áreas em volume superior àquele permitido pelo coeficiente de aproveitamento básico, conforme já foi referido com relação à Outorga Onerosa.

O Capítulo II trata das “áreas especiais” que são porções da zona urbana que devem ter tratamento urbanístico diferenciado, por conta de sua destinação específica. Enquadram-se nesse caso as áreas de controle de gabarito ou da altura dos edifícios, as áreas especiais de interesse social, as áreas de Operação Urbana e as áreas não edificantes. As áreas de controle de gabarito são aquelas que, mesmo passíveis de adensamento, tem características cênico-paisagísticas que precisam ser protegidas, visando assegurar as condições de bem-estar, qualidade de vida e equilíbrio climático da cidade. São terrenos que por sua localização interagem no acesso visual das paisagens de interesse na cidade. Um exemplo são as áreas ao longo da Avenida Roberto Freire, em Ponta Negra, que caso venham a ser edificadas a partir de certa altura obstaculizariam a visão da paisagem. Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) são aquelas definidas e demarcadas no plano contidas na Mancha de Interesse Social destinada à produção, manutenção e recuperação de habitações e à produção de alimentos com vistas a segurança alimentar e nutricional da população em terrenos ocupados por favelas, vilas, loteamentos irregulares ou assentamentos, onde predominam famílias de baixa renda ou onde se desenvolvam atividades produtivas agropastoris, principalmente na periferia da Zona Norte de Natal com sua produção hortigranjeira.

O Capítulo III se refere às prescrições urbanísticas adicionais, normas que devem ser observadas para garantir a ocupação do solo de forma adequada às características do meio físico. São elas: a taxa de ocupação, taxa de impermeabilização, os recuos e o gabarito das edificações. Há um dispositivo nesse capítulo que determina que as águas pluviais que incidem em cada terreno devam vir a ser infiltradas na própria área do terreno. Isso beneficia a recarga do lençol freático

que, pelas características geológicas e pedológicas de grande parte da zona urbana de Natal, se dá por infiltração.

O Capítulo IV trata da destinação dos usos do solo urbano e de sua localização, estabelecendo que, de forma genérica, todos os usos serão permitidos no território do município, desde que obedecidas às normas específicas de licenciamento, sejam eles residenciais, não residenciais ou mistos.

O Capítulo V trata do parcelamento do solo, os loteamentos. Ficou definido que a área do lote mínimo é de 200 m<sup>2</sup> com testada mínima de 8 metros em todo o território do município, exceto nas áreas especiais de interesse social, que deverão obedecer a normas próprias e pontuais.

O Título III trata do sistema de áreas verdes e arborização da capital. Essa parte do plano diretor se refere às definições das responsabilidades pela criação, proteção e manutenção dos espaços destinados a áreas verdes nos loteamentos e condomínios, jardins públicos e espaços verdes situadas ao longo da orla marítima, lacustre e fluvial, bem como de unidades de conservação de proteção integral ou de uso sustentável existentes na malha urbana (NATAL, 2007b). No art. 56, neste Título, o plano determina que na área das ZPAs possam estar contidas Unidades de Conservação Ambiental (UCs), nos moldes da Lei Federal nº 9.985 que rege o assunto. É necessário entender a sutil diferença entre essas duas conceituações. Em que pese ambas terem por objetivo a garantia da preservação ambiental, suas formas de criação são distintas e seguem legislações próprias. No tocante às suas características, a ZPA é conforme citada anteriormente, uma área que por suas características naturais devem ter seu uso restringido. O conceito de UCs é mais abrangente, englobando a proteção de diversos outros bens naturais. Além disso, não são áreas previamente delimitadas por seus atributos geoambientais, requerendo estudos técnicos e consulta popular para que sejam definidas suas dimensões, limites e quais atributos naturais serão protegidos, e principalmente em qual grupo serão enquadradas, seja de proteção integral ou uso sustentável. Isso significa que o dispositivo nesse artigo prevê ser possível estudos posteriores que criem em uma ZPA, uma UC, com características técnicas e legais mais fundamentadas e com manejo melhor definido.

O Título IV dispõe sobre a política de mobilidade urbana, que vem a ser o instrumento de inclusão social que visa ampliar a capacidade de acesso físico da população a serviços e equipamentos públicos, ao lazer e a integração social, com segurança e respeito ao meio ambiente, objetivando promover o desenvolvimento econômico. Natal já vive, em 2015, um caos no trânsito com consequências sociais e econômicas graves. Poucas iniciativas de estudos se transformam em

obras e intervenções que minimizem os problemas da mobilidade urbana. Têm-se sérios problemas nas calçadas de toda a cidade, prejudicando o deslocamento de pedestres e a falta de estacionamentos complica o tráfego de veículos. Faltam obras viárias, viadutos e outras infraestruturas de transposição, integração urbana e alargamento de ruas, imprescindíveis à ampliação do horizonte de planejamento para o colapso no trânsito da frota desses veículos que cresce exponencialmente. A implantação ou ampliação, regulação e articulação do transporte de massa, como opção ao transporte individual é urgente, como uma das soluções ao problema.

O Título V trata dos instrumentos da gestão urbana. Cada um deles é descrito em um capítulo, sendo eles: O Fundo de Urbanização (FURB), criado pela Lei Complementar nº7, de 5 de agosto de 1994 reúne recursos de diversas origens, arrecadados pela máquina pública compulsoriamente e principalmente destinados à execução de obras de infraestrutura, desapropriações e demais despesas necessárias à implementação de projetos urbanísticos, visando o fortalecimento institucional do órgão municipal de planejamento urbano e meio ambiente. A Outorga Onerosa (OO), já referida pelo autor neste trabalho, é a autorização para construção acima do coeficiente de aproveitamento básico. O seu valor monetário define quanto pagar pela área suplementar a construir e é calculado com base em percentual do Custo Unitário Básico (CUB) definido por órgãos ligados à construção civil. Um destaque importante é o incentivo a empreendimentos que apresentarem aplicação de tecnologias urbano-ambientais sustentáveis e de valorização do conforto ambiental urbano que receberão descontos de até 70% do valor da Outorga Onerosa. A Transferência de Potencial Construtivo visa compensar os proprietários de imóveis impedidos por restrições urbanísticas de edificar em seus terrenos. A esses proprietários será dado o direito de transferir o potencial construtivo não utilizável desses imóveis. Na prática, terrenos em que o poder público vislumbre impedimentos à edificação ou que sejam do interesse da prefeitura para localização de obras enquadradas em políticas públicas, poderá a gestão municipal dispor dessas áreas, com garantia de transferência de titularidade, com a contraprestação de pagamento através do direito de construir – moeda a ser utilizada no pagamento da Outorga Onerosa. Em que pese o difícil entendimento dessa ferramenta, é, em tese, de grande importância para a solução de conflitos em áreas de preservação ambiental ou interesse social. A compulsoriedade do parcelamento e edificação e a progressividade do IPTU visam ao combate à especulação imobiliária e funcionam como mecanismos de incentivo à disponibilização de áreas urbanas para a ocupação. O Direito de Preempção é a garantia de preferência do Poder Público Municipal na aquisição de imóvel urbano objeto de alienação. O Consórcio Imobiliário é

utilizado nos terrenos privados localizados em áreas especiais de interesse social ou zonas especiais de preservação histórica, que desta forma poderão vir a serem urbanizadas para a edificação de habitações de interesse social. Ao proprietário é previsto o pagamento dos seus direitos com a parte urbanizada e valorizada do seu próprio imóvel, em valor “correspondente ao valor original antes das obras realizadas com recursos públicos” (NATAL, 2007b). O capítulo seguinte dispõe da Operação Urbana Consorciada (OUC), entendida como o conjunto integrado de intervenções e medidas urbanísticas que definem um projeto urbano para determinadas áreas da cidade, executadas em parceria com a iniciativa privada, instituições financeiras, agentes governamentais, proprietários, moradores e usuários permanentes, com a finalidade de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. A única OUC realizada em Natal até 2015 é a da Ribeira, com resultados a serem analisados e utilizados como exemplo para a calibração desta importante ferramenta. A última parte ou capítulo desse título trata dos Planos Setoriais (PSs). Esses instrumentos são dispositivos legais de planejamento urbano que têm como objetivo detalhar o ordenamento do uso e ocupação do solo urbano de duas ou mais unidades territoriais contíguas da cidade com vistas a otimizar a função socioambiental da propriedade e compatibilizar o seu adensamento à respectiva infraestrutura de suporte.

O Título VI trata do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana do Município de Natal/RN. No Capítulo I define-se que esse sistema se rege e compõe por normas federais de desenvolvimento urbano e pela Lei Orgânica do Município do Natal, de órgãos ou unidades administrativas de planejamento, política urbana e de meio ambiente, trânsito, transporte e mobilidade urbana, habitação de interesse social e saneamento ambiental (NATAL, 2007b). A participação da sociedade civil organizada, incorporando os critérios democráticos desse processo, definidos no Estatuto da Cidade se dará, segundo o plano, através de representações, em regime paritário com o Poder Municipal, garantindo direitos condizentes com os critérios de diversidade, pluralidade e representatividade. O Capítulo II define o órgão municipal de planejamento urbano e meio ambiente, suas atribuições, competências os organismos coligados. O Capítulo III dispõe sobre o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social (SMHIS), mecanismo que se destina a implementar a Política Habitacional de Interesse Social para o Município de Natal/RN. O Capítulo IV se refere à criação e definições para o órgão municipal de transporte e trânsito urbano, que tem como obrigação principal a elaboração e gestão do Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Natal/RN. O Capítulo V trata da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal (ARSBAN), que se destina a regular a prestação de serviços públicos de

saneamento básico e do Conselho Municipal de Saneamento Básico (CONSAB). O último capítulo trata da articulação do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana com outras instâncias da administração direta e indireta de governos, federal, estadual e de outras municipalidades.

O Título VII, a última parte do PDN, trata das disposições finais e transitórias comuns a qualquer Lei. De mais importante nesse título estão as definições de prazos para as revisões desse plano e de regulamentação de normas que não tenham sido contempladas ou que venham a ser entendidas como incompatíveis nesta Lei. Nesse Título, define-se ainda para as zonas de proteção ambiental não regulamentadas um prazo de dois anos para essa regulamentação, e, especificamente em relação à ZPA 5 (Lagoinha), seis meses. Para a ZET 1 (Ponta Negra), o prazo para a sua regulamentação foi de sessenta dias.

Quanto ao processo revisional do plano, previsto no Estatuto da Cidade, O PDN deveria ser revisto a cada 4 anos. Conforme o art. 116 do PDN, “Este Plano e sua execução ficam sujeitos a contínuo acompanhamento, revisão e adaptação às circunstâncias emergentes e será revisto a cada 4 (quatro) anos, utilizando os mecanismos de participação previstos em legislação própria”. Desta forma, publicado em 2007, o PDN teria o ano de 2011 como previsto para a sua revisão. Isso ainda não ocorreu. Em julho de 2013 a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB) anunciou a impossibilidade de discussão e elaboração do projeto de revisão. Segundo a secretaria, as dificuldades resultam da complexidade que envolve regulamentar as cinco ZPAs que faltam. Em 2015, novamente a SEMURB expressou sua dificuldade nas tratativas para a revisão do PDN. Em que pese trabalhos internos com este objetivo, notadamente estudos complementares que estão em processo de contratação de consultorias externas, muito pouco de fez.

Enfim, quatro anos após o prazo determinado em Lei para a sua revisão, ainda não houve uma articulação que permita o cumprimento deste compromisso. Esta é uma preocupação que envolve importantes atores, como o Governo Municipal, Ministério Público Estadual, entidades ambientalistas, construtores e proprietários de imóveis urbanos. Existem ainda questionamentos quanto ao conteúdo da proposta de revisão a ser formulada, quanto às deficiências no acompanhamento das regras definidas no documento de 2007 e na falta de um diagnóstico que indique se é necessário e o que é necessário revisar. A questão ambiental se perpetua como foco principal dos conflitos nesse processo. As restrições ao uso do solo urbano, objetivando a preservação e conservação de áreas ambientalmente frágeis, têm sido discutidas em debates infrutíferos. Essas áreas são principalmente demandadas diretamente pela população na necessidade de moradia e, indiretamente, pelos proprietários e empresários do setor imobiliário e

da indústria da construção civil com seus também legítimos interesses. Confrontam-se ambientalistas, operadores do direito e especuladores com visões distorcidas de parte a parte. A função social da terra, o direito e as garantias da propriedade e a ecologia não vêm sendo tratados em um cenário que permita o encaminhamento de instrumentos legais garantidores do desenvolvimento urbano sustentável.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese todo um aprofundamento do arcabouço legal normalizador das posturas que garantiriam o desenvolvimento urbano sustentável do Município de Natal/RN, na prática, muito ainda falta para o alcance desse objetivo. Não se pode aceitar o atual Plano Diretor de Natal como ferramenta apropriada ao desenvolvimento urbano sustentável da cidade.

Questiona-se a inserção dos critérios de sustentabilidade eco-sócio-econômica adequados ao atual estágio de urbanização e desenvolvimento da Cidade do Natal, no Plano Diretor vigente. É necessário avaliar e atualizar essa norma legal. O crescimento da cidade e as mudanças e diferenciações sociais, econômicas e de estrutura urbana precisam ser levadas em consideração para essa retificação. Novas demandas sociais, como a necessidade de áreas para projetos de habitação de interesse popular e novos setores econômicos, como o da indústria do turismo, exigem essa adaptação. São ainda indispensáveis estudos complementares, acompanhamento e revisões que garantam a efetividade eco-sócio-econômica do plano. E a realidade de questionamentos sobre temas indefinidos, conflitos e deficiências institucionais não vêm permitindo que os processos previstos de monitoramento e revisionais sejam postos em prática. O entendimento ou investigação, a aplicação de instrumentos de avaliação e a mediação desses conflitos tornam-se imprescindíveis ao sucesso desse objetivo, para que este atenda as demandas urbanas e incorpore diretrizes e prioridades do desenvolvimento urbano sustentável em qualquer cidade.

Natal cresce muito rapidamente em um quadro de segregação social, pobreza, desequilíbrio no uso dos recursos naturais como da água de subsolo, falta de áreas para construções se opondo a invasões de zonas de proteção ambiental, baixos índices de crescimento econômico responsabilizados a gargalos ambientais diversos; disputas entre proprietários, empresários do ramo imobiliário e da construção civil, ambientalistas, membros do Ministério Público e da Magistratura ligados ao setor ambiental, entre outros, que se digladiam em volta de discussões inconclusivas. Nesta realidade de carências de infraestruturas básicas a condições

mínimas de qualidade de vida, com grande parcela da população vivendo em habitações precárias e em risco sanitário e social, dentre outros problemas que afetam o desenvolvimento sustentável da capital, condena-se o futuro sustentável da cidade. E preciso agir.

## REFERÊNCIAS

ALVES, H. P. F. **Desigualdade ambiental no município de São Paulo: análise da exposição diferenciada de grupos sociais a situações de risco ambiental através do uso de metodologias de geoprocessamento**. Rev. bras. estud. popul. vol. 24, n. 2, p. 301-316. 2007.

BARBOZA, J. V.; QUINTEIRO, W. L. D. **Do plano diretor**. 1ª edição. Maringá/RJ. Projus. 2007.

BORBA, A. C. de A.; CHAVES, M. S. **Meio Ambiente e planejamento: a relação cidade-natureza nos planos urbanísticos da cidade de Natal no Século XX**. Okara: Geografia em Debate, v.2, n.2, p. 130-141.

BRASIL. (2000). Ministério do Meio Ambiente. **Construindo a agenda 21 local**. 1ª edição. Brasília/DF. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Estatuto da cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília/DF. 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Estado da arte da agenda 21 local**. Brasília/DF. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. **Agenda 21 local – resultados selecionados**. 1ª edição. Brasília/DF. 2011.

CARLOS, A. F. **A (re) produção do espaço urbano**. São Paulo: Universidade de São Paulo. 1994.

DUARTE, M. C. de S. **Espaços especiais urbanos**. Rio de Janeiro/RJ, Observatório das Metrôpolis. 2011.

HUMBERT, G. L. H. **Direito Ambiental e Urbano: O Estatuto da Cidade, a função socioambiental da propriedade e os instrumentos urbanísticos de sua efetivação**. PUC/SP. São Paulo. 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2013). **IBGE Cidades 2013**. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidadesat](http://www.ibge.gov.br/cidadesat). Acesso em 15 de julho de 2014.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Ano 10. Edição 76. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acessado em 10 de julho de 2014.

JACOBI, P. R. **Dilemas socioambientais na gestão metropolitana: do risco à busca da sustentabilidade urbana**. Política e Trabalho, Revista de Ciências Sociais, n. 25. p. 115-134. 2006.

MAGLIO, I. C. **A sustentabilidade ambiental no planejamento urbano de São Paulo: 1971-2004**. Tese (Doutorado). São Paulo. 2005.

MARQUES, J. R. **Meio Ambiente Urbano**. Rio de Janeiro/RJ, Forense Universitária. 2010.

MARTINS, A. F.; CÂNDIDO, G. A. **Análise da sustentabilidade urbana no contexto das cidades: proposição de critérios e indicadores**. XXXVII encontro da ANPAD, Rio de Janeiro. 2013.

MELO & SOUZA, R. GIUDICE, D. S. **Território e sustentabilidade: conceitos e ideias em debate**. In: Território, Planejamento e Sustentabilidade: Conceitos e Práticas. Org.: Rosemeri Melo e Souza. São Cristóvão: Editora, UFS. 2009.

MOTA, S. **Urbanização e meio ambiente**. Rio de Janeiro/RJ, ABES. 2003.

NATAL. Prefeitura Municipal de Natal. **Plano Diretor de Natal 1994** - Lei Complementar nº 7, de 05 de agosto de 1994. Natal/RN. 1994.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Natal - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. **Ordenamento Urbano: do Plano Polidreli ao Plano Diretor 2007**. Natal/RN. 2007<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Natal. **Plano Diretor de Natal 2007 - Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007**. Natal/RN. 2007b.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Natal. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB). **Modernatal**. Natal. Disponível em <http://www.natal.rn.gov.br/semurb>. Acesso em agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Natal - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. **Anuário Natal 2013**. SEMURB, Natal/RN. 2014.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Natal - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. **Anuário Natal 2014**. SEMURB, Natal/RN. 2015.

NUNES, E. **O meio ambiente da Grande Natal**. 2ª Edição. Natal/RN, Imagem Gráfica. 2009.

PEREIRA, G. **A natureza (dos) nos fatos urbanos: produção do espaço e degradação ambiental**. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, jan/jun. Editora da UFPR. 2001.

QUEIROZ, T. A. N. de. **A produção do espaço urbano de Natal/RN: algumas considerações sobre as políticas públicas**. Observatorium: Revista Eletrônica de Geografia, v.2, n.4, p.2-16. 2010.

RATTNER, H. Prefácio. In: ACSELRAD, H. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Lamparina. Rio de Janeiro. 2009.

RECH, A. U. **A exclusão social e o caos nas cidades**. Caxias do Sul/RS, Educs. 2007.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo/SP, Vértice. 1986.

\_\_\_\_\_. **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo/SP, Cortez. 2007.

SANT'ANA, A. M. de. **Plano diretor municipal**. São Paulo/SP, Livraria e Editora Universitária de Direito. 2006.

SILVA, J. A. da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo/SP, Malheiros. 2010.

SILVA, H. de A.; MORAIS, M. C. de; TEIXEIRA, R. B. **Planejamento urbano e participação popular: uma experiência de ensino e extensão no bairro Ponta Negra, Natal/RN**. Rev. de pesquisa em arquitetura e urbanismo- RISCO, nº 9, p. 110-123. 2009.

SIQUEIRA, G. F. de. **A cidade de Natal (RN - Brasil) como corpo planejado: o Plano Geral de Sistematização e o urbanismo natalense no final da década de 1920.** Rev. Hist. UEG - Goiânia, v.1, n.2, p.91-119, jul. /dez. 2012.

SPÓSITO, E. S. **A vida nas cidades.** São Paulo/SP, Contexto. 2001.

VEIGA J. E. da. **Desenvolvimento sustentável – desafio do século XXI.** Rio de Janeiro/RJ, Garamond. 2005.

*Trabalho enviado em 11 de novembro de 2015.*

*Aceito em 04 de fevereiro de 2016.*