

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E
URBANISMO

DOUTORANDA: MARISE COSTA DE SOUZA DUARTE

ESPAÇOS ESPECIAIS EM NATAL (MORADIA E MEIO AMBIENTE): um necessário diálogo entre direitos e espaços na perspectiva de proteção aos direitos fundamentais na cidade contemporânea

ORIENTADORA: PROF^a. DR^a MARIA DULCE PICANÇO BENTES SOBRINHA

NATAL/RN
2010

MARISE COSTA DE SOUZA DUARTE

**ESPAÇOS ESPECIAIS EM NATAL (MORADIA E MEIO
AMBIENTE): um necessário diálogo entre direitos e espaços na perspectiva de
proteção aos direitos fundamentais na cidade contemporânea**

Versão final apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Centro de Tecnologia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

ORIENTADORA: PROF^a. DR^a MARIA DULCE PICAÑO BENTES SOBRINHA

**NATAL/RN
2010**

Catálogo na fonte: Bibliotecária Veronica Pinheiro da Silva.

Duarte, Marise Costa de Souza.

Espaços especiais em Natal (moradia e meio ambiente): um necessário diálogo entre direitos e espaços na perspectiva de proteção aos direitos fundamentais na cidade contemporânea/ Marise Costa de Souza Duarte. – Natal, 2010.
616f.: il.

Orientadora: Professora Doutora Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Tecnologia. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

1. Espaço urbano – tese. 2. Direitos fundamentais - tese. 3. Direito ao meio ambiente - tese. 4. Direito à moradia - tese. 5. Espaços especiais ambientais - tese. 6. Espaços especiais sociais – tese. I. Bentes Sobrinha, Maria Dulce Picanço. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. II. Título.

CDU 711.4:342.7
D812e

MARISE COSTA DE SOUZA DUARTE

**ESPAÇOS ESPECIAIS EM NATAL (MORADIA E MEIO AMBIENTE): um
necessário diálogo entre direitos e espaços na perspectiva de proteção aos direitos
fundamentais na cidade contemporânea**

Versão preliminar apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Arquitetura e
Urbanismo do Centro de Tecnologia da
Universidade Federal do Rio Grande do
Norte, como requisito parcial à obtenção do
título de Doutora em Arquitetura e
Urbanismo.

ORIENTADORA: PROF^a. DR^a MARIA DULCE PICAÑO BENTES SOBRINHA

TESE APROVADA EM 16 DEZ.2010

BANCA EXAMINADORA

*Profa. Dra. Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha.
(Orientadora)
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo/UFRN*

*Profa. Dra. Ângela Lúcia Ferreira
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo/UFRN*

*Profa. Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino
Departamento de Políticas Públicas/UFRN*

*Profa. Dra. Betânia de Moraes Alfonsin
Departamento de Direito Público/PUCRS*

*Profa. Dra. Laura Machado de Mello Bueno
Programa de Pós-Graduação em Urbanismo/PUC-Campinas*

AGRADECIMENTOS

A *Deus*, presença constante em todos os momentos da minha vida.

À *Nossa Senhora da Graças*, minha grande protetora.

Aos meus pais *João* e *Agenyr* (*in memorian*), os grandes responsáveis pelo que tenho de bom e pela força, amor e carinho que nunca me faltaram. Um agradecimento especial ao meu pai por estar sempre comigo, especialmente nos momentos mais difíceis e um pedido de desculpas pelo tempo que deixei de compartilhar durante a elaboração do trabalho.

A *Juliana* e *Ricardo César*, meus filhos amados, pelo fato de suas existências sempre terem sido um motivador das minhas batalhas. Um reconhecimento especial a *Ricardo César*, pela enorme contribuição nas discussões e elaborações teóricas desenvolvidas no processo de construção do texto deste trabalho.

A *João Gabriel*, netinho querido, que, na sua inocência, se tornou a principal motivação dos meus estudos e lutas por uma Natal melhor, ambiental e socialmente.

A *Herbet*, o marido, namorado, companheiro e amigo, cujo apoio, amor, carinho e compreensão se tornaram essenciais, me permitindo alcançar tão ambicioso objetivo.

A *Gilda*, que veio cumprir um papel essencial na minha vida, sempre se preocupando comigo, me apoiando e aconselhando como se fosse minha mãe.

Às minhas irmãs, *Denise*, *Silvinha* e *Aninha*, cada uma a seu modo, pela confiança e força que sempre me permitiram compreender a importância da família.

A *Maria Eduarda*, *João Pedro* e *Isabela*, sobrinhos queridos, cujos sorrisos e gestos ingênuos são, por si só, um enorme estímulo para a persistência na defesa dos meus ideais.

Compondo o equilíbrio da minha família - essencial para a minha vida - não podia deixar de reconhecer a importância de *Gley* e *Ricardo*, meus cunhados (mas irmãos de coração).

À minha orientadora, *Dulce Bentes*, por ter me acolhido desde o primeiro momento e por ter sido fundamental em todas as etapas do desenvolvimento do trabalho. Sem o seu incentivo, força e estímulo, eu certamente não teria fôlego para chegar ao final.

A *Camila Furukava*, grande colaboradora na elaboração da parte gráfica do trabalho, pela sua competência, responsabilidade e seriedade no desenvolvimento das suas tarefas, o que permitiu que o trabalho ficasse tecnicamente correto e, especialmente, belo. E também à *Raissa Salviano*, a quem agradeço a enorme disponibilidade e contribuição nos momentos finais da elaboração da parte gráfica.

A todos os *meus amigos e amigas* - eles e elas aqui se reconhecerão - pelo tempo em que me afastei de suas convivências. Não tenho dúvidas que eles nunca deixaram de compreender que esse “afastamento” foi temporário e por uma causa nobre.

Ao Município de Natal, através de seu titular no ano de 2008, *Carlos Eduardo Alves*, e do então Procurador Geral, *Waldenir Oliveira*, pela concessão do período de afastamento para estudo, o que permitiu a realização da extensa pesquisa (que se estendeu à Universidade de Coimbra) e a elaboração desta tese.

A todos os demais colaboradores, aos entrevistados e colegas que prestaram as informações de que necessitei no desenvolvimento da pesquisa, especialmente a *Heitor Andrade* e *Paulo Nobre*, ambos do PPGAU, e a *Carlos da Hora*, da SEMURB, cujas colaborações se tornaram de enorme importância.

À *CAPES*, pelo apoio recebido para o desenvolvimento da pesquisa no exterior.

“Não aceiteis o que é de hábito como coisa natural,
pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada,
de arbitrariedade consciente,
de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural,
nada deve parecer impossível de mudar”.
(Bertold Brecht)

RESUMO

Alguns *espaços especiais* protegidos em favor dos direitos fundamentais ao *meio ambiente* e à *moradia* na cidade de Natal se encontram fragilizados face às ações e tentativas de supressão e modificação (ou omissão na implementação) das normas concretizadoras desses direitos em âmbito local, o que parece refletir uma situação que ultrapassa o contexto da cidade. A partir de uma abordagem integrada dos direitos à moradia e ao meio ambiente e respectivos espaços especiais de proteção no campo teórico dos direitos fundamentais, o estudo busca compreender os problemas que incidem no âmbito do dever estatal de *efetivação/concretização* dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia nas cidades, com enfoque nas questões da flexibilização da legislação instituidora de espaços especiais em prejuízo dos atributos por eles resguardados e da falta de implementação do sistema jurídico que permite sua efetividade. Para tanto, busca inicialmente compreender os direitos ao meio ambiente e à moradia e seus respectivos espaços especiais protegidos no sistema jurídico brasileiro, visualizando a evolução de sua proteção legal, assim como os problemas que se apresentam no campo de sua efetividade. Analisando a trajetória dos direitos ao meio ambiente e à moradia e seus *espaços especiais* protegidos em Natal, considerando sua normatização, atributos, indicadores de proteção e evidências de fragilização no âmbito de sua proteção legal e de sua implementação pelos entes estatais, o estudo se propõe a verificar a existência de formas de enfrentamento desse processo de fragilização de direitos. Nesse sentido, aponta fundamentos jurídicos e instrumentos de salvaguarda dessa proteção, especialmente no campo jurídico, no âmbito de uma (re)discussão da questão da discricionariedade administrativa e legislativa em face do dever objetivo estatal de *efetivação/concretização* dos direitos fundamentais no espaço urbano. Isso tudo sem desconsiderar um cenário onde a linha divisória entre os interesses públicos e privados (econômicos) se revela cada vez mais tênue no campo da atuação estatal e onde a cidade se coloca como uma mercadoria especial à reprodução dos negócios imobiliários, conforme os interesses da lógica capitalista.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Meio Ambiente. Moradia. Espaços especiais. Cidades. Proteção. Fragilização.

ABSTRACT

Some protected special spaces on behalf of fundamental rights to the environment and the housing at the city of Natal are fragile by facing actions and attempts to suppress and changing (or omission in the implementation) of standards in furtherance of those rights at the local level, which seems to reflect a situation that goes beyond the context of the city. Based on integrated approach of the housing rights and the environment and its protection of special spaces on the field of fundamental rights, the thesis seeks to understand the weaknesses that affect the legal state duty under the realization/implementation of fundamental rights to the environment and housing in cities, focusing on the issues of flexibility of the founding legislation of special spaces to the detriment of the attributes they protected and the lack of implementation of the legal system that allows their effectiveness. So, it looks initially to understand the environment and housing rights and their special protected areas in the Brazilian legal system, looking forward the evolution of its legal protection, as well as the weaknesses that emerge in the field of their effectiveness. Analyzing the trajectory of the environment and housing rights and their special protected areas in Natal, considering its standards, attributes, protection indicators, weaknesses and negative evidence within its legal protections and their enforcement by state entity, this thesis proposes to verify the existence of forms to confronting the weaknesses founded in the maintenance of legal protection and its implementation. At this point it discusses the legal basis and safeguard instruments of protection, especially within the juridical field, as part of a (re)discussion about issues of legislative and administrative discretion in the face of objective legal state duty to realization/implementation of fundamental rights in the urban space. With all these issues together the thesis does not ignore the scenario where the dividing line between public and private (economic) are becoming ever more tenuous in the field of state action and where the city stands as a special commodity to the reproduction of real estate, according to the interests of capitalist logic.

Keywords: Fundamental rights. Environment. Housing. Special spaces. Cities. Weaknesses.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama explicativo do dever geral de efetivação/concretização dos direitos fundamentais.	57
Figura 2 – Linha do tempo da legislação infraconstitucional brasileira até 1981 e o marco da Constituição de 1988: os cinco momentos da proteção dos recursos naturais.	115
Figura 3 – Carta Aberta sobre o processo de ocupação da Via Costeira - 1987.	159
Figura 4 – Vista do acesso ao Parque das Dunas.	161
Figura 5 – Vista aérea do Parque das Dunas.	161
Figura 6 – Zona de Proteção Rigorosa do Parque das Dunas.	162
Figura 7 – Macrozoneamento da cidade de Natal, com destaque à Subzona de Preservação do Parque das Dunas.	163
Figura 8 – Zonas de Proteção Ambiental da cidade de Natal, com destaque à ZPA-2.	164
Figura 9 – Região Metropolitana de Natal	171
Figura 10 – Áreas de Preservação Permanente, constituídas pelas Zonas de Proteção Moderada e Rigorosa.	178
Figura 11 – Zonas Especiais de Recuperação Urbana e Zona Especial de Expansão Urbana.	181
Figura 12 – Zonas Especiais Turísticas.	186
Figura 13 – Vista parcial da área <i>non aedificandi</i> de Ponta Negra, enseada da mesma praia, Morro do Careca e dunas fixas contínuas.	193
Figura 14 – Reportagem sobre decisão judicial proferida na ACP n.001.05.011076-5 – 1ª Vara da Fazenda Pública de Natal	196
Figura 15 – Vista parcial da ZET-1.	198
Figura 16 – Vista parcial da ZET-3.	200
Figura 17 – Planta do limite de interferência visual do P1.	202
Figura 18 – Planta do limite de interferência visual do P2.	203
Figura 19 – Novotel – empreendimento <i>horizontal</i> face à reação da comunidade de Alto do Juruá	205
Figura 20 – Obstrução da vista do Farol de Mãe Luiza, a partir da Praia do Meio.	208
Figura 21 – Muro construído por um hotel na Via Costeira no ano de 2008. Imagem produzida no sentido Mãe Luiza – Ponta Negra, com indicação do bloqueio visual do Morro do Careca.	214
Figura 22 – Muro construído por um hotel na Via Costeira no ano de 2008. Imagem produzida no sentido Ponta Negra – Mãe Luiza, com bloqueio visual do mar.	214
Figura 23 – Foto de área integrante da ZET-2 em primeiro plano, englobando o Parque das Dunas e a AEIS de Mãe Luiza em segundo plano.	216
Figura 24 – Capa e trecho do Cordel desenvolvido para divulgação do Plano Diretor de Natal (1994) – no processo participativo para aprovação da Lei Complementar 7/94.	240
Figura 25 – Seminário fará leitura do Plano, artigo sobre o processo participativo de discussão do Plano Diretor de Natal.	243
Figura 26 – Cartilhas para divulgação do processo participativo de discussão do Plano Diretor de Natal.	244
Figura 27 – Artigos sobre a movimentação do setor imobiliário na revisão do Plano Diretor de Natal.	246
Figura 28 – Reportagens sobre a aprovação do Plano Diretor de Natal de 1994 (Lei Complementar nº 7/94).	248
Figura 29 – Macrozoneamento de Natal, com destaque às Zonas de Proteção Ambiental.	258
Figura 30 – Área de interseção entre as Zonas de Proteção Ambiental dos Planos Diretores de 1984 e 1994.	260
Figura 31 – Área de controle de gabarito na orla marítima e no entorno do Parque das Dunas.	263
Figura 32 – Vista parcial da área de controle de gabarito do entorno do Parque das Dunas, a partir do Campus Universitário.	267
Figura 33 – Áreas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor de 1994.	273
Figura 34 – “Revisão do Plano Diretor de Natal deve ser acompanhada pela população: para o IAB, os critérios técnicos não podem ser substituídos por interesses políticos” (TN, 27 abr. 1997).	287
Figura 35 – Artigo sobre o lançamento de um condomínio de luxo pela Diagonal-Rossi.	291
Figura 36 – Delimitação contida na Lei Complementar 27/2000. Bairro de Ponta Negra.	292
Figura 37 – A) Vista de Ponta Negra do edifício Corais do Atlântico, 2000. B) Vista de Ponta Negra (skyline) do edifício Corais do Atlântico, 2008.	294
Figura 38 – “Paredão” de edifícios em Ponta Negra. A) Vista do cruzamento da Av. Eng. Roberto Freire com a Rota do Sol. B) Vista da Av. Eng. Roberto Freire para o “paredão”.	294

Figura 39 – Localização do bairro de Mãe Luiza.	296
Figura 40 – Vista aérea do bairro de Mãe Luiza. Natal/RN	296
Figura 41 – Área Especial de Interesse Social de Mãe Luiza.	297
Figura 42 – Primeiras ações para construção do empreendimento Paradiso Mare Resort na Via Costeira. Vista com o Farol de Mãe Luiza ao fundo.	299
Figura 43 – Primeiras ações para construção do empreendimento Paradiso Mare Resort na Via Costeira.	299
Figura 44 – Limites da Área Especial de Interesse Social de Mãe Luiza.	303
Figura 45 – Localização do Passo da Pátria, 2002.	307
Figura 46 – Área oficial do Passo da Pátria com divisões, 2002.	308
Figura 47 – Passo da Pátria.	310
Figura 48 – Vista do Passo da Pátria.	311
Figura 49 – Vista da AEIS de Nova Descoberta	313
Figura 50 – Localização da Área Especial de Interesse Social de Nova Descoberta	313
Figura 51 – Vista aérea da AEIS de Nova Descoberta.	314
Figura 52 – Localização da Área Especial de Interesse Social de Jardim Progresso. Zona Norte de Natal.	316
Figura 53 – Vista da AEIS de Jardim Progresso.	317
Figura 54 – Imagem da AEIS da África.	318
Figura 55 – Localização da Área Especial de Interesse Social da África, situada entre duas Zonas de Proteção Ambiental (8 e 9).	319
Figura 56 – Localização da Zona de Proteção Ambiental do San Vale.	321
Figura 57 – A regulamentação da ZPA-1, o aumento da área fixada no Plano Diretor de 1994.	325
Figura 58 – Integração da ZPA-1 com o entorno.	327
Figura 59 – Vista aérea e delimitação do Parque Dom Nivaldo Monte.	330
Figura 60 – Aspecto geral da restinga arbustiva densa, tipo de vegetação natural com maior.	330
Figura 61 – Área construída na ZPA-1 - ao fundo habitações com alto padrão de construção	331
Figura 62 – Sobreposição dos Planos Diretores de 1984 e 1994, com destaque à área do rio Pitimbu, posteriormente ZPA-3.	332
Figura 63 – Vista parcial da ZPA-3.	333
Figura 64 – Vista parcial da ZPA-3, limite da BR 101.	334
Figura 65 – Zoneamento Ambiental da ZPA-3. Anexo II, Lei 5273/01.	335
Figura 66 - Interseção da ZPA-4 dos Planos Diretores de 1994 e 2007.	337
Figura 67 – Vista parcial da ZPA-4.	338
Figura 68 – Reportagem sobre protesto contra alterações na regulamentação da ZPA-5 (Lagoinha).	347
Figura 69 – Vista parcial da ZPA-5.	349
Figura 70 – Vista parcial da ZPA-5. Ao fundo, prédios do bairro de Ponta Negra e Alagamar.	350
Figura 71 – Evidência de irregularidade na ZPA – 5.	350
Figura 72 – Reportagem sobre o “Abraço ao Morro do Careca”, manifestação contra a construção de prédios no entorno.	353
Figura 73 – Vista parcial da ZPA-6 (Morro do Careca e dunas associadas)	353
Figura 74 – Vista parcial da ZPA-8.	355
Figura 75 – Vista parcial da ZPA-9.	356
Figura 76 – Áreas Especiais no Plano Diretor de 1994.	357
Figura 77 – Panfleto elaborado pela ONG Natal Voluntários. 2007.	374
Figura 78 – Quadro apresentado juntamente com a Emenda Modificativa 1	376
Figura 79 – Pesquisa Certus sobre construções verticais nas proximidades do Parque das Dunas.	379
Figura 80 – Mobilização na Câmara dos Vereadores durante o processo de revisão do Plano Diretor de Natal, 2007.	381
Figura 81 – Carta de Adolfo Perez Esquivel dirigida ao Prefeito de Natal, 2007.	382
Figura 82 – Carta de Adolfo Perez Esquivel dirigida ao Presidente da Câmara Municipal, 2007.	383
Figura 83 – Proibição da entrada da sociedade civil na Câmara Municipal por ocasião da votação do Plano Diretor.	386
Figura 84 – Plenário da Câmara Municipal vazio no momento inicial da votação do Plano Diretor, em face do impedimento da entrada de pessoas que não portassem senhas distribuídas pelos vereadores.	386
Figura 85 – Reportagens sobre ações do Executivo Municipal e do Ministério Público Estadual referentes à derrubada dos vetos ao Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor.	388
Figura 86 – Parte de matéria sobre o processo de Revisão do Plano Diretor.	391
Figura 87 – Atividades do Fórum Natal Cidade Sustentável.	393
Figura 88 – Macrozoneamento da cidade de Natal.	401

Figura 89 – Zonas de Proteção Ambiental no Plano Diretor de 2007.	403
Figura 90 – Zoneamento do Plano Diretor de 1994 referente à parte do bairro de Ponta Negra.	405
Figura 91 – Zoneamento do Plano Diretor de 2007 referente à parte do bairro de Ponta Negra, com indicação do aumento do limite da ZET-1 e acréscimo da AEIS da Vila de Ponta Negra.	405
Figura 92 – Vista parcial da ZPA-10.	407
Figura 93 – Zoneamento contido na Lei nº 4.463/95, com demarcação da área integrante da ZPA-10.	407
Figura 94 – Área <i>non aedificandi</i> de Ponta Negra.	408
Figura 95 – Áreas de Controle de Gabarito de acordo com o Plano Diretor de 2007.	410
Figura 96 – Delimitações da Área de Controle de Gabarito do Parque das Dunas considerando o Plano Diretor de 2007 e o Projeto de Lei enviado pelo Executivo (delimitação em vigor por força de decisão judicial definitiva).	411
Figura 97 – Áreas de Controle de Gabarito da Redinha/Zona Norte de Natal. Zona Especial Norte e ZET-4.	413
Figura 98 – Vista parcial da ZET-4.	413
Figura 99 – Vista parcial da Zona Especial Norte englobando parte da ZPA-8.	414
Figura 100 – Anexo da Lei Promulgada n.248/07.	417
Figura 101 – Diagrama das necessidades habitacionais no município de Natal.	420
Figura 102 – Diagrama sobre as manchas de interesse social e as áreas especiais de interesse social.	421
Figura 103 – Áreas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor de 2007.	425
Figura 104 – Área onde se situa a AEIS de Ponta Negra, 2009.	427
Figura 105 – Capa de publicação da Prefeitura do Natal.	440
Figura 106 – Capa e abertura de caderno de propaganda imobiliária.	441
Figura 107 – Notícia sobre revisão das licenças concedidas para empreendimentos no entorno do Morro do Careca.	442
Figura 108 – Anuncio de revisão do Plano Diretor de Natal pelo Executivo.	443
Figura 109 – Figura contida no Parecer técnico apresentado à 45ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente por ocasião de audiência pública realizada em 27 abr. 2009.	447
Figura 110 – Figura contida no Parecer técnico apresentado à 45ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente por ocasião de audiência pública realizada em 27 abr. 2009.	448
Figura 111 – ZPA-7. Área objeto de solicitação administrativa para terraplanagem.	458
Figura 112 – Vista parcial da ZPA-7.	459
Figura 113 – Propaganda do empreendimento Riverside.	459
Figura 114 – Construção do empreendimento Riverside.	460
Figura 115 – Situação do empreendimento Nova Petrópolis.	460
Figura 116 – Maquete eletrônica do empreendimento Nova Petrópolis.	461
Figura 117 – Localização dos empreendimentos Riverside e Nova Petrópolis (ambos na ZPA-8 e o segundo também na Zona Especial Norte) e de José Alvamar C. Barbosa Júnior (na ZET-4), das nascentes identificadas na ZPA-8 e da delimitação proposta para o Parque Estadual dos Mangues.	463

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Peculiaridades e similaridades nas perspectivas histórica e conceitual dos direitos humanos fundamentais ao meio ambiente e à moradia.....	52
Quadro 2 – Perspectiva comum (dupla natureza jurídica) dos direitos humanos fundamentais ao meio ambiente e à moradia.....	57
Quadro 3 – Desdobramentos da dimensão subjetiva dos direitos fundamentais e deveres objetivos correlatos.....	62
Quadro 4 – Subdivisão da perspectiva dos direitos fundamentais como direito a prestações (dimensão positiva) e deveres objetivos correlatos (comum aos direitos ao meio ambiente e à moradia)	62
Quadro 5 – Desdobramentos da dimensão objetiva (comum aos direitos ao meio ambiente e à moradia)	65
Quadro 6 – Deveres estatais de efetivação/concretização dos direitos à moradia e ao meio ambiente em âmbito local por meio dos espaços especiais (de proteção ambiental e de interesse social)	72
Quadro 7 – O direito fundamental à moradia (art.6º - CF) e a relação direito subjetivo ↔ dever objetivo estatal.....	136
Quadro 8 - O direito fundamental ao meio ambiente (incluindo a paisagem) - art.225 e 216/CF – a relação direito subjetivo ↔ dever estatal objetivo	137
Quadro 9 – Síntese da caracterização ambiental da cidade de Natal.....	256
Quadro 10 – Comparação entre critérios (art.3º) dos Planos de 1994 e 2007	394
Quadro 11 – Comparação entre diretrizes (art.4º) dos Planos de 1994 e 2007	396
Quadro 12 – Compilação de aspectos importantes do PD/2007 relativos aos espaços especiais ambientais – ZPA’S, ACG’S E ANAE’S	416
Quadro 13 – Comparação entre definições contidas nos Planos de 1994 e de 2007	423
Quadro 14 – Compilação de aspectos importantes do PD/2007 relativos às Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS)	430
Quadro 15 – Situação administrativa das ZPA’s e ACG’s ainda não regulamentadas, ao final de 2009.....	455
Quadro 16 – Situação administrativa do procedimento de revisão das ZPA’s, ACG’s E ANAE’s já regulamentadas, ao final de 2009	455
Quadro 17 - Compilação de informações referentes à construção de empreendimentos pretendidos para a ZPA-8 e a ZET-4 após o PD/2007.....	464
Quadro 18 – Trajetória dos direitos ao meio ambiente e à moradia e espaços especiais (ambientais e sociais) em Natal	472
Quadro 19 –Atributos e indicadores de proteção dos espaços especiais (ambientais e sociais) constantes do PD/2007 e já regulamentados até dezembro de 2009 e evidências do processo de fragilização	478
Quadro 20 – Atributos e indicadores de proteção dos espaços especiais (ambientais e sociais) constantes do PD/2007, ainda não regulamentados até dezembro de 2009 e aspectos correlacionados ao processo de fragilização	481
Quadro 21 – Princípios e dever correlato na produção e modificação das normas urbanísticas e ambientais locais pelo Executivo e Legislativo (Grupo 1).....	527
Quadro 22 – Princípios e dever correlato na produção e modificação das normas urbanísticas e ambientais locais pelo Executivo e Legislativo (Grupo 2) e instrumento urbanístico relacionado	534
Quadro 23 – Princípios e dever correlato na produção e modificação das normas urbanísticas e ambientais locais pelo Executivo e Legislativo (Grupo 3)	537
Quadro 24 – Outros princípios, deveres correlatos e direitos conexos a serem observados na produção, modificação e implementação das normas urbanísticas e ambientais locais (Grupo 4)	550
Quadro 25 – Condicionantes e limitadores da ampla discricionariedade administrativa e legislativa na elaboração, modificação e implementação da legislação urbanística e ambiental local em favor dos direitos fundamentais (com foco no meio ambiente e na moradia)	550
Quadro 26 – Propostas de inclusão normativa na legislação federal (Estatuto da Cidade).....	556
Quadro 27 – Proposição de inserções normativas na legislação municipal local.....	558

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABES/RN – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental do Rio Grande do Norte
ACG – Áreas de Controle de Gabarito
ACP – Ação Civil Pública
ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social
AEU – Área de Expansão Urbana
AGERN – Associação Profissional dos Geólogos do Estado do Rio Grande do Norte
AIB – Associação Imobiliária Brasileira
ANAE – Áreas *non aedificandi*
ANOREG – Associação dos Notários e Registradores do Brasil
AMPA – Associação de Moradores dos Conjuntos Ponta Negra e Alagamar
APAN/RN – Associação Profissional dos Arquitetos do Rio Grande do Norte
APP – Área de Preservação Permanente
ARSBAN – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal
ASPOAN – Associação Potiguar Amigos da Natureza
AU – Área Urbana
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional de Habitação
CAERN – Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte
CDB – Convenção da Diversidade Biológica
CDL – Clube dos Diretores Lojistas
CE – Comunidade Europeia
CF – Constituição Federal
CIA – Centro Industrial Avançado
CLBI – Centro de Lançamento da Barreira do Inferno
CMA – Coordenadoria de Meio Ambiente
CMC – Conselho Municipal de Cultura.
CMP – Central dos Movimentos Populares
CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas
CNA – Confederação Nacional da Agricultura
CNH – Conselho Nacional da Habitação
CODEMA – Coordenadoria de Desenvolvimento e Meio Ambiente
CODERN – Companhia Docas do Rio Grande do Norte
COHAB – Companhia de Habitação do Rio Grande do Norte
CNH – Companhia Norte-Rio-Grandense da Habitação
CONHABIN – Conselho de Habitação de Interesse Social
CONACAN – Conselho Comunitário de Candelária
CONEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente
CONPLAM – Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (utilizada após 7.12.1989 – data da Lei Municipal n.3.878/89)
CONPLAN – Conselho Municipal de Planejamento Urbano (utilizada antes de 7.12.1989)
CONSAB – Conselho de Saneamento Básico
CONUR – Conselho de Urbanização
COPURB – Conselho de Política Urbana
COMSAB – Conselho Municipal de Saneamento Básico
CREA/RN – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Norte
CT – Centro de Tecnologia
DARQ – Departamento de Arquitetura e Urbanismo
DATANORTE – Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Norte
DER/RN – Departamento de Estradas e Rodagens no Rio Grande do Norte
DHESCA – Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais
DIN – Distrito Industrial de Natal
DL – Decreto-Lei
EIA/RIMA - Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
ETEP – Espaços Territoriais Especialmente Protegidos

ETFRN – Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte
 FAL – Faculdade de Natal
 FECEB/RN – Federação dos Conselhos Comunitários e Entidades Benéficas do Estado do RN
 FECNAT – Federação dos Conselhos Comunitários de Natal
 FIERN – Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte
 FNCS – Fórum Natal Cidade Sustentável
 FNERU – Fórum Nordeste de Reforma Urbana
 FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
 FNRU – Fórum Nacional da Reforma Urbana
 FUNDEP – Fundação para o Desenvolvimento Sustentável da Terra Potiguar do Rio Grande do Norte
 FUNDHAP – Fundação de Habitação Popular
 FUNHABIN – Fundo de Habitação e Interesse Social
 FUNPEC – Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura
 FURB – Fundo de Urbanização
 GEHAU – Grupo de Estudos em Habitação, Arquitetura e Urbanismo
 GEPDN – Grupo Executivo do Plano Diretor de Natal
 GPD – Grupo do Plano Diretor
 IAB/RN – Instituto dos Arquitetos do Brasil/Departamento do Rio Grande do Norte
 IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
 IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
 IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
 ICP- Inquérito Civil Público
 IDE – Instituto de Desenvolvimento da Educação
 IDEC – Instituto de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte
 IDEMA/RN – Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente
 IFRN – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
 INOCOOP – Instituto Nacional de Cooperativas Habitacionais
 IPLANAT – Instituto de Planejamento Urbano de Natal
 IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
 ITIV – Imposto de Transferência Intervivos
 LBPOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento de Território e do Urbanismo
 LDC's – Países menos desenvolvidos
 MIS – Mancha de Interesse Social
 MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
 MPAS – Ministério de Previdência e Ação Social
 NEP – Nível de Elevada Proteção
 NEPE – Nível de Elevada Proteção Ecológica
 OAB/RN – Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Rio Grande do Norte
 ONG – Organização Não Governamental
 ONU – Organização das Nações Unidas
 PD – Plano Diretor
 PDDI – Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado
 PDDLI – Plano Diretor de Desenvolvimento Local Integrado
 PDE – Plano Diretor Estratégico
 PDN – Plano Diretor de Natal
 PEC – Projeto de Emenda Constitucional
 PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
 PEUC – Programa Estadual de Unidades de Conservação
 PGM – Procuradoria Geral do Município
 PHIS – Política Habitacional de Interesse Social
 PIDESC – Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
 PL – Projeto de Lei
 PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
 PMHIS – Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
 PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
 PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente
 PPGAU – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
 RAN – Reserva Agrícola Nacional
 REN – Reserva Ecológica Nacional

RIV – Relatório de Impacto de Vizinhança
RJGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RT – Registro Técnico
SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECRA – Secretaria Municipal das Regiões Administrativas
SECTUR – Secretaria Especial de Comércio, Indústria e Turismo
SEDEA – Sociedade de Estudos, Defesa e Educação Ambiental
SEGELM – Secretaria de Gestão de Pessoas, Logística e Modernização Organizacional
SEHARPE – Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes
SEMFI – Secretaria Municipal de Finanças
SMHIS – Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social
SEMOPI – Secretaria Municipal de Obras Públicas e Infraestrutura
SEMOV – Secretaria Municipal de Obras e Viação
SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral
SEMSUR – Secretaria Municipal de Serviços Urbanos
SEMTAS – Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social
SEMURB – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SINDAGUA – Sindicato dos Trabalhadores das Empresas de Água
SINDUSCON/RN – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Rio Grande do Norte
SPJUA – Setor de Projetos e Planejamento Urbano e Ambiental
SMHIS – Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social
SPU/RN – Superintendência do Patrimônio da União no Rio Grande do Norte
STF – Supremo Tribunal Federal
STU – Superintendência de Transportes Urbanos
STTU - Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito Urbano
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUMOV – Superintendência Municipal de Obras e Viação
SZ – Subzona
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
TCE – Tratado da Comunidade Europeia
UC – Unidade de Conservação
UE – União Europeia
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNP – Universidade Potiguar
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social
ZEPH – Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural
ZER – Zona Especial de Recuperação Urbana
ZET – Zonas Especiais de Interesse Turístico
ZPA – Zonas de Proteção Ambiental
ZPC – Zona de Predominância Comercial
ZPI – Zona de Predominância Industrial
ZPM – Zona de Preservação Moderada
ZPR- Zona de Predominância Residencial
ZPR – Zona de Preservação Rigorosa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
PARTE I OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS E OS ESPAÇOS ESPECIAIS PROTEGIDOS EM FAVOR DO MEIO AMBIENTE E DA MORADIA: PROTEÇÃO E FRAGILIZAÇÃO.....	35
CAPÍTULO 1 OS DIREITOS AO MEIO AMBIENTE E À MORADIA: UMA TEORIZAÇÃO NO ÂMBITO DOS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS, A QUESTÃO DA EFETIVAÇÃO/CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS E SUA FRAGILIZAÇÃO	37
1.1 DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS: ASPECTOS TEÓRICOS ESSENCIAIS	37
1.1.1 Conceituação, perspectiva histórica e as especificidades e similaridades entre o direito ao meio ambiente e o direito à moradia	37
1.1.2 Perspectiva jurídica comum: dupla natureza dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia (relação direito subjetivo ↔dever objetivo estatal).	53
1.2 OS DIREITOS AO MEIO AMBIENTE E À MORADIA E O DEVER ESTATAL DE EFETIVAÇÃO/CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS	65
1.2.1 A relação entre a efetivação/concretização estatal de direitos fundamentais em âmbito territorial local e os espaços especiais (de proteção ambiental e de interesse social)	66
1.2.2 O processo de criação da legislação urbana, sua modificação e implementação: aspectos teóricos e evidências de sua fragilização.	72
CAPÍTULO 2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE E SEUS ESPAÇOS PROTEGIDOS NO BRASIL: UMA EVOLUÇÃO NORMATIVA E UM (SUBSTANCIOSO) REGIME JURÍDICO DE PROTEÇÃO	84
2.1 UMA PRIMEIRA COMPREENSÃO DAS MATÉRIAS URBANA E AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988, O IDEÁRIO DA REFORMA URBANA E A ARTICULAÇÃO DAS TEMÁTICAS NO ESTATUTO DA CIDADE..	85
2.2 O DIREITO À MORADIA E SEUS ESPAÇOS DE EFETIVAÇÃO NA CIDADE (AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL)	93
2.2.1 Uma necessária compreensão da questão da moradia no Brasil	93
2.2.2 O direito à moradia posto em sede constitucional e sua normatização	102
2.2.3 As zonas especiais de interesse social	105
2.3 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO E SEUS ESPAÇOS PROTEGIDOS	113
2.3.1 Algumas observações sobre a proteção ao meio ambiente e sua constitucionalização	113
2.3.2 Os espaços territoriais especialmente protegidos e sua inserção nas cidades	125

2.3.3	A proteção do patrimônio paisagístico	129
CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PARTE I		135
 PARTE II MEIO AMBIENTE E MORADIA: TRAJETÓRIA DOS DIREITOS E ESPAÇOS ESPECIAIS EM NATAL – PROTEÇÃO E FRAGILIZAÇÃO.....		138
 CAPÍTULO 3 O RECONHECIMENTO (FORMAL) DE ÁREAS AMBIENTAL E SOCIALMENTE FRÁGEIS E A PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO AMBIENTAL E CÊNICO-PAISAGÍSTICO		143
3.1	UM MÍNIMO RECONHECIMENTO FORMAL DE ÁREAS AMBIENTAIS E SOCIAIS FRÁGEIS NO PLANO SERETE E NO PLANO DIRETOR DE 1974 (LEI 2211).	145
3.2	O PROJETO VIA COSTEIRA-PARQUE DAS DUNAS E A CRIAÇÃO DO PARQUE ESTADUAL DAS DUNAS (1977)	153
3.3	O PLANO DIRETOR DE 1984: O MEIO AMBIENTE, A MORADIA E A PREOCUPAÇÃO COM A ORLA MARÍTIMA	169
3.3.1	Aspectos essenciais para a compreensão do Plano Diretor de 1984	169
3.3.2	O meio ambiente, a moradia e seus espaços na cidade	176
3.3.3	As Zonas Especiais de Interesse Turístico na orla marítima, sua regulamentação e o momento posterior – as áreas de controle de gabarito (o patrimônio cênico-paisagístico)	183
3.3.3.1	Aspectos gerais relevantes	183
3.3.3.2	A ZET-1 (Ponta Negra) e a área <i>non aedificandi</i>	189
3.3.3.3	A ZET-3 (Praia do Meio)	199
3.3.3.4	A ZET-2 (Via Costeira)	209
3.4	CONCLUSÕES PARCIAIS	216
 CAPÍTULO 4 UM NOVO CONTEXTO NA PROTEÇÃO DE DIREITOS E ESPAÇOS – AS NORMAS FUNDAMENTAIS E O PLANO DIRETOR DE 1994		219
4.1	AS NORMAS FUNDAMENTAIS NO RECONHECIMENTO DE DIREITOS E PROTEÇÃO DE ESPAÇOS ESPECIAIS	219
4.1.1	A Constituição do Estado do RN (1989)	220
4.1.2	A Lei Orgânica do Município de Natal (1990)	222
4.1.3	O Código do Meio Ambiente do Município de Natal (1992)	231
4.2	OS DIREITOS E OS ESPAÇOS EFETIVADOS/CONCRETIZADOS NO PLANO DIRETOR DE 1994	234
4.2.1.	Breves considerações sobre o contexto político, econômico e social de Natal e sua configuração socioespacial no início da década de 1990	235
4.2.2	O Plano Diretor de 1994 como um marco na efetivação/concretização de direitos e espaços especiais	238

4.2.2.1 Um resgate histórico do processo de construção do Plano	238
4.2.2.2 As normas fundamentais postas no Plano de 1994 e os espaços protegidos em favor do meio ambiente e da moradia	250
4.2.2.2.1 As Zonas de Proteção Ambiental (ZPA's)	254
4.2.2.2.2 As Áreas de Controle de Gabarito (ACG's)	262
4.2.2.2.2.1 O ganho ambiental da instituição da Área de Controle de Gabarito do Parque das Dunas	266
4.2.2.2.3 As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS)	269
4.3 CONCLUSÕES PARCIAIS	277

| CAPÍTULO 5 | A IMPLEMENTAÇÃO (OU NÃO) DOS DIREITOS E ESPAÇOS – REVISÕES E REGULAMENTAÇÕES: POUCOS AVANÇOS E MUITAS EVIDÊNCIAS DE FRAGILIZAÇÃO

5.1 ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE AS REVISÕES E A REGULAMENTAÇÃO (OU NÃO) DO PLANO DIRETOR DE 1994	281
5.2 AS REVISÕES DO PLANO DE 1994	286
5.2.1 A primeira revisão (1999) e as ameaças às áreas de controle de gabarito	286
5.2.2 A segunda revisão (2000) – novas ameaças e o <i>boom</i> de Ponta Negra.....	292
5.3 AS REGULAMENTAÇÕES DAS AEIS E SUAS DELIMITAÇÕES FUNCIONAIS	295
5.3.1 A regulamentação da AEIS de Mãe Luiza (1995) – um importante ganho na proteção ao direito à moradia	295
5.3.2 A regulamentação da AEIS do Passo da Pátria, a criação da AEIS de Nova Descoberta e as delimitações funcionais (Jardim Progresso e África)	305
5.3.2.1 A AEIS do Passo da Pátria – a “necessidade formal” e o descolamento da complexidade real	306
5.3.2.2 A AEIS de Nova Descoberta – uma iniciativa <i>sui generis</i> e descoordenada	311
5.3.2.3 As delimitações funcionais da “periferia da periferia” – Jardim Progresso e Favela da África	315
5.3.2.3.1. A AEIS de Jardim Progresso	315
5.3.2.3.2. A AEIS da Favela da África	318
5.4 AS REGULAMENTAÇÕES DAS ZPA'S	320
5.4.1 As regulamentações das ZPA-1 (San Vale); ZPA-3 (Pitimbu) e ZPA-4 (Guarapes) e momento posterior – relevância ambiental e proteção fragilizada	321
5.4.1.1 A ZPA-1 (San Vale)	321
5.4.1.2 A ZPA-3 - entre o Rio Pitimbu e Avenida dos Caiapós (Cidade Satélite)....	331
5.4.1.3 A ZPA-4 - cordões dunares do Guarapes	337
5.4.2 A regulamentação da ZPA-5 (Lagoinha) e sua polêmica alteração – uma perda injustificável	340
5.5 A AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DAS DEMAIS ZPA'S E DA ÁREA DE CONTROLE DE GABARITO DA REDINHA – ZET-4 – ALGUNS FATOS E EVIDÊNCIAS IMPORTANTES	351

5.6 CONCLUSÕES PARCIAIS	358
 CAPÍTULO 6 A REAFIRMAÇÃO DOS DIREITOS E AVANÇOS E A FRAGILIZAÇÃO NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO LEGAL DOS ESPAÇOS ESPECIAIS: O PLANO DIRETOR DE 2007	
6.1 UM RETRATO DE NATAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI	362
6.2 O PLANO DIRETOR DE 2007 (LEI COMPLEMENTAR Nº 82)	365
6.2.1 Aspectos relevantes da construção do Plano	365
6.2.1.1 A fase administrativa do processo de revisão	365
6.2.1.2 A tramitação do Projeto de Lei no Legislativo, as emendas referentes aos espaços de interesse ambiental e social e seus desdobramentos	371
6.2.2 A reafirmação dos fundamentos da Política Urbana Municipal estabelecida em 1994 e as normas voltadas à efetivação dos direitos à moradia e ao meio ambiente sadio e seus espaços especiais no Plano de 2007	393
6.2.3 Os espaços especiais ambientais e sociais – a reafirmação dos avanços, as conquistas e as evidências do processo de fragilização de direitos	400
6.2.3.1 Os espaços especiais ambientais (ZPA, ACG e ANAE)	400
6.2.3.2 Os espaços especiais sociais (AEIS)	418
6.2.3.2.1 Dos aspectos essenciais para a compreensão das AEIS no Plano de 2007 ..	418
6.2.3.2.2 As AEIS no Plano de 2007	422
6.3 CONCLUSÕES PARCIAIS	431
 CAPÍTULO 7 O BIÊNIO 2007-2009: UMA MUDANÇA DE RUMO NO PLANEJAMENTO URBANO E O ACIRRAMENTO DO PROCESSO DE FRAGILIZAÇÃO	
7.1 OS DIREITOS E OS ESPAÇOS ESPECIAIS NO BIÊNIO 2007-2009: PRIMEIRAS EVIDÊNCIAS	434
7.1.1 A atuação do Poder Executivo: uma mudança de rumo do planejamento urbano em direção ao mercado imobiliário	434
7.1.2 A tentativa de alteração do Plano Diretor e as reações contrárias: o retorno à questão de Mãe Luiza	444
7.1.3 O processo de regulamentação e revisão dos espaços especiais ao final de 2009 e algumas evidências (bastante) negativas	450
7.2 CONCLUSÕES PARCIAIS	466
 CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PARTE II	 469
 PARTE III FUNDAMENTOS E INSTRUMENTOS DE ENFRENTAMENTO DA FRAGILIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE NO ÂMBITO DE SUA EFETIVAÇÃO/CONCRETIZAÇÃO ESTATAL.....	
	503
 CAPÍTULO 8 A PROTEÇÃO DOS DIREITOS AO MEIO AMBIENTE E À MORADIA NO ÂMBITO DA ELABORAÇÃO, MODIFICAÇÃO E	

IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA LOCAL: CONTRIBUTOS TEÓRICO-PRÁTICOS	507
8.1 UMA NECESSÁRIA COMPREENSÃO SOBRE A QUESTÃO DA DISCRICIONARIEDADE	507
8.2 SOBRE REGRAS E PRINCÍPIOS CONDICIONANTES E LIMITADORES DA AMPLA DISCRICIONARIEDADE NAS ATIVIDADES DE ELABORAÇÃO, MODIFICAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E AMBIENTAL LOCAL	514
8.2.1 Quanto às regras constitucionais e infraconstitucionais (de direito urbanístico e ambiental): a observância como dever objetivo estatal	514
8.2.2 Quanto aos princípios condicionantes e limitadores da ampla discricionariedade na elaboração, modificação e implementação da legislação urbanística local	517
8.2.2.1 Uma primeira abordagem sobre os princípios	517
8.2.2.2 Outros princípios e deveres explícitos e implícitos no sistema jurídico. Outras ideias.	520
8.2.2.2.1 Os princípios da proibição do arbítrio, da proporcionalidade e razoabilidade e da motivação. O dever de fundamentação das normas.	521
8.2.2.2.2 Os princípios da coerência e da eficácia. O dever de ponderação e análise. A ideia da avaliação socioambiental prévia.	527
8.2.2.2.3 Os princípios da transparência e da publicidade, o princípio democrático e da participação (gestão democrática da cidade) e o dever de consideração das manifestações e proposições populares	535
8.2.2.2.4 Outros princípios e deveres decorrentes: os princípios da não flexibilização <i>in pejus</i> e da progressividade da proteção e o dever geral de respeito à concretização de direitos: a) preservação do acesso ao patrimônio ambiental e paisagístico; b) proteção da igualdade de acesso à moradia digna.	537
8.3 MECANISMOS DE DISCIPLINA E CONTROLE DA DINÂMICA DA ATIVIDADE ESTATAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA E DE PROTEÇÃO DE ESPAÇOS ESPECIAIS – PROPOSIÇÕES GERAIS E LOCAIS .	551
8.3.1 Da necessidade de diretrizes federais de regulação da dinâmica do planejamento urbano e sua implementação	553
8.3.2 Das medidas propositivas no âmbito do município de Natal	556
CONCLUSÕES	559
REFERÊNCIAS	566

INTRODUÇÃO

A motivação da pesquisa sobre os espaços especiais em Natal, voltados à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia, e seu processo de fragilização adveio da inquietação com problemas verificados na construção das leis de planejamento urbano nessa cidade, em especial as alterações legislativas voltadas a modificar a proteção desses espaços urbanos de enorme relevância ambiental e social.

Em razão de nossa atuação, por um longo tempo, no campo jurídico de orientação, assessoria e consultoria sobre os problemas ambientais ocorridos em Natal, passamos a nos inquietar com algumas situações ocorridas na construção das leis de planejamento urbano na cidade, em especial, as alterações legislativas voltadas a modificar a proteção de espaços urbanos de enorme relevância ambiental e social (através dos quais se efetivam, respectivamente, os direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia).

Tal inquietação, contudo, convivia com a compreensão de que até a promulgação da Constituição Federal de 1988 os instrumentos de Política Urbana apresentavam-se de forma bastante limitada no sentido da proteção de algumas áreas territoriais relacionadas a direitos fundamentais efetivados nas cidades. Porém, com as novas regras e princípios constitucionais (especialmente aqueles contidos nos Capítulos da Política Urbana¹ e do Meio Ambiente² e os que se referem à função social da propriedade³) e sua regulamentação expressa no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), além de algumas alterações em leis federais (como a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente⁴ e o Código Florestal⁵), tínhamos evidente a ampliação das possibilidades de reconhecimento e proteção de áreas que possuem importância fundamental no meio urbano, seja no âmbito da proteção ao direito social à moradia, ou da proteção a recursos ambientais essenciais ao equilíbrio ambiental urbano. Nesse contexto, compreendíamos o reforço normativo que obtiveram os instrumentos das

¹ Que alberga os artigos 182 e 183 daquela Carta.

² Que contém o artigo 225 da Constituição Federal (CF).

³ Dispostos no art.5º, XXIII e art.170, III, aplicados à propriedade imobiliária urbana.

⁴ Com o acréscimo do inciso VI no artigo 9º naquela Lei n.6938/81, por força da Lei Federal nº 7804/89 (introdução dos espaços territoriais especialmente protegidos como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente).

⁵ Com o acréscimo do parágrafo único no artigo 2º da Lei nº 4771/1965, por força da Lei Federal nº 7803/89 (que dispôs sobre a aplicação do Código Florestal às áreas urbanas).

zonas especiais de interesse social⁶, do zoneamento ambiental⁷ e das unidades de conservação⁸. Agregando-se a isso, tínhamos ciência de que, dentre as obrigações postas ao Poder Público com vistas à manutenção do equilíbrio do ambiente, a Constituição Federal listou a criação de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, permitindo a alteração e supressão somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometesse a integridade dos atributos que justificasse sua proteção (artigo 225, §1º, inc.III).

Também compreendíamos que, previstos esses instrumentos pela Carta Constitucional e regulamentados por normas federais, coube aos municípios o papel de implementação deles em nível local, por força de sua competência constitucional de “promover o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento da ocupação do solo urbano” (art.30, VIII); sendo, portanto, o ente competente para execução da Política Urbana⁹ e para o cumprimento do dever de proteger e defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, no âmbito de suas competências, como lhe foi imposto pelo artigo 225 da citada Carta.

Nessa compreensão, sabíamos que, na trilha traçada pela Constituição Federal, a legislação urbana¹⁰ do município de Natal apresentava avanços significativos desde o início dos anos de 1990, quando o Plano Diretor (Lei Complementar nº 7/94), já formulado no processo de redemocratização do Estado brasileiro e antecipando-se às definições do Estatuto da Cidade, instituiu os instrumentos das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e das Zonas de Proteção Ambiental (ZPA), incorporando outras áreas especiais antes instituídas pelo Plano Diretor precedente (Lei nº 3185/84), como

⁶ Na Lei Federal nº 10.257/2001, art.4º, inc.V, alínea f.

⁷ Na Lei Federal nº 10.257/2001, art.4º, inc.III, alínea c. Destaca-se que a Lei Federal nº 6938/81 já considerava o zoneamento ambiental como instrumento de efetivação da Política Nacional de Meio Ambiente (art.9º, II), diferentemente do instrumento da “criação dos espaços territoriais especialmente protegidos” que foi introduzido àquela Lei da PNMA por meio da Lei nº 7804/1989.

⁸ Na Lei Federal nº 10.257/2001, art.4º, inc.V, alínea e.

⁹ Destinada a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos habitantes, conforme o artigo 182 da Carta Constitucional.

¹⁰ O uso da expressão “legislação urbana local” neste estudo pretende indicar também as normas ambientais locais, notadamente aquelas inseridas nos Planos Diretores (lei local de caráter geral – e não, setorial – que vem unir várias temáticas, dentre as quais a ambiental). Pensamos que quando tratamos da legislação urbana nas cidades brasileiras, podemos entendê-la numa perspectiva mais geral, colocando em pauta também a legislação ambiental que incide no âmbito do território urbano. O uso do termo *urbanístico*, contudo, guarda um caráter mais específico, indicativo daquelas normas jurídicas, reguladoras das atividades do Poder Público, destinadas a ordenar os espaços habitáveis (reguladoras, portanto, das *atividades urbanísticas*) (SILVA, 2010, p. 37). Essa compreensão instruirá o uso de um ou de outro termo no decorrer deste estudo.

as Áreas de Controle de Gabarito na orla marítima, voltadas à proteção do patrimônio paisagístico da cidade.

Contudo, embora se identificasse o rebatimento das normas constitucionais e federais no âmbito da legislação local, o que inegavelmente representou importantes avanços no campo da proteção ambiental e social em Natal, nos últimos anos se evidenciou um acirramento da procura do mercado imobiliário pelos espaços especialmente protegidos, aprofundando-se as pressões para alteração e supressão dos instrumentos e mecanismos de proteção definidos pela legislação urbanística e ambiental local.

Contudo, podemos dizer que tal situação não é peculiar à cidade de Natal, já que podemos encontrar, cada vez mais em todo o país, modificações casuísticas da legislação urbanística e ambiental, com objetivo primordial de atendimento de interesses de setores econômicos específicos.

Ainda que alguns sinais desse processo de fragilização de direitos se evidenciem logo após a aprovação do Plano Diretor de 1994, isso se tornou mais visível no ano de 2005, quando houve a alteração do zoneamento ambiental de uma importante Zona de Proteção Ambiental devidamente instituída e regulamentada por lei (ZPA-5 – Região de Lagoinha). Em 2007 se acresceram novas evidências desse processo de fragilização, contundentemente reveladas a partir de ações e tentativas (imotivadas e arbitrárias) de alteração das normas de proteção daqueles espaços especiais (como a AEIS de Mãe Luiza e a Área de Controle de Gabarito do Parque das Dunas), o que ocorreu por ocasião da tramitação legislativa do Projeto de Lei da revisão do Plano Diretor de 1994.

Nesse cenário, foi possível inferir que essas áreas, instituídas por leis – que vêm concretizar direitos fundamentais (à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, postos nos artigos 6º e 225 da Constituição Federal, respectivamente) –, estão sujeitas à modificação imotivada e arbitrária de suas funções, levando à violação dos direitos que visam resguardar, vez que deixam de se servir aos fins para os quais foram criadas.

Diante de tais evidências, percebeu-se que na sociedade contemporânea, espaço e direito constituem elementos intrinsecamente inter-relacionados e que precisam ser assim visualizados e estudados. Esse foi o ponto de partida para o estudo de um problema evidente no planejamento urbano: o processo de fragilização de direitos na legislação urbana local e o risco de que os *espaços especiais urbanos* (através do

quais aqueles direitos se efetivam) deixem de se servir aos fins para os quais foram criados, especialmente no município de Natal.

Importante considerar que o termo *fragilização* vem, nesse estudo, significar tanto as *ações e tentativas de desconstrução* da legislação protetora dos direitos fundamentais estudados (o que passaremos a denominar flexibilização *in pejus*¹¹) quanto as *omissões* na implementação dessa mesma legislação por parte da Administração; o que revela um quadro de fortes disputas pelo controle do território da cidade e o descaso do Estado, através de seus representantes, no exercício de seu dever de *efetivação/concretização* daqueles direitos fundamentais.

Por outro lado, destaca-se que a expressão unificadora *espaços especiais urbanos*, muitas vezes utilizada para representar as categorias de espaços dos quais iremos tratar (de interesse social e de proteção ambiental), tem como principal vantagem apontar para um sentido de unidade e coerência que pretendemos dar no tratamento teórico desses espaços, ainda que cada um deles possua normatização específica.

Compondo essa abordagem se coloca a concepção de que através da instituição desses espaços especiais (tanto de interesse social como de proteção ambiental) se concretizam direitos fundamentais e se colocam deveres objetivos aos entes estatais, ao mesmo tempo em que, no atual estágio de desenvolvimento da sociedade, tais espaços estão sujeitos à mesma lógica de produção das cidades.

Soma-se a isso um aspecto fundamental que une as temáticas do ambiente e da moradia nas cidades brasileiras: um aparente confronto entre os direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia em razão da ocupação de áreas de proteção ambiental por populações pobres, excluídas do mercado formal de habitação. Desse modo, a abordagem integrada desses direitos sob a mesma concepção teórica se faz possível e até mesmo necessária, tomando-se como compreensões essenciais: a) que a evolução histórica do modelo de urbanização no Brasil levou a que a ocupação, por populações pobres, de áreas ambientalmente protegidas seja evidenciada em grande parte das cidades brasileiras¹²; b) que o meio ambiente deve ser visto em sua perspectiva ampla (na qual se coloca a concepção de sustentabilidade)¹³; c) que no âmbito constitucional se colocam métodos para a solução desses conflitos (como o método da ponderação e da

¹¹ Expressão latina que pode ser traduzida como “em prejuízo de”.

¹² Como será visto no Capítulo 2.

¹³ Essa concepção, como vimos, agrega as três vertentes: ambiental, social e econômica.

concordância prática)¹⁴; e d) que a efetivação do direito ao meio ambiente sadio nas cidades passa necessariamente pelo enfrentamento da questão social (com a busca da efetivação do direito à moradia digna e adequada), pautado na perspectiva crítica e transformadora da matriz teórica da Reforma Urbana, que traz para o planejamento e gestão urbana princípios essenciais, como a função social da cidade e da propriedade urbana e a gestão democrática da cidade.

Essencial considerar que a pesquisa tratará do direito à moradia da população pobre (ou seja, de interesse social, que na política urbana brasileira vigente é definida como a população cuja renda familiar é de até 3 salários mínimos), por considerar que é essa (grande) parcela da população que depende da ação do Estado no sentido da garantia do direito de morar dignamente, em virtude da falta de acesso ao mercado formal de habitação e às condições dignas de vida. Assim, fica evidente que todas as vezes em que nos referirmos ao *direito à moradia*, estaremos a tratar do *direito à moradia digna e adequada* de uma população excluída do acesso ao mercado imobiliário.

Outro aspecto a ser considerado tem por foco a questão da dominialidade das áreas – se públicas ou privadas – que se servem à instituição desses espaços especiais. Tal questão aqui não será problematizada por entendermos que a mesma não é determinante da fragilização de direitos evidenciada, especialmente quando se trata da modificação e supressão imotivada e arbitrária da legislação protetora. Nessa visão, pensamos que a conciliação da necessária proteção especial a essas áreas com os eventuais direitos individuais de propriedade que incidirem sobre as mesmas podem ocorrer de diversas formas através de instrumentos jurídicos e urbanísticos já existentes no sistema jurídico brasileiro, sob o prisma da função socioambiental da propriedade. Contudo, não sendo dada relevância a esse aspecto na discussão que ora se introduz, o mesmo será pontuado (ou referido) quando se fizer necessário.

Considerando o exposto, formulou-se a seguinte questão central de pesquisa: como se revela o processo de fragilização a que estão sujeitos os espaços especiais de interesse social e ambiental atualmente inseridos no Plano Diretor de Natal de 2007, do ponto de vista da manutenção de sua proteção legal? Com essa preocupação, indagou-se, em caráter complementar: quais os indicadores existentes nesses espaços que justificam a manutenção de sua proteção, considerando os direitos fundamentais que os mesmos visam resguardar? Quais os meios de conceder maior proteção aos espaços

¹⁴ Objetos de análise no campo do Direito Constitucional.

especiais através dos quais são efetivados direitos fundamentais no meio urbano? Que fundamentos e instrumentos jurídicos poderiam se apresentar para salvaguardar essa proteção?

Para tanto, partimos dos seguintes pressupostos: a) os espaços especiais (de interesse social e de proteção ambiental) atualmente protegidos no Plano Diretor de Natal de 2007 se constituem instrumentos de concretização de direitos fundamentais, estando sujeitos a um regime jurídico geral comum e a normas específicas de proteção; b) a manutenção da proteção a esses espaços especiais está sujeita a um processo de fragilização decorrente, dentre outros fatores, da falta de controle de elementos essenciais do processo de construção das normas de planejamento e gestão urbana e das pressões do campo econômico sobre o político e o administrativo¹⁵, o que exige meios de enfrentamento, especialmente no campo jurídico, no sentido de assegurar a *efetivação/concretização* dos direitos fundamentais no espaço urbano.

A partir dessas compreensões, desenvolveu-se a investigação sobre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente nas cidades, na qual se buscou estudar os *espaços especiais urbanos* instituídos em favor desses direitos na cidade de Natal, em relação aos meios de garantir a proteção de sua concretização em nível local considerando ao *processo de fragilização* a que se encontram sujeitos na atualidade.

Abordando a sociedade contemporânea, os espaços urbanos e os direitos fundamentais que neles se efetivam, nosso objetivo central foi compreender a forma de inserção (precedentes, normatização e atributos) dos *espaços especiais* instituídos em favor dos direitos ao meio ambiente e à moradia na legislação urbana de Natal, e o *processo de fragilização* a que se encontram sujeitos (revelado nas situações de flexibilização *in pejus* e de *omissões* na implementação da legislação por parte da Administração), visando discutir meios de salvaguardar essa proteção, na perspectiva de evitar a imotivada e arbitrária ofensa aos direitos fundamentais que aqueles espaços visam resguardar.

O universo do estudo compreendeu os espaços especiais contidos no Plano Diretor de Natal (Lei Complementar nº 82/2007), focalizando as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), as Zonas de Proteção Ambiental (ZPA's) e as Áreas de Controle de Gabarito (ora denominadas ACG's). Considerando que esses espaços se originaram especialmente a partir da legislação editada na década de 1980, e que as evidências de riscos de supressão e modificação prejudicial são expressivas e crescentes

¹⁵ Em um contexto em que, em sua lógica de produção, a cidade se constitui como mercadoria.

até o momento de proposição da pesquisa, definiu-se como recorte temporal da pesquisa o período de 1984 a 2009, sem desconsiderar aspectos da legislação anterior, na qual já se evidenciava o reconhecimento de alguns importantes espaços ambientais, ainda que através de iniciativas pontuais.

Dando-nos conta, desde o início, da vastidão e complexidade do objeto de estudo, que perpassa o conteúdo de diversas disciplinas, não jurídicas, notadamente o Urbanismo e a Geografia, e jurídicas, como o Direito Urbanístico, o Direito Ambiental, o Direito Constitucional e o Direito Administrativo, foi necessário empreender uma longa e aprofundada jornada no sentido de definir o aporte teórico da análise. Nessa trilha, também compreendemos a importância do estudo dos direitos e espaços urbanos numa perspectiva de construção crítica, reflexiva e propositiva, o que nos levou a, no âmbito de cada uma das disciplinas que envolvem a investigação, optar por teóricos que nos fornecessem a compreensão necessária para a construção do raciocínio que coloca em pauta a questão da fragilização de direitos e espaços especiais na legislação urbana local.

Desse modo, desenvolvemos a pesquisa a partir dos seguintes campos teóricos e doutrinadores: 1. a compreensão do regime jurídico de proteção aos direitos humanos fundamentais (com foco na moradia e no meio ambiente) e a relação direito subjetivo/dever objetivo que ampara a criação dos espaços especiais urbanos, o que fizemos especialmente com base em Ingo Sarlet, J. J. Gomes Canotilho e Cristina Queiróz, além de outros doutrinadores; 2. a compreensão sobre aspectos jurídicos que marcam o processo de construção das normas de planejamento e gestão urbana (com ênfase às questões da dinamicidade e da discricionariedade), para a qual valiosos foram, dentre outros, os estudos de Fernando Alves Correia e Fernanda Paula Oliveira¹⁶; 3. a compreensão sobre a configuração do espaço urbano a partir do processo de globalização dos mercados na atualidade, para a qual tornaram-se especialmente importantes os estudos de David Harvey e Milton Santos, somados ao magistério do doutrinador lusitano Luis Filipe Colaço Antunes, que traz para o contexto do Direito Urbanístico as ideias das pressões do mercado sobre as normas de planejamento.

Pesquisando a doutrina e a legislação internacional e nacional, analisando e sistematização do material encontrado, nos foi possível compilar os argumentos e fundamentos teóricos que forneceram amparo à análise dos espaços especiais instituídos

¹⁶ Destaca-se que, no estágio de doutoramento realizado na Universidade de Coimbra, tivemos a oportunidade de entrevistar esses dois doutrinadores.

em favor dos direitos ao meio ambiente e à moradia na cidade de Natal, em relação aos meios de garantir a proteção de sua concretização em nível local.

Aplicando a compreensão teórica à realidade encontrada em Natal, buscamos inicialmente compreender o processo de inserção dos *espaços especiais* (sociais e ambientais) na legislação urbana de Natal, especialmente a partir da década de 1980 e a trajetória de sua proteção legal. Dessa forma, realizamos os seguintes procedimentos: a) identificação da legislação urbanística e ambiental de Natal relativa aos espaços pesquisados, especialmente a partir de 1980, verificando eventual edição de normas em momento anterior; b) identificação dos atores envolvidos na elaboração das leis urbanas municipais e busca, junto a esses, de informações referentes à criação dos espaços pesquisados; c) realização de análises comparativas a partir do material coletado. Para tanto, desenvolvemos consulta à legislação existente em arquivos públicos; elaboração de mapas contendo as áreas indicadas; entrevistas com atores envolvidos no processo de construção das normas e sua trajetória de proteção e construção de quadro explicativa com a compilação dos resultados encontrados.

Diante dos resultados obtidos nesse segundo momento da pesquisa, buscamos explicitar os indicadores existentes nos espaços especiais de interesse social e de proteção ambiental (atualmente inseridos no Plano Diretor de 2007) que justificassem a sua proteção. Com esse intento, realizamos os seguintes procedimentos: a) identificação na legislação consultada, documentos administrativos e trabalhos acadêmicos, de informações e dados referentes aos fundamentos de instituição daqueles espaços especiais; b) identificação de ações, manifestações e movimentos sociais relativos aos espaços estudados, e eventuais ações administrativas e judiciais correspondentes. Para isso, realizamos consulta à legislação e documentos existentes em arquivos públicos; leitura das atas do CONPLAM¹⁷ e fichamento das informações relevantes; entrevistas com atores que participaram do processo de construção das normas urbanas; consulta a material jornalístico¹⁸ e acervos históricos; pesquisa em trabalhos acadêmicos

¹⁷ Conselho de Planejamento Urbano e Meio Ambiente do Município de Natal. Importante considerar que se encontra no âmbito desse conselho o registro das atas de suas reuniões desde o ano de sua instituição (1973), com algumas ausências, porém, envolvendo períodos curtos de tempo. A leitura de todas as atas, desde o ano da instituição desse Conselho até o ano de 2010, foi essencial para o desenvolvimento da pesquisa.

¹⁸ Destacamos que as informações contidas no material jornalístico pesquisado podem não corresponder fielmente à realidade dos fatos, dada a parcialidade que, muitas vezes, envolve a produção de matérias jornalísticas. Essa constatação, entretanto, não influi negativamente nos resultados da pesquisa vez que a mesma envolveu várias fontes, onde a jornalística foi apenas uma delas.

relacionados aos espaços pesquisados; consulta a processos judiciais e elaboração de quadro demonstrativa dos indicadores encontrados. Também foram realizadas visitas a áreas integrantes dos espaços especiais estudados, para fins de registro fotográfico.

Em seguida objetivamos compreender o processo de fragilização a que estão submetidos os *espaços especiais* objeto da pesquisa. Buscando atender esse propósito, realizamos os seguintes procedimentos: a) investigação e identificação da existência de leis (ou propostas) que vieram (ou tentaram) modificar as normas de proteção dos espaços pesquisados, associado ao contexto social, econômico e político do período; b) pesquisa nas ações administrativas e judiciais relativas às áreas estudadas; c) pesquisa sobre o contexto atual do planejamento urbano da cidade, do mercado e do poder político. Para tanto, realizamos consultas a documentos públicos (incluindo processos judiciais), material jornalístico, acadêmico e de entidades de pesquisa; entrevistas com agentes públicos (atuantes no órgão de meio ambiente e urbanismo e no órgão responsável pelas questões de habitação) responsáveis pelo planejamento e fiscalização dos espaços pesquisados e sistematização de informações e dados encontrados.

No último momento da pesquisa, que consistiu na (re)elaboração teórica, buscamos, no âmbito da literatura e legislação internacional e nacional, fundamentos e instrumentos capazes de ampliar a proteção dos *espaços especiais* (voltados à proteção ambiental e social) no meio urbano, na perspectiva da concretização e efetivação de direitos humanos fundamentais, de modo a desenvolver argumentos que pudessem contribuir para a salvaguarda da sua proteção.

Para tanto, aliando-se à contribuição obtida da doutrina nacional, de enorme valia foi o estágio de doutoramento realizado em Portugal, na Universidade de Coimbra, sob o amparo do Programa Bolsa-Balcão (Sanduíche) implementado pela Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Ministério da Educação brasileiro. Especialmente a partir do ordenamento jurídico português, colocado sob a missão de fazer valer as normas de Direito Comunitário de proteção ambiental, e onde há muito se iniciou o debate doutrinário sobre o tema da dinâmica dos planos urbanísticos¹⁹, encontramos algumas ideias que contribuíram para a formulação dos argumentos utilizados na última parte do trabalho. Também do ordenamento jurídico espanhol obtivemos valiosa contribuição durante a pesquisa realizada a partir da Universidade de Coimbra. Nesse sentido, (re)elaboramos a teoria que nos serviu de

¹⁹ Necessário ressaltar que nas obras de Direito Urbanístico da doutrina brasileira não encontramos uma abordagem direta e sistematizada sobre essa temática.

suporte e formulamos argumentos que pudessem ser aplicados à realidade brasileira e local. Nesse momento desenvolvemos extensa pesquisa na doutrina, legislação, jurisprudência e trabalhos acadêmicos, no âmbito do Direito lusitano e, em menor grau, espanhol; realizamos entrevistas com doutrinadores portugueses, sistematizando o material encontrado e compilando argumentos e fundamentos teóricos encontrados.

Como resultado, o trabalho está estruturado em três partes distintas e complementares.

Na primeira está contido o marco referencial da pesquisa, em que buscamos apresentar os fundamentos teóricos para a compreensão do objeto de pesquisa. Nesse primeiro momento, tratando dos direitos à moradia e ao meio ambiente na perspectiva do regime jurídico geral dos direitos humanos fundamentais, postas as peculiaridades e similaridades entre essas duas categorias de direito, buscamos visualizar e demonstrar as vertentes de proteção e de fragilização nas quais os mesmos se inserem.

Esse referencial está desenvolvido em dois capítulos. No primeiro, tratamos de aspectos teóricos do regime jurídico dos direitos fundamentais (comum aos direitos ao meio ambiente e à moradia), abordando sua concretização e efetivação em face da atuação do Estado brasileiro. Nesse contexto, foi necessário abordar o papel do Estado no planejamento e gestão urbana (atividade considerada essencialmente dinâmica), a produção do espaço na sociedade contemporânea e a questão da fragilização dos direitos e espaços legalmente protegidos no meio urbano. No segundo, tratamos daqueles dois direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, inicialmente colocando em pauta questões, essenciais, relativas à moradia e ao meio ambiente no Brasil, no sentido de compreender a problemática que envolve cada um dos direitos. Em seguida, explicamos o regramento jurídico que incide sobre os direitos ao meio ambiente e à moradia e seus espaços de efetivação na cidade; compreendendo a matéria essencialmente a partir da normatização contida na Constituição Federal de 1988 e leis federais pertinentes.

Compreendido o arsenal teórico que ampara o objeto de estudo, passamos o foco à cidade do Natal, onde empiricamente pode ser comprovada a teorização construída. Com esse objetivo se constituiu a segunda parte do trabalho, a qual é composta de cinco capítulos distintos, correspondentes a momentos históricos definidos e correlacionados. Contudo, nesse caminho, serão pontuados, desde logo, alguns fatos ocorridos em momentos posteriores (referentes aos espaços especiais estudados) que, ao

mesmo tempo em que revelam atributos daqueles espaços, evidencia o processo de fragilização em estudo.

O primeiro capítulo da Parte II (Capítulo 3) expressa essencialmente os resultados referentes ao momento histórico que vai do final dos anos sessenta a meados dos anos 1980. Nesse período, verifica-se que os espaços especiais em Natal passam por uma primeira fase, onde, embora não se constate a noção de direitos a serem garantidos em âmbito territorial, algumas áreas de importância ambiental guardam um primeiro reconhecimento formal (nos Planos de 1968 e 1974, ainda que não implementados, e no Plano Diretor de 1984), embora desvinculadas da noção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O segundo momento da Parte II (Capítulo 4) trata, particularmente, de uma nova fase na proteção de direitos e espaços em Natal, que reflete o contexto político democrático instaurado no país após a Constituição Federal de 1988, onde o discurso dos direitos passou a ser apreendido nas normas derivadas da Carta Maior, como a Constituição do Estado (1989), a Lei Orgânica do Município de Natal (1990) e o Código de Meio Ambiente do Município (1992). Como reflexo desse novo momento de construção de normas democráticas no país, no Estado do RN e na cidade de Natal, surge o Plano Diretor de 1994, considerado um marco na construção de direitos e espaços protegidos e sobre o qual se fará uma abordagem especial. Nesse momento histórico, dá-se início à fase de concretização dos direitos ao meio ambiente e à moradia no território da cidade. Contudo, já se colocam agressões derivadas da visão da “cidade-mercadoria”.

Segue-se o Capítulo 5, que expressa os resultados da análise sobre o processo de revisão e de regulamentação (ou não) do Plano de 1994, especialmente no tocante às ZPA's, às AEIS e à ZET-4, e em que serão pontuados e analisados os avanços e as evidências de fragilização presentes nesses processos. Nesse momento, se evidenciou que aquela concretização legislativa dos direitos fundamentais não foi acompanhada das obrigações do Poder Público no sentido de sua efetivação, em face, especialmente, de sua grande omissão na necessária regulamentação das normas e aplicação dos instrumentos introduzidos no momento anterior.

O quarto momento da Parte II (Capítulo 6) é composto da análise sobre o Plano Diretor de 2007, momento em que se evidenciarão algumas situações bem definidas, como a reafirmação das conquistas na proteção dos direitos à moradia e ao meio ambiente e seus espaços na cidade, com importantes ganhos, e a expressão das enormes

agressões no âmbito da proteção legal desses mesmos espaços, seus determinantes e implicações (o que comprova que o processo de fragilização de direitos seguiu seu curso). O conhecimento desses aspectos nos possibilitou compreender e explicitar os atributos e indicadores existentes nesses espaços que justificam a manutenção de sua proteção legislativa e administrativa, considerando os direitos fundamentais que tais espaços vêm resguardar. Na essência, se verificará que, ao lado de um avanço da proteção desses direitos fundamentais, se coloca uma absoluta ausência de limites ao poder discricionário do legislador.

No quinto e último momento da Parte II (Capítulo 7) focaliza-se a atuação do Poder Público, no biênio 2007-2009, referente à proteção (ou não) dos direitos e espaços estudados, novas evidências de sua fragilização e o processo de regulamentação das normas constantes no Plano Diretor de 2007. O resultado dessa análise, agregado a toda a compreensão posta nessa Parte II do estudo, permitiu chegar à compilação da trajetória dos direitos e espaços no Município, visualizando os atributos e indicadores de importância de cada um deles, assim como as evidências do processo de fragilização a que estão submetidos no âmbito de sua proteção legal. A análise realizada nesse período indica, ainda, um acirramento da visão da cidade como mercadoria, especialmente por parte do Poder Executivo.

A compreensão da situação fática e legislativa posta no município de Natal, especialmente na última década, que revela um evidente quadro de fragilização na proteção dos direitos fundamentais (à moradia e ao meio ambiente, neste incluído o direito à paisagem) e seus espaços de proteção, associado a importantes atributos e elementos indicadores da necessidade de consolidação da proteção a esses espaços especiais, nos impulsionou no objetivo de buscar meios de salvaguarda de tais direitos e espaços em face do que denominamos flexibilização *in pejus* e da não efetivação da legislação protetora existente²⁰.

Fundamentando-se nessa compreensão, construiu-se a última parte do trabalho, que denominamos indicativa e propositiva, na qual se buscou respostas para as seguintes questões: como conceder maior proteção aos espaços especiais onde se efetivam direitos humanos fundamentais (meio ambiente e moradia), diante das ações e omissões do Poder Público? Como evitar que o processo da dinâmica do planejamento

²⁰ O que entendemos se constituir em verdadeira afronta aos direitos fundamentais concretizados e conquistados por seus titulares no âmbito do território.

urbano possa levar à flexibilização da legislação em desfavor desses mesmos direitos fundamentais?

Buscando trilhas possíveis para responder a essas questões, buscamos apresentar contribuições teóricas no sentido de refletir sobre meios de evitar que, no âmbito da construção da legislação urbanística e ambiental local, se intensifique o *processo de fragilização* de direitos, compreendido como o processo de flexibilização *in pejus* dos direitos e espaços legalmente protegidos (em favor dos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente) e a não implementação²¹ dessas mesmas normas protetoras em prejuízo da efetivação daqueles direitos.

Com tais objetivos, construímos a terceira parte do trabalho, sob a compreensão essencial de que é especialmente no âmbito do tema da dinâmica do planejamento urbano e da limitação da discricionariedade na elaboração, modificação e implementação das normas concretizadoras dos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente nos espaços urbanos, que devem ser claramente visualizados e enfrentados os enormes desafios que se apresentam no sentido de evitar a flexibilização *in pejus* da legislação e de buscar a sua implementação.

Nesse sentido, a última parte da tese se encontra concentrada no Capítulo 8, na qual apresentamos contributos teórico-práticos que trazem a compreensão quanto à possibilidade de compatibilizar a proteção dos direitos fundamentais nos espaços urbanos com a dinâmica do planejamento e gestão urbana nas cidades brasileiras contemporâneas e no município de Natal. Contudo, se fez necessária uma subdivisão do capítulo em três itens. No primeiro deles, apresentamos alguns aspectos fundamentais para a compreensão da questão da discricionariedade legislativa e administrativa nas atividades de planejamento e gestão urbana, visualizando a necessidade de sua limitação e controle. No segundo, com amparo na doutrina nacional e lusitana, explicitamos *regras* e *princípios* considerados condicionantes da atividade de elaboração, modificação e implementação da legislação urbanística e ambiental municipal, assim como *deveres* correlatos aos entes estatais, que compreendemos se colocarem no âmbito do *dever geral de efetivação/concretização dos direitos fundamentais*, direcionando-o para o âmbito dos direitos à moradia e ao ambiente no espaço urbano. E no último,

²¹ Destaca-se que para os fins deste estudo compreendemos o termo *implementação* como a *regulamentação* das normas não autoexecutáveis contidas na legislação urbanística local (em especial, nos planos diretores) e a *aplicação* no âmbito da gestão. No primeiro caso, geralmente atuam os Poderes Executivo e Legislativo, com exclusão desse último nos casos em que a regulamentação ocorre através de outra espécie normativa, que não a lei em sentido estrito. A *aplicação*, contudo, se dá apenas pelo Poder Executivo, no momento da execução das normas através da gestão administrativa.

denominado propositivo, buscamos indicar algumas medidas legislativas entendidas como necessárias e possíveis no sentido de estabelecer limitações e condicionamentos concretos à dinâmica do processo de planejamento e gestão urbana e à ampla discricionariedade de seus atores (Legislativo e Executivo). Nesse sentido, sugerimos *inserções* no âmbito da legislação federal e *alterações normativas* específicas no Município de Natal.

De enorme importância é o destaque para o fato de que, ainda que a Parte III da tese não tenha por objetivo trazer soluções prontas e acabadas para a complexa questão que motivou o estudo, ela tem o principal intuito de demonstrar a imbricada relação entre direitos e espaços urbanos (numa perspectiva de relação entre *direitos* e *deveres*) e as novas possibilidades de construções jurídicas voltadas à concretização da justiça social e ambiental nas cidades.

**| PARTE I | OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS E OS
ESPAÇOS ESPECIAIS PROTEGIDOS EM FAVOR DO MEIO
AMBIENTE E DA MORADIA: PROTEÇÃO E FRAGILIZAÇÃO**



A primeira parte do trabalho compreende o marco teórico da pesquisa, em que se apresentará os fundamentos que permitem compreender seu objeto: os *espaços especiais urbanos* protegidos em favor dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia na cidade de Natal, em relação aos elementos que o protegem e àqueles que os fragilizam no processo de efetivação/concretização de direitos.

Nesse primeiro momento, se buscará: a) compreender os aspectos teóricos essenciais referentes aos direitos à moradia e ao meio ambiente no âmbito da teoria geral dos direitos humanos fundamentais; b) compreender o dever de efetivação/concretização dos direitos ao meio ambiente e à moradia nas cidades por meio dos espaços especiais (de proteção ambiental e de interesse social); c) compreender o processo de fragilização que se desenvolve no âmbito do dever estatal de efetivação/concretização dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia nas cidades, com enfoque na questão da flexibilização da legislação instituidora de espaços especiais em prejuízo dos atributos por eles resguardados; d) compreender os direitos ao meio ambiente e à moradia e seus respectivos espaços especiais protegidos no sistema jurídico brasileiro, visualizando a evolução de sua proteção legal.

| CAPÍTULO 1 | OS DIREITOS AO MEIO AMBIENTE E À MORADIA: UMA TEORIZAÇÃO NO ÂMBITO DOS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS, A QUESTÃO DA EFETIVAÇÃO/CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS E SUA FRAGILIZAÇÃO

1.1 DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS: ASPECTOS TEÓRICOS ESSENCIAIS

O estudo sobre os *espaços especiais* protegidos no âmbito do território urbano em favor do meio ambiente e moradia, postos como *direitos fundamentais*²², exige a compreensão de aspectos teóricos essenciais a essa categoria de direitos. Essa abordagem teórica, de caráter geral, demonstra a possibilidade de se proceder uma análise integrada dos direitos em estudo e dos deveres estatais correlatos no âmbito de sua efetivação/concretização.

1.1.1 Conceituação, perspectiva histórica e as especificidades e similaridades entre o direito ao meio ambiente e o direito à moradia

Considerando a imprecisão que muitas vezes acompanha o uso dos termos *direitos humanos*, *direitos fundamentais* e *direitos humanos fundamentais*, coloca-se a necessidade de bem compreendê-los.²³

²² Embora o tema dos direitos fundamentais seja um dos mais instigantes e problematizados da disciplina jurídica, comportando, portanto, uma série de abordagens e aprofundamentos, para os fins deste estudo importa compreender alguns aspectos essenciais, o que nos permite visualizar os fundamentos jurídicos que amparam tanto o direito ao meio ambiente como o direito à moradia. Na atualidade, a matéria vem sendo objeto de uma aprofundada discussão no campo do Direito Constitucional, da moderna Teoria da Constituição, da Teoria dos Princípios, da Teoria dos Direitos Fundamentais, do Neoconstitucionalismo (em suas vertentes) e no debate sobre a Constituição dirigente, no qual a presença do direito europeu é forte, especialmente o português, através dos estudos de J. J. Gomes Canotilho. Segundo a tese da Constituição dirigente, conduzida pelo citado professor lusitano, é reconhecido um caráter cogente nas normas constitucionais, o que vincula o legislador e sua atividade legiferante. A formulação original do professor português foi revista por ele em razão da percepção de que a globalização da economia e o avanço do neoliberalismo atuavam no sentido da destruição da ideia de autossuficiência da Teoria da Constituição Dirigente (CANOTILHO, 2001). Nesse contexto, de enorme relevância é a compreensão do pensamento de Faria (1996; 1999) quanto às relações entre a globalização econômica, o Estado e o Direito.

²³ Em nosso livro *Meio Ambiente Sadio: direito fundamental em crise* (DUARTE, 2003, p. 79-82), também fazemos uma abordagem sobre o tema. Contudo, a matéria possui amplo tratamento doutrinário, especialmente no que se refere à distinção entre “direitos fundamentais” e “direitos humanos”. Ver Sarlet (2010).

Afirmam Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins (2008, p. 46) que os *direitos fundamentais* são os direitos das pessoas (físicas ou jurídicas) positivados na Constituição de um Estado. Na mesma linha de pensamento, Ingo Sarlet (1998, p. 31) considera que os direitos fundamentais são aqueles direitos da pessoa humana que estejam reconhecidos e protegidos (positivados) no ordenamento jurídico de determinado Estado, via Constituição²⁴. Para esse último autor, todos os direitos fundamentais são também direitos humanos, “no sentido de que seu titular será sempre o ser humano, ainda que representado por entes coletivos (grupos, povos, nações, Estados)” (DIMOULIS; MARTINS, 2008, p. 46).

A seu turno, os direitos humanos se constituem uma expressão que se refere aos direitos suprapositivos; ou seja, aqueles que se colocam além do ordenamento jurídico de cada Estado (DIMOULIS; MARTINS, 2008, p. 46). São considerados direitos humanos aqueles consagrados na Ordem Internacional, através de tratados, convenções, dentre outros instrumentos previstos no Direito Internacional. Para José Afonso da Silva (2008a, p. 176), essa terminologia refere-se àqueles direitos decorrentes da pessoa humana, e é aquela utilizada nos documentos internacionais; entendimento que obtém apoio de Sarlet (1998, p. 31).

A partir dessa compreensão, iremos abordar os *direitos fundamentais* e os *direitos humanos fundamentais* como sinônimos, entendendo como tais aqueles *direitos humanos* positivados no ordenamento jurídico de cada país.

Dessa forma, tem-se que todos os direitos humanos podem consistir em direitos fundamentais, desde que o ordenamento jurídico de um país preveja uma norma “*fattispecie aberta*”(princípio da cláusula aberta)²⁵, na qual tende-se a reconhecer em caráter constitucional a existência de outros direitos constantes de lei e das regras

²⁴ Para esse autor, os direitos fundamentais nascem e crescem com a Constituição que o ordena.

²⁵ Essa norma consiste em reconhecer como direitos fundamentais (dentre aqueles constantes da ordem jurídica de um determinado Estado) tanto os direitos formais quanto os materialmente constitucionais. Isso é uma tendência das Constituições contemporâneas. Na nossa Constituição, o art. 5, §2º realiza tal função. Os direitos formalmente constitucionais são aqueles que são enunciados e protegidos por normas com valor constitucional (normas que têm a forma constitucional). Por outro lado, os direitos fundamentais materialmente constitucionais são aqueles que, apesar de não estarem formalmente postos na Constituição, são reconhecidos e protegidos como direitos fundamentais através dos princípios da própria concepção de Constituição dominante, da ideia de direito, do sentimento jurídico coletivo, ou seja, através do sentido da Constituição material do Estado. Nesse diapasão, Jorge Miranda afirma que se “indirectamente, a Constituição – a americana, como a portuguesa e a brasileira – os prevê (direitos fundamentais materiais) é porque adere a uma ordem de valores (ou ela própria encarna certos valores) que ultrapassam as disposições dependentes da capacidade ou da vontade do legislador constituinte; é porque a enumeração constitucional, em vez de restringir, abre para outros direitos – já existentes ou não – que não ficam à mercê do poder político; é porque, a par dos direitos fundamentais em sentido formal, se encontram, em relação constante, direitos fundamentais apenas em sentido material.” (MIRANDA, 2008, p.14).

aplicáveis do direito internacional como direitos fundamentais, assim como os direitos decorrentes do regime por ela adotados.

Isso posto, é necessário compreender que os direitos humanos foram reconhecidos em momentos históricos distintos na esfera internacional; o que exige uma breve abordagem sobre o processo de evolução desses direitos até os dias atuais.

Primeiramente, sob uma perspectiva histórica e política, os direitos humanos surgem contemporaneamente ao surgimento do Estado Moderno ou, ao menos, à integração política da comunidade. No século XVIII, com a opressão da monarquia contra os súditos, a classe burguesa lutou para que fossem reconhecidos determinados direitos, eclodindo a Revolução Francesa (1789), movimento eminentemente burguês que tinha como ideais liberdade, igualdade e “propriedade”²⁶. Dessa forma, surge o Estado Liberal, cunhado numa postura individualista abstrata e na primazia da liberdade, segurança e propriedade, que colocam em pauta os *direitos fundamentais de primeira dimensão*²⁷, os quais marcam a zona de não-intervenção do Estado na esfera individual (ação negativa do Estado). Contudo, somente os integrantes de determinado patamar econômico (burguesia) usufruíam de tais direitos.

Entretanto, a liberdade sem freios da burguesia começou a gerar barbáries no campo social, como as condições sub-humanas de trabalho e de saúde de grande parte da população, o que motivou o surgimento do Estado Social, no qual os direitos de liberdade (típicos do Estado Liberal) se veem contrapostos pelos *direitos econômicos, sociais, culturais*. Esses são os *direitos fundamentais de segunda geração* (ou direitos sociais), que reclamam por uma ação positiva do Estado objetivando a melhoria de vida dos cidadãos. Tais direitos foram expressamente reconhecidos, na ordem internacional, pela Declaração Universal de Direitos Humanos, proclamada na Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas no ano de 1948, onde, em caráter pioneiro, restou consignado pela ordem internacional, os denominados direitos econômicos, sociais e culturais (SARLET, 2010, p. 9). Nos termos daquela Declaração Universal, artigo XXV (1),

Todos têm direito ao repouso e ao lazer, bem como a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à família, saúde e bem estar, inclusive

²⁶ O ideal que ficou famoso na Revolução Francesa foi liberdade, igualdade e fraternidade, porém, inicialmente, o movimento lutava, ao invés da fraternidade, pela proteção da propriedade. Contudo, objetivando ganhar o apoio das massas, os pensadores burgueses iluministas retiraram o termo “propriedade” da expressão que consagrou aquela revolução, substituindo-o por “fraternidade”.

²⁷ Que pertencem à categoria dos “direitos, liberdades e garantias”.

alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença e invalidez, viuvez, velhice e outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Estudando o tema, Suzana Sbrogio'galia (2007, p. 126) afirma que os direitos considerados de segunda dimensão suscitaram

[...] a intervenção do Estado para a repartição equitativa de cargas e vantagens sociais. O indivíduo, por seu turno, deixa de ser considerado abstratamente, para passar a inserir em um contexto formado por circunstâncias reais, concretas e comunitárias. Os direitos fundamentais deixam de configurar unicamente liberdades de ação para se converterem em liberdades de participação e em prestações do Estado. [...] Os direitos fundamentais de segunda geração, assim considerados, vêm cunhados pelos movimentos sociais reivindicatórios da adoção de uma ação positiva do Estado para garantia das liberdades individuais, reconhecidas anteriormente, com intuito de assegurar a justiça social, bem como pela garantia das liberdades sociais [...].

Especificamente quanto à moradia, temos seu reconhecimento – como direito humano – em algumas declarações e tratados internacionais²⁸. Inicialmente reconhecido na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (art.XXV), o direito à moradia também está inserido no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) que, em seu artigo 11, assim prescreve:

Os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequada, assim como a uma contínua melhoria de suas condições de vida. (PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1966)

Destaca-se que o Brasil é signatário do referido Pacto Internacional, o qual, por força do disposto no artigo 5º, §2º, da Constituição Federal, se incorpora ao âmbito do direito interno. De enorme relevância, é o fato de que o supracitado artigo 11 desse pacto introduz a ideia da progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais.

²⁸ Sarlet (2010) destaca que o mesmo não ocorre no plano das convenções de caráter regional, nas quais, segundo o autor, houve timidez ou cautela nesse reconhecimento em caráter geral, uma vez que nem a Convenção Européia dos Direitos Humanos (1950) nem a Carta Social Européia (1961) ou a Carta Européia dos Direitos Fundamentais Sociais (1989) tratam desse direito. Contudo, lembra o autor que a Carta de Direitos Fundamentais da União Européia aprovada pelo Conselho Europeu de Nice (França), em 7.12.2000, ainda que destituída da força normativa dos tratados, contém expressa referência à dimensão social dos direitos fundamentais, prevendo o direito de acesso às prestações de segurança e assistência social, inclusive no que se refere a um auxílio à habitação (artigo 34). (SARLET, 2010, p.11).

Incorporando as normas mais amplas sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, veio o Pacto de San José da Costa Rica (1969)²⁹, resultado da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, considerar expressamente o direito de residência (juntamente com o direito de circulação, em seu artigo 22³⁰) no rol dos direitos econômicos, sociais e culturais a serem obrigatoriamente respeitados e garantidos pelos Estados-Partes que, nos termos do mesmo pacto, deveriam adotar medidas legislativas ou de outra natureza necessárias à sua efetivação. Destaca-se, ainda, expressa disposição ali contida no sentido de que as ações dos Estados-partes para fazer valer essas obrigações deveriam ocorrer em direção progressiva visando à plena efetividade desses direitos; só podendo ser estabelecidas restrições e limitações ao gozo do exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais “mediante leis que forem promulgadas por motivo de interesse geral e com o propósito para o qual houverem sido estabelecidas” (art.30).

Também reconhecem o direito humano à moradia a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1968)³¹; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979); a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos – *Habitat I* (1976); e a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)³².

Porém, adquire fundamental importância a Agenda *Habitat*, resultado da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – *Habitat II*³³ e consequente Declaração de Istambul (Turquia – 1996)³⁴, em que o direito à moradia foi reafirmado como direito fundamental de realização progressiva (com remissão aos pactos internacionais anteriores), trazendo, em seu artigo 43, uma minuciosa previsão

²⁹ Adotado e aberto à assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José de Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, e ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992, através do Decreto n.º 678. O Protocolo de San Salvador (1998), ratificado pelo Brasil em 1996, veio reafirmar as disposições contidas no Pacto de San José da Costa Rica; ainda que não tenha expressamente tratado diretamente do direito à residência.

³⁰ Ainda que numa perspectiva mais voltada à proteção contra agressões advindas de ações estatais.

³¹ Adotada pela Resolução 2.106-A (XX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 dez. 1965 - ratificada pelo Brasil em 27 mar. 1968.

³² Sobre o tema, ver Saule Júnior (2001).

³³ Logo no Preâmbulo da Agenda *Habitat*, encontra-se consignado que “os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável, incluindo moradia adequada para todos e assentamentos humanos sustentáveis e tem direito a uma vida saudável e em harmonia com a natureza”.

³⁴ Registra-se que o Brasil é signatário dessa Declaração.

quanto ao conteúdo e extensão desse direito, bem como das responsabilidades gerais e específicas dos Estados signatários.³⁵

A seu turno, os direitos fundamentais, considerados doutrinariamente de terceira geração, surgidos após a Segunda Guerra Mundial, consistem no reconhecimento de direitos que afetam a população como um todo, não apenas no caráter nacional, mas também supranacional, em que, na condição de direitos de solidariedade e fraternidade, de titularidade coletiva ou difusa, desprendem-se da figura do indivíduo, destinando-se à proteção de grupos humanos (SARLET, 1998, p. 50). São considerados como *direitos fundamentais de terceira geração*³⁶ os assuntos de interesse mundial, como os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e à qualidade de vida. Partindo do postulado da *solidariedade social*, é que se colocam os direitos de terceira geração, cujos titulares não recaem no indivíduo em si, mas na própria coletividade ou em agrupamentos sociais (ainda que isso não implique em desconsiderar os direitos subjetivos que deles decorrem). São considerados como tais os direitos coletivos e difusos, como é o caso dos direitos ao meio ambiente equilibrado, à paz, ao desenvolvimento, à proteção dos consumidores, à tutela do patrimônio histórico e cultural, dentre outros, que vocacionam-se à busca de uma melhor qualidade de vida à comunidade.

No plano do Direito Internacional, o meio ambiente foi elevado à categoria de direito humano fundamental em 1972, através da Declaração de Estocolmo, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (que se popularizou como Conferência de Estocolmo)³⁷ a partir do disposto no Princípio nº1 da referida Declaração, *in verbis*:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio, cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, e tem a solene

³⁵ Como destaca Sarlet (2010, p. 11).

³⁶ Como será demonstrado adiante, a ideia de direitos fundamentais de terceira geração já vem sendo assimilada pela jurisprudência de nossos pretórios, notadamente no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

³⁷ Essa Conferência foi de enorme importância no tratamento da questão ambiental e dos problemas sociais (especialmente a pobreza). Contudo, naquele momento, tais temas ainda eram colocados em contraposição em face da discussão entre os países do Norte e do Sul quanto aos ideais do desenvolvimento econômico. Lembre-se das conhecidas declarações do representante do Brasil na Conferência, no sentido de que *o Brasil ainda tinha muito a poluir* (em razão da necessidade de crescer economicamente) e da Ministra da Índia, Indira Gandhi, de que *a maior poluição era a pobreza*.

obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras³⁸.

A partir de então, a concepção do meio ambiente como direito humano fundamental passou a ser absorvida pelos estudos doutrinários, sem maiores polêmicas, assim como nos documentos de caráter internacional que se seguiram aos respectivos encontros, donde se destaca, dentre outros³⁹, a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, resultado da Conferência da ONU realizada no ano de 1992 no Rio de Janeiro, e a Agenda 21⁴⁰, um dos resultados do mesmo encontro internacional de enorme relevância no cenário mundial⁴¹. Como resultados concretos da Conferência do Rio (1992), teve-se o início, no âmbito da ONU, uma série de conferências sobre os temas meio ambiente e desenvolvimento⁴², as quais visaram implementar os tratados e convenções ali produzidos. Importa considerar que toda essa discussão sobre a questão ambiental posta em seara internacional, associada ao tema do desenvolvimento⁴³, levou à compreensão de que a proteção e conservação dos recursos naturais não poderiam estar dissociadas da noção de *sustentabilidade*⁴⁴ em suas demais dimensões (social e econômica)⁴⁵.

³⁸ Verificando o teor desse Princípio 1º, constata-se o reconhecimento, a nível internacional, do direito de todo ser humano a um bem jurídico fundamental: ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à qualidade de vida. Por outro lado, verifica-se que ali se encontra firmado um comprometimento de todos os homens na preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, em prol não só das gerações presentes, mas também das futuras.

³⁹ Também foram aprovados naquela Conferência a *Convenção sobre Mudanças Climáticas*, a *Declaração de Princípios sobre Florestas* e a *Convenção sobre a Biodiversidade*.

⁴⁰ Imperioso ressaltar nesse contexto a importância da *Agenda 21*, assim denominada por traçar as ações político-normativas de promoção do desenvolvimento sustentável a serem adotadas pelos Estados até o século XXI. Caracteriza-se como um documento complexo (com 800 páginas e 40 capítulos distribuídos em quatro sessões) no qual é estabelecido um programa global de política de desenvolvimento e de política ambiental.

⁴¹ Em nosso *Meio Ambiente Sadio* (DUARTE, 2003), fazemos uma ampla abordagem da matéria. Contudo, tais fatos são, em regra, trazidos a baila nos compêndios de Direito Ambiental.

⁴² Podemos destacar a realização das seguintes: Conferência de Viena, em 1993, sobre Direitos Humanos; Conferência sobre População e Desenvolvimento realizada em 1994 no Cairo e, no ano de 1995, as Conferências sobre Desenvolvimento Social (em Copenhague), sobre Mudanças Climáticas (em Berlim) e a já citada Declaração sobre Assentamentos Urbanos (denominada *Habitat II*) na cidade de Istambul (1996).

⁴³ O debate sobre o tema do desenvolvimento associado à discussão ambiental possui uma teorização própria no campo do desenvolvimento sustentável, conceito contido no *Relatório Brundtland*, resultado dos trabalhos da *Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMMA)*, realizados no período de 1983-1987. Nos termos postos naquele relatório, o *desenvolvimento sustentável* é definido como aquele modelo de desenvolvimento que “*atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades*”. NOSSO FUTURO COMUM (1988). Em nosso livro *Meio Ambiente Sadio* (2003) aprofundamos essa questão.

⁴⁴ Para Ignacy Sachs (1993, p. 7), na análise do conceito de sustentabilidade, é necessário considerar simultaneamente as seguintes dimensões: a) *sustentabilidade social*, destinada a melhorar os direitos e as condições de vida das populações e reduzir as distâncias entre os padrões de vida dos grupos sociais; b) *sustentabilidade econômica*, obtida através de uma alocação e gestão eficiente dos recursos, avaliada mais sob critérios macrossociais do que microempresarial e por fluxos regulares de investimentos públicos e

No campo evolutivo, de proteção aos direitos pertencentes ao gênero humano, há que falar, ainda, de uma quarta dimensão de direitos fundamentais, que consistiu nos direitos à democracia, à informação e ao pluralismo, nos termos postos por Paulo Bonavides (2008a, p. 349-351) e Norberto Bobbio (2004, p. 6). Para Bonavides, esses direitos são introduzidos no sistema jurídico pela globalização política, correspondendo, pois, na última fase de institucionalização do Estado Social (BONAVIDES, 2008a, p. 354-355).

Aqui importa destacar que a democracia abordada por Bonavides, na quarta dimensão dos direitos fundamentais, consiste na democracia participativa⁴⁶, que se identificaria com o próprio princípio da participação pública, o qual se caracteriza por ser uma concretização do pluralismo político e expressão do direito de cidadania⁴⁷ e de uma consciência social.

Vista essa categorização doutrinária sobre os direitos fundamentais, é necessário enfatizar o processo cumulativo que os informa, o qual implica na noção de que a sequência de uma geração do direito não exclui a geração passada; não trazendo, dessa forma, uma ideia de revogação, mas, sim, de harmonização, complementação e interdependência. Segundo Ingo Sarlet (1998, p. 47) “não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um progresso cumulativo, de complementaridade, e não de alternância [...]”. Assim, como

privados; c) *sustentabilidade ecológica*, que requer medidas de redução do consumo de recursos e produção dos resíduos, medidas destinadas à intensificação de pesquisas e introdução de tecnologias limpas e economizadoras de recursos, assim como regras destinadas a uma melhor proteção ambiental; d) *sustentabilidade espacial*, que contempla a necessidade de uma melhor distribuição do território com equilíbrio da questão rural-urbana e notadamente da concentração populacional urbana; e) *sustentabilidade cultural*, com objetivo de se buscarem concepções endógenas de desenvolvimento onde sejam respeitadas as peculiaridades de cada ecossistema, de cada cultura e local. Considera Maurice Strong que essas dimensões seriam alcançadas desde que fossem obedecidos os critérios de *equidade social*, *prudência ecológica* e *eficiência econômica*. A esse respeito ver Barbieri (2000).

⁴⁵ Essas são as três principais dimensões em geral tratadas pela doutrina. Ver Leis (1999).

⁴⁶ Para Bonavides (2008a, p. 351), “a democracia caminha, a largos passos, para deixar de ser tão-somente forma de governo, de Estado, de República, de convivência humana e social, de regime, ou de sistema político, para subir a um grau superlativo de princípio, de valor e de normatividade, derivado de sua proclamação e reconhecimento como direito de quarta geração”. Ver também Bonavides (2008b).

⁴⁷ Segundo a Constituição Federal de 1988, assim como as Constituições do Estado moderno, o cidadão consiste no sujeito político. Segundo Jordi Borja (2001, p. 362 e ss), “Ele é o possuidor de um estatuto que lhe confere, além de direitos civis e sociais, os direitos de participação política”. Borja afirma que o conceito de cidadão é fruto de uma realidade dinâmica; e que a cidadania consiste, em primeiro lugar, em uma “relação política entre um indivíduo e uma comunidade política, em virtude de que é membro do pleno direito dessa comunidade e lhe deve lealdade enquanto ela desfrute. Atualmente, a cidadania supõe um estatuto jurídico que atribui um conjunto de direitos políticos, civis e sociais aos sujeitos que a desfrutam. [...] Assim, a cidadania permite executar, pelo menos teoricamente, o conjunto de papéis sociais que ensejam aos ‘cidadãos’ intervir nos assuntos públicos”. No Brasil tanto o pluralismo político como a cidadania se constituem fundamentos da República Federativa, nos termos da CF/88, art. 1º, inc. V e II.

não há exclusão de uma geração pela geração posterior, não há como se falar em importância de determinados direitos fundamentais sobre os demais; o que se terá é a prevalência de um determinado direito sobre outro, mas que isso só poderá ser auferido na situação concreta e pelo método da ponderação⁴⁸.

Por outro lado, com amparo no entendimento de Fábio Comparato (1999, p. 49-50), podemos dizer que os princípios fundamentais do sistema de direitos humanos fundamentais comportam duas ordens: uma informada pelos valores éticos supremos (princípios axiológicos, que corresponderiam à tríade: liberdade, igualdade e fraternidade) e outra, pela lógica estrutural do conjunto (princípios estruturais, que seriam a irrevogabilidade e a complementaridade solidária). Nessa linha de pensamento, a intensificação e a ampliação da consciência ética coletiva através da história requerem a formulação de novos direitos humanos que passam a ser irreversíveis (constituindo o binômio direitos indisponíveis/deveres insuprimíveis), vez que se torna juridicamente inválido suprimir direitos fundamentais por meio de novas regras constitucionais e convenções internacionais. Tanto é assim que através dos tempos os direitos humanos vão ampliando suas dimensões em uma perspectiva de complementaridade, que passa a ser comungada solidariamente por todos os povos⁴⁹, com fundamento no postulado ontológico de que a essência do ser humano é uma só, em que pese as múltiplas diferenças individuais e sociais, biológicas e culturais existentes na humanidade.

Isso posto, é de se destacar, que os direitos humanos fundamentais possuem como fundamento o referencial ético universal da “dignidade da pessoa humana”⁵⁰; o que encontra expressão concreta na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) que veio declarar, logo no primeiro parágrafo de seu preâmbulo, que “o reconhecimento da *dignidade* inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e

⁴⁸ A ponderação pode ser descrita como uma técnica de decisão própria para casos difíceis (*hard cases*), pela qual se procura estabelecer, no plano filosófico, o peso relativo de cada um dos princípios contrapostos. Seus balizamentos devem ser o princípio da razoabilidade/proporcionalidade e a preservação, tanto quanto possível, do núcleo mínimo do valor que esteja cedendo passo. Segundo Ana Paula Barcellos (2008), as etapas da ponderação são: 1) identificar os comandos normativos ou os enunciados normativos em conflito; 2) examinar as circunstâncias concretas do caso e suas repercussões sobre os elementos normativos (identificação dos fatos relevantes); 3) fase da decisão – se estará examinando conjuntamente os diferentes grupos de normas e a repercussão dos fatos sobre eles, a fim de apurar os pesos que devem ser atribuídos aos diferentes elementos em disputa. Na busca da objetividade e racionalidade para a ponderação, a autora procura desenvolver dois parâmetros gerais para orientá-los: a) a preferência das regras sobre os princípios, já que as regras, como padrão geral, não admitem e nem devem ser ponderadas; lembrando-se que o núcleo de parte dos princípios constitucionais tem natureza de regra; b) preferência das normas que promovam ou protejam os direitos fundamentais sobre os demais.

⁴⁹ A proclamação solene do princípio da complementaridade solidária se deu na Conferência Mundial de Direitos Humanos (VIENA – 1993), que considerou os direitos humanos como universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionais.

⁵⁰ A esse respeito ver Comparato (1999).

inalienáveis é o *fundamento* da liberdade, da justiça e da paz no mundo...”, vindo, em seu artigo I, reconhecer que “todos os homens nascem livres e iguais em *dignidade* e direitos...”.

Considerando que os princípios ético-jurídicos ligados à realização da dignidade da pessoa humana assumem uma configuração histórica concreta numa determinada comunidade e momento dado, a circunstancialidade de sua concretização num local e momento determinados vai ocorrer conforme os modelos de Estados em que se constituam (SILVA, 2000, p. 12).

É de se considerar que, como lembra Cristina Queiróz (2007, p. 47-55), o tema dos direitos fundamentais só veio a ressurgir⁵¹, com contundência e rigor, no início da década de 1990 do século XX, marcando uma “viragem ética” no próprio direito e relações internacionais⁵², que pode ser interpretada como uma questão de primazia da “regra de Direito” (*Rule of Law*) sobre a “política” dos Estados, representando, na sua essência, uma questão de “direitos” e de “princípios”, acompanhada da expansão da “retórica” dos direitos do homem e daquilo que se convencionou chamar de “novo” constitucionalismo. Contudo, é importante considerar que nessa “viragem” os direitos fundamentais estão na ordem do dia, mas não necessariamente na ordem das prioridades do Estado interveniente nesse processo (QUEIRÓZ, 2007); o que suscita a constante discussão sobre a questão de sua efetividade⁵³.

Destaca-se que essa discussão sobre a efetividade dos direitos fundamentais se coloca no contexto da ascensão das teorias pós-positivistas (esfera filosófica do novo constitucionalismo), no qual tais direitos assumem o papel de centro do sistema jurídico, devendo toda a ordem jurídica ser interpretada sob a sua ótica. Importa considerar que no sistema jurídico brasileiro esse raciocínio pode ser advindo da

⁵¹ A doutrinadora lusitana lembra que a temática dos direitos fundamentais (direitos humanos na esfera jurídica internacional) se impôs como tema de referência na Carta das Nações Unidas, incluindo a aprovação pela Assembleia Geral (em 10.12.1948, sob a forma de Resolução) da “Declaração Universal dos Direitos do Homem”, a que sucederam uma série de documentos regionais no plano europeu, considerando como mais relevante a “Convenção Européia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais” do Conselho da Europa (aprovada em 4 nov. 1950 em Roma).

⁵² Queiróz (2007) refere-se concretamente à possibilidade da emergência de um “direito de intervenção humanitária”.

⁵³ Podemos considerar que a concepção de *efetividade* posta no debate doutrinário internacional e pátrio se identifica com o conceito trazido por José Afonso da Silva (2008, p. 66) que, entendendo *efetividade* como *eficácia social*, a compreende como a realização concreta desses direitos no plano dos fatos; o que se diferencia da *eficácia jurídica* (*eficácia*) considerada como a possibilidade de a norma jurídica gerar os efeitos que lhe são próprios

constatação de que a dignidade da pessoa humana foi colocada como fundamento da República Federativa do Brasil (CF/88, art. 1º, III).⁵⁴

Contudo, necessário enfatizar que o “renascimento” do debate sobre os direitos fundamentais na sociedade contemporânea, considerando a problemática de sua efetividade, se encontra intrinsecamente relacionado às análises teóricas sobre as consequências do fenômeno da globalização econômica (e suas diversas formas de manifestação), a crise do Estado democrático (e social) de Direito e o crescente processo de exclusão social pelo qual passa grande parte da população⁵⁵. Nesse cenário, a fragilização do Estado e do Direito traz consigo a emergência de novos atores, cujos interesses passam a conduzir os processos econômicos e políticos, a nível externo e interno. Traduzindo, de forma objetiva e certa, essas ideias, diz Sarlet (2010, p. 5):

Na medida em que – por conta da política e da economia do “Estado mínimo” propalado pelo assim designado “consenso neoliberal” – aumenta o enfraquecimento do Estado Democrático de Direito (necessariamente um Estado “amigo” dos direitos fundamentais) e que esta fragilização do Estado e do Direito tem sido acompanhada por um incremento assustador dos níveis de poder social e econômico exercidos pelos grandes atores do cenário econômico, que justamente buscam desvencilhar-se das amarras do poder estatal, coloca-se a indagação a respeito de quem poderá, com efetividade, proteger o cidadão e – no plano internacional – as sociedades menos desenvolvidas.

Nesse contexto, as formas de atuação desse (novo) Estado passam a trazer um entrelaçamento cada vez maior entre interesses dos governos e interesses privados dos agentes econômicos, cada vez mais entrincheirados no próprio Estado (governo), e que terminam por conduzir o “processo de flexibilização e, por vezes, de quase aniquilamento de boa parte das conquistas sociais”. (FERRAJOLI apud SARLET, 2010, p. 5-6). Isso leva à compreensão de que a debatida crise dos direitos fundamentais não se coloca apenas como “uma crise de efetividade, mas alcança inclusive a esfera do próprio reconhecimento e da confiança no papel exercido pelos direitos fundamentais

⁵⁴ A esse respeito ver Ana Paula Barcellos (2008, p. 108-110), Alguns parâmetros normativos para a ponderação constitucional e Luis Roberto Barroso (2008, p. 27-48) em Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo), ambos do livro: *A nova interpretação constitucional*.

⁵⁵ Essa análise é feita, de forma bastante lúcida, por Sarlet (2010).

numa sociedade genuinamente democrática” (SARLET, 2010, p. 8), o que termina por trazer uma crescente descrença nos direitos fundamentais.⁵⁶

No contexto jurídico brasileiro, como ensina Luis Roberto Barroso, a essência da doutrina da efetividade alberga a ideia de tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e indiretamente na extensão máxima de sua densidade normativa; promovendo três mudanças de paradigmas na prática do direito constitucional do país, para realizar seus propósitos. A primeira, no plano *jurídico*, onde se atribui normatividade plena à Constituição, tornada fonte de direitos e obrigações, independente da intermediação do legislador. A segunda, no plano *científico* ou dogmático, reconhecendo ao direito constitucional um objeto próprio e autônomo (ao invés de um discurso puramente político e sociológico)⁵⁷. E a terceira, no plano *institucional*, atribuindo um papel mais destacado ao Judiciário, na concretização dos valores e dos direitos constitucionais (BARROSO, 2009, p. 354).

Ciente dos debates teóricos relativos à efetividade dos direitos fundamentais, importa destacar algumas importantes evidências quanto aos direitos em estudo. Em que pese as diferentes categorias de direitos nas quais, sob uma perspectiva histórica, se colocam os direitos ao meio ambiente e à moradia, é de se destacar (para além dos aspectos acima considerados) outras similaridades que vem compor a compreensão quanto à possibilidade de se fazer uma abordagem teórica integrada dos mesmos.

A primeira delas consiste no fato de que o direito ao meio ambiente equilibrado pode ser visualizado também no âmbito da categoria dos *direitos sociais*⁵⁸, em sua acepção ampla, dada a sua intrínseca relação com a salvaguarda do direito à vida e à saúde em sua ampla dimensão (albergando as condições dignas e adequadas de vida)⁵⁹ e a consequente exigência que se coloca no sentido da atuação *positiva e progressiva* do Estado visando o bem estar e a melhoria das condições de vida dos cidadãos. Considerando o direito ao meio ambiente sadio também como direito social, podemos identificar no Brasil o magistério de José Afonso da Silva (2008a, p. 466). Ainda que essa concepção não se coloque de forma clara no campo doutrinário, é de se reconhecer

⁵⁶ Sobre essa matéria, importantes se colocam as lições de Canotilho (2004). Nesse contexto, importa também considerar a lição de Flávia Piovesan (1997, p. 200), segundo a qual: “a violação dos direitos sociais, econômicos e culturais é resultado tanto da ausência de forte suporte e intervenção governamental, como da ausência de pressão internacional em favor dessa intervenção.

⁵⁷ Lembremo-nos que, antes do Neoconstitucionalismo a Constituição era tomada apenas como uma “carta de princípios”, sem força vinculante e cogente.

⁵⁸ A Constituição Portuguesa de 1976 coloca o direito ao meio ambiente no rol dos “direitos econômicos, sociais e culturais”. A esse respeito ver Canotilho (2004, p. 179).

⁵⁹ A esse respeito ver Trindade (1993, p. 83-88).

possível – desde logo – uma aproximação entre o direito ao meio ambiente (na perspectiva de sua titularidade coletiva) e os direitos sociais, na perspectiva prestacional em sentido amplo (que suscita direitos de proteção)⁶⁰.

Dessa constatação, podemos entender que ambos os direitos se encontram sob o amparo do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela Resolução 2.200 da Assembléia Geral das Nações Unidas em 16.12.1966, aprovado pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo 226, em 12.12.1991 e ratificado pelo Brasil em 24.1.1992⁶¹. Isso faz com que se coloque a obrigação estatal de aplicar o máximo dos recursos disponíveis, de modo a assegurar *progressivamente*⁶² o pleno exercício dos direitos ali reconhecidos (e aos que se encontram intrinsecamente correlacionados, como é o caso do meio ambiente), por meios apropriados, incluindo, nomeadamente, a adoção de medidas legislativas, conforme se encontra colocado no art.2º (1) daquele pacto. A concepção de que o direito ao meio ambiente sadio também se coloca no âmbito dos direitos econômicos, sociais e culturais, se confirma no Protocolo de San Salvador⁶³, que veio tratar expressamente desse direito e das obrigações dos Estados na proteção, preservação e melhoramento do ambiente; reafirmando-se ali as obrigações de desenvolvimento progressivo de ações estatais referentes à efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, nos termos estabelecidos pelo Pacto de San Jose da Costa Rica (1969).

Outra similaridade compreende a ideia de que o direito à moradia (além de outros direitos de segunda geração, como a educação e a saúde, por exemplo) também alberga um *interesse difuso*⁶⁴. Em breve consideração, o *interesse difuso* coloca-se

⁶⁰ Sobre a qual nos deteremos a seguir.

⁶¹ Esse Pacto tem como objetivo tornar juridicamente vinculantes os dispositivos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e determinar a responsabilização internacional dos Estados-partes pela violação dos direitos ali consignados. A efetivação do mesmo constitui um objetivo constante para os defensores dos direitos humanos.

⁶² Nos termos postos por Lima (2010, p. 521) “o sentido do termo *progressivamente* impõe a obrigação de agir tão rápido e tão eficientemente quanto possível na direção do objetivo estabelecido pelo Pacto, não se admitindo retrocessos. Caso ocorram, devem ser justificados em relação a todos os direitos do Pacto e no contexto do *uso pleno do máximo de recursos disponíveis*. Prescreve a necessidade de cumprir, *em níveis mínimos essenciais*, todos os direitos econômicos, sociais e culturais pertinentes ao direito à alimentação, aos cuidados sanitários, ao abrigo, à moradia e à educação. Caso contrário, o Estado estará descumprindo as suas obrigações”.

⁶³ Consiste em um Protocolo Adicional à Convenção Americana (Pacto de San José da Costa Rica) em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais.

⁶⁴ No Direito brasileiro, a Lei Federal 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) traz, em seu artigo 81, expressa definição de *interesses* ou *direitos difusos*, considerados como “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”, diferenciando-os dos *interesses* ou *direitos coletivos*, ali considerados como “os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”. Também tratou, aquele Código, dos *interesses* ou *direitos*

como aquele que corresponde a um grupo indeterminado de pessoas, onde se busca a satisfação de um direito numa perspectiva comunitária mais ampla. Não são interesses públicos nem puros interesses individuais, embora possam projetar-se, de modo específico, direta ou indiretamente, nas esferas jurídicas dessas ou daquelas pessoas. (MIRANDA, 2008, p. 77). Ultrapassando a perspectiva dos interesses coletivos⁶⁵, os interesses difusos se apresentam como aqueles que:

[...] não se fundando em um vínculo jurídico, baseiam-se sobre dados de fato, genérico e contingentes, acidentais e mutáveis, como habitar na mesma região, consumir produtos iguais, viver em determinadas circunstâncias sócio-econômicas, submeter-se a particulares empreendimentos (GRINOVER, 1990, p. 149):

No mesmo sentido, entende Colaço Antunes, tais interesses podem pertencer “a um grupo pequeno, mas indeterminado como acontece com os habitantes de um bairro, ou a colectividades maiores e mesmo à sociedade política globalmente entendida” (ANTUNES, 1984, p. 199), sendo seu traço marcante uma certa indeterminação quanto às pessoas que o compõem. Assim, podemos considerar como de natureza difusa tanto o interesse de respirar o ar não contaminado pela poluição das fábricas, o desfrutar de um banho numa praia limpa, como o direito à saúde, a uma habitação digna, ao ensino etc.⁶⁶ Desse modo, “em termos gerais, o interesse difuso cobre três campos de maior importância: a proteção do meio ambiente, do consumidor e da estrutura urbana racional e humanista.” (ANTUNES, 1984, p. 200).

Assim, também é possível o entendimento de que, além de sua perspectiva individual ou coletiva, se apresenta o caráter difuso do direito à moradia, se colocando, por isso, também como objeto de luta de grupos indeterminados, como os que lutam pela implementação dos direitos urbanos⁶⁷ e pela justiça socioambiental⁶⁸ no âmbito das

individuais homogêneos, considerados como “aqueles decorrentes de origem comum”. Esses direitos são compreendidos como espécies do gênero *direitos coletivos latu sensu*, suscitando a interposição de ações coletivas, assim como todas aquelas “capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela” (nos termos do artigo 83 da Lei nº 8078/90). A respeito do processo coletivo, ver Didier Júnior e Zanetti Júnior (2007).

⁶⁵ Aqueles “interesses comuns a uma coletividade de pessoas e a elas somente, quando exista um vínculo jurídico entre os componentes do grupo”, o que faz com que existam interesses comuns nascidos em função de uma relação (a base que une os membros da respectiva comunidade). (GRINOVER, 1990, p. 149).

⁶⁶ Como bem observa Antunes (1984) nos primeiros momentos em que se discutiu doutrinariamente a matéria, concepção que se mantém até o momento presente.

⁶⁷ Os *direitos urbanos* podem ser compreendidos como aqueles que se relacionam às condições de vida digna no meio urbano; podendo, no contexto brasileiro, serem identificados com os direitos que compõem o direito à cidade sustentável nos termos do art.2º do Estatuto da Cidade (terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transportes e outros serviços públicos, trabalho e lazer).

cidades. Nessa análise, o traço de indeterminação (característico dos interesses difusos) aparece como sendo importante no sentido de compreender que, para além dos direitos subjetivos que albergam, tanto os direitos ao meio ambiente como à moradia se colocam passíveis de serem objeto da atuação de grupos indeterminados pela sua garantia, concretização e implementação.

A partir da compreensão dessa perspectiva histórica e seus desdobramentos, pode-se, desde logo, entender que embora os *direitos humanos fundamentais* à moradia e ao meio ambiente sadio tenham surgido em momentos históricos distintos, razão pela qual doutrinariamente foram vistos como direitos de gerações (dimensões) diversas; ambos se apresentam como direitos reconhecidos em caráter supranacional em decorrência do processo de evolução da sociedade, tendo como fundamento a *dignidade humana*, postos numa perspectiva comunitária e mesmo difusa, suscitando deveres estatais de natureza cogente e progressiva e se colocando, hodiernamente, na pauta das discussões jurídicas internacionais voltadas à questão de sua efetividade.

Por fim, é de se considerar que as discussões integradas sobre a efetividade desses dois direitos na sociedade contemporânea, essencialmente urbana, trazem à tona a perspectiva do *direito à cidade* a ser entendido também como direito fundamental.

A discussão sobre o direito à cidade foi introduzida, gradativamente, nos Fóruns Internacionais Urbanos e na pauta dos processos globais voltados a tratar dos assentamentos humanos, cabendo destacar o Tratado sobre a questão urbana, denominado “por Cidades, Vilas e Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis”, elaborado na Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, durante a Conferência do Rio (1992) e durante a mencionada Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – *Habitat II*⁶⁹. Sendo objeto de discussões travadas no Fórum Social Mundial, desde 2001, a ideia de internacionalização do direito à cidade vem, cada vez mais, adquirindo consistência. O principal objetivo da elaboração de uma *Carta Mundial do Direito à Cidade* é disseminar a concepção do direito à cidade como um novo direito humano com base numa plataforma de reforma urbana a ser implementada pelos países, visando a modificar a realidade urbana mundial

⁶⁸ Podemos entender como *justiça socioambiental* a superação de um cenário onde as populações mais pobres e grupos étnicos mais despossuídos se colocam submetidas, de forma desproporcional, a riscos ambientais e sociais. Com fundamento especialmente nas lições de Acseirad, Mello e Bezerra (2009), expressamos essa visão em Duarte (2010).

⁶⁹ Como lembra Saule Júnior (2005).

mediante a construção de cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis; associado ao seu reconhecimento institucional nos organismos internacionais⁷⁰.

Sob essa compreensão, podemos dizer que o *direito à cidade*, hoje objeto de amplo reconhecimento em fóruns internacionais, e que no Brasil tomou a denominação de *direito à cidade sustentável* (nos termos do artigo 2º, inc.I, do Estatuto da Cidade), veio possibilitar uma visão integrada entre o direito à moradia e o meio ambiente nas cidades; podendo ser tido como direito materialmente constitucional, fundamentado no art.5º, §2º⁷¹, da Constituição Federal de 1988.

Considerando toda a abordagem posta, possibilita-se a seguinte construção:

Quadro 1 – Peculiaridades e similaridades nas perspectivas histórica e conceitual dos direitos humanos fundamentais ao meio ambiente e à moradia

Peculiaridades	Similaridades
Reconhecimento como direitos humanos fundamentais em momentos históricos distintos	Possuem como fundamento o princípio da dignidade humana. Colocam-se na perspectiva de interdependência e complementariedade. Vistos numa perspectiva de integração, trazem à tona a ideia do direito à cidade. Requerem atuação estatal positiva no sentido de sua efetivação, implicando numa realização progressiva.
Direito à moradia posto doutrinariamente no âmbito dos direitos de segunda dimensão (direito social)	Concepções do direito ao meio ambiente sadio também como direito social e integrando à (ampla) categoria dos “direitos econômicos, sociais e culturais”. Intrínseca relação com a salvaguarda do direito à vida e à saúde (condições adequadas de vida). Encontra amparo nas normas do PIDESC e Protocolo de San Salvador.
Direito ao meio ambiente considerado doutrinariamente como de terceira dimensão (direito de solidariedade e fraternidade)	O direito à moradia também alberga interesses difusos. Possibilidade de suscitar a atuação de grupos indeterminados pela sua garantia, concretização e implementação. Ambos os direitos são objeto de discussões jurídicas internacionais sobre a questão da efetividade dos direitos fundamentais.
Fonte: Autoria própria (2010).	

Da necessidade de aprofundamento dos fundamentos que amparam os direitos à moradia e ao meio ambiente, coloca-se a abordagem de sua perspectiva jurídica.

⁷⁰ Tratamos dessa matéria em artigo publicado no ano de 2009, colacionado nas referências bibliográficas desta tese.

⁷¹ Assim dispõe o preceito: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

1.1.2 Perspectiva jurídica comum⁷²: dupla natureza dos direitos fundamentais ao meio ambiente⁷³ e à moradia (relação direito subjetivo ↔ dever objetivo estatal).

Nessa abordagem importa, desde logo, ressaltar que, ainda que se tenha em conta o fato da não homogeneidade no conteúdo e na forma de proteção dos direitos fundamentais sociais⁷⁴ (onde se coloca o direito à moradia e também pode ser inserido o direito ao ambiente), pode-se pontuar outros aspectos comuns, que irão possibilitar uma análise integrada dos mesmos no âmbito da atuação estatal.

Por outro lado, embora a perspectiva jurídica dos direitos fundamentais (em particular, dos direitos estudados) deva ser posta conforme o ordenamento constitucional de cada país (no caso brasileiro, isso será feito no capítulo seguinte), existe no âmbito da teoria dos direitos fundamentais discutida na doutrina jurídica internacional uma convergência na ideia da dupla natureza desses direitos⁷⁵, o que nos permite, nesse primeiro momento, a construção de uma abordagem mais geral.

Compondo o quadro de similaridades entre os direitos ao meio ambiente e à moradia, se coloca uma perspectiva jurídica comum, segundo a qual os direitos fundamentais comportam duas dimensões⁷⁶, quais sejam: de *direito subjetivo*⁷⁷ e de *dever objetivo*; suscitando, portanto, uma relação de correspondência.

Numa primeira aproximação como *direito subjetivo*, os direitos fundamentais se apresentam sob uma perspectiva individual (aplicável a pessoas individualmente consideradas ou a grupos), suscitando o reconhecimento de posições jurídicas aos titulares do direito⁷⁸, no sentido de determinado grau de exigibilidade (ou

⁷² Ciente de que no âmbito do Direito Constitucional o tema possui um amplo e aprofundado tratamento, aqui se fará uma abordagem abreviada do tema, considerando os direitos estudados.

⁷³ A respeito do direito ao ambiente importante abordagem teórica no campo dos direitos fundamentais é feita por Gavião Filho (2005).

⁷⁴ Sarlet (1998, p. 200) coloca essa evidência no âmbito interno dos próprios direitos fundamentais sociais.

⁷⁵ Notadamente a partir da doutrina jurídica alemã, donde se destaca Robert Alexy (1993); e Konrad Hesse (1991).

⁷⁶ Aqui, tomamos essencialmente o magistério de Cristina Queiróz (2006a; 2006b; 2007; 2009), J.J. Canotilho (1995; 2004) e Ingo Sarlet (1998; 2010). Destaca-se que, embora os “direitos, liberdades e garantias” (de primeira geração ou direitos de natureza individual) também comportem essas duas dimensões, guardadas as especificidades notadamente quanto à dimensão subjetiva, a análise a ser aqui realizada terá como foco os direitos de segunda e de terceira dimensão, respectivamente os direitos sociais e de solidariedade, categorias nas quais se encontram os direitos estudados, sob a perspectiva da evolução histórica dos direitos fundamentais.

⁷⁷ Segundo Canotilho (2004, p. 184), a natureza jurídica dos direitos fundamentais como direitos subjetivos é hoje geralmente reconhecida.

⁷⁸ Nos termos postos por Canotilho (2004, p. 184) um *direito subjetivo fundamental* “é a posição jurídica pertencente ou garantida a qualquer pessoa com base numa norma de direitos fundamentais consagrada na Constituição.

justicialidade)⁷⁹. Trazendo à tona o conceito de *direito subjetivo* integrante da teoria geral do direito⁸⁰, Luis Roberto Barroso (2009, p. 303) destaca que as normas constitucionais definidoras de direitos (direitos subjetivos constitucionais) “investem seus destinatários em situações jurídicas imediatamente desfrutáveis, a serem efetivadas por prestações positivas ou negativas, exigíveis do Estado ou de outro destinatário da norma”. Assim, pode-se dizer que os direitos fundamentais têm por objetivo “conferir aos indivíduos uma posição jurídica de direito subjetivo, em sua maioria de natureza material, mas às vezes de natureza processual e, conseqüentemente, limitar a liberdade de atuação dos órgãos do Estado” (DIMIOULIS; MARTINS, 2008, p. 54). Desse modo, para Sarlet (1998, p. 152), quando se fala nessa perspectiva subjetiva, nos referimos à possibilidade que tem o titular do direito (pessoa individual ou ente coletivo) de “fazer valer juridicamente os poderes, liberdades ou mesmo o direito à ação ou às ações negativas ou positivas que lhe foram outorgadas pela norma consagradora do direito fundamental em questão”.

Nesse contexto, relevante é o entendimento do Vasco Pereira da Silva (1998, p. 212) no sentido de que o reconhecimento dos direitos fundamentais implica o equilíbrio das relações relativas entre o Estado o cidadão, fazendo com que o indivíduo deixe de ser tratado como objeto do poder e passe de “súdito” a “cidadão”; transformando-se em sujeito de direito, em condições de estabelecer relações jurídicas com a Administração. Assim, o indivíduo titular de direitos fundamentais, segundo o autor, não guarda relação de subalternidade perante a Administração, mas o permite ser tratado “de igual para igual”. Considerando que esse reconhecimento de titularidade de direitos subjetivos diante das autoridades públicas se constitui uma projeção jurídica da dignidade da pessoa humana, o autor entende que o mesmo se constitui um princípio essencial do Estado de Direito, que vai importar em consequências práticas no âmbito do Direito Administrativo (SILVA, 1998, p. 213)⁸¹. Desse modo, para esse autor,

⁷⁹ Sarlet (1998, p. 151). Entretanto, diz o doutrinador que esse grau de exigibilidade é de intensidade variável e depende da normatividade de cada direito fundamental.

⁸⁰ Ensina Barroso (2009, p. 303), de modo abreviado, que por *direito subjetivo* se entende o poder de ação, assente no direito objetivo, e destinado a satisfação de um interesse; tendo as seguintes características essenciais: “a) a ele corresponder sempre um dever jurídico por parte de outrem; b) ele é violável, vale dizer, pode ocorrer que a parte que tem o dever jurídico, que deveria entregar uma determinada prestação, não o faça; c) violado o dever jurídico, nasce para o seu titular uma pretensão, podendo ele servir-se dos mecanismos coercitivos e sancionatórios do Estado, notadamente por via de uma ação judicial.”

⁸¹ No último capítulo deste estudo essa ideia ficará evidente.

O reconhecimento de direitos subjetivos públicos⁸² não é uma simples posição teórica, ou uma mera petição de princípios, antes uma posição jurídica com consequências decisivas para todo o domínio público-administrativo. (SILVA, 1998).

Por outro lado, na *perspectiva jurídico-objetiva*⁸³ (ou na dimensão dos direitos fundamentais como *dever objetivo*), coloca-se a ideia da vinculação estatal às normas de direito fundamental postas na ordem constitucional. Nessa perspectiva, tais direitos “constituem decisões valorativas de natureza jurídico-objetiva da Constituição, com eficácia em todo o ordenamento jurídico e que fornecem diretrizes para os órgãos legislativos, judiciários e executivos.”⁸⁴ Isso traduz a ideia central de que ao lado dos direitos subjetivos que comportam os direitos fundamentais encontram-se deveres fundamentais do Estado na concretização desses direitos⁸⁵. Ou seja, aquilo que para o cidadão constitui um direito, para o Estado constitui uma obrigação⁸⁶. Assim, os direitos fundamentais consistem numa relação de direitos públicos subjetivos de pessoas (cidadãos e pessoa jurídica) e coletividade oponíveis em face do Estado (eficácia vertical⁸⁷ dos direitos fundamentais); constituindo uma relação de correspondência *direito subjetivo ↔ dever objetivo estatal*.

Sarlet afirma que para a compreensão dessa perspectiva é importante ter em mente que tanto regras quanto princípios podem consagrar direitos subjetivos e objetivos fundamentais (SARLET, 1998, p. 142-143). Nesse sentido, diz que

⁸² Destaca-se em Silva (1998) uma análise aprofundada sobre a categoria dos *direitos subjetivos públicos*, cujo aprofundamento aqui não se exige vez que pretendemos apenas corroborar, a partir do pensamento do autor, a ideia de que os direitos ao meio ambiente e à moradia suscitam direitos subjetivos públicos a serem sindicados tanto no âmbito da atuação do Estado-Administração como do Estado-Legislação.

⁸³ Sarlet (1998, p. 140) afirma que a perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais teve como impulso decisivo a Constituição de Bohn, de 1949. E ainda: o caso Lüth, julgado pelo Corte Federal Constitucional alemã foi um marco na defesa dessa perspectiva, pois afirmou no sentido de que “os direitos fundamentais não se limitavam à função precípua de serem direitos subjetivos de defesa do indivíduo contra atos do poder público, mas que, além disso, constituem decisões valorativas de natureza jurídico-objetiva da Constituição, com eficácia em todo o ordenamento jurídico e que fornecem diretrizes para os órgãos legislativos, judiciários e executivos. Em outras palavras, [...], os direitos fundamentais passaram a apresentar-se no âmbito da ordem constitucional como um conjunto de valores objetivos básicos e fins diretivos da ação positiva dos poderes públicos, e não apenas garantias negativas dos interesses individuais”. (SARLET, 1998, p. 140)

⁸⁴ Nessa análise, o autor destaca o entendimento de Pérez Luno segundo o qual “os direitos fundamentais passaram a apresentar-se no âmbito da ordem constitucional como um conjunto de valores objetivos básicos e fins diretivos da ação positiva dos poderes públicos, e não apenas garantias negativas dos interesses individuais”, posição consagrada pelo Tribunal Constitucional Espanhol (SARLET, 1998, p. 140).

⁸⁵ Nessa mesma trilha, também são as lições de Fernando Alves Correia (2008b, p. 68) para quem os direitos fundamentais são entendidos como direitos subjetivos e como princípios objetivos da ordem constitucional.

⁸⁶ Mais à frente iremos aprofundar essa ideia.

⁸⁷ Atualmente, fala-se também em eficácia horizontal dos direitos fundamentais; ou seja, quando tais direitos são oponíveis contra os próprios cidadãos.

[...] às normas que prevêm direitos subjetivos é outorgada função autônoma, que transcende esta perspectiva subjetiva, e que, além disso, desemboca no reconhecimento de conteúdos normativos e, portanto, de funções distintas aos direitos fundamentais (SARLET, 1998, p. 141).

Entendendo que os direitos econômicos, sociais e culturais são direitos com a mesma densidade subjetiva dos direitos, liberdades e garantias⁸⁸, embora aqueles não gozem do mesmo regime jurídico previsto para esses (mas apenas do regime geral previsto para os direitos fundamentais), Gomes Canotilho argumenta que as normas constitucionais garantidoras desses direitos modelam a dimensão objetiva, suscitando tanto imposições legiferantes (que apontam para a obrigatoriedade do legislador atuar positivamente, criando as condições materiais e institucionais para o exercício desses direitos) como o fornecimento de prestações ao cidadão (que densifiquem a dimensão subjetiva essencial desses direitos e executem o cumprimento das imposições constitucionais) (CANOTILHO, 1995, p. 669), o que ocorre mediante a ação do Executivo.

Importa considerar que na atualidade se coloca como destinatário dessa obrigação também a atividade jurisdicional, a qual é atribuída o dever fundamental de concretização dos direitos fundamentais, ao lado das demais atividades estatais. Nesse aspecto, é relevante o entendimento de Queiróz no sentido de que a “revolução de direitos” trazida pela proteção aos direitos fundamentais implica uma transformação na respectiva metodologia interpretativa; o que se opõe a uma leitura reducionista do princípio da separação de poderes que reduz a função dos tribunais e o poder judicial a um mero esquema lógico subsuntivo (QUEIRÓZ, 2009, p. 385).

Nesse sentido fica evidente que o *dever geral de efetivação/concretização* dos direitos fundamentais é objetivamente suscitado ao Estado; imposição que se coloca a todas as suas esferas de poder no exercício das respectivas funções. Desse modo: a) o Legislativo *efetiva/concretiza* os direitos fundamentais através de sua função de *elaborar e aprovar leis*; b) o Executivo *efetiva/concretiza* os mesmos direitos tanto através de sua *função normativa*⁸⁹ como de sua *função executiva* (de *implementação* das

⁸⁸ Lembremo-nos que esse tipo de direito se encontra na categoria dos direitos de primeira dimensão (geração).

⁸⁹ Podemos entender como “função normativa” a de “emanar instituições primárias, seja em decorrência de exercício do poder originário para tanto, seja em decorrência do poder derivado, contendo preceitos abstratos e genéricos”; estando compreendida na função normativa a função legislativa e a função regulamentar (institucionais) (GRAU, 2008, p. 242).

normas); c) o Judiciário *efetiva/concretiza* aqueles direitos por meio de sua atividade de *interpretação e aplicação* das normas.

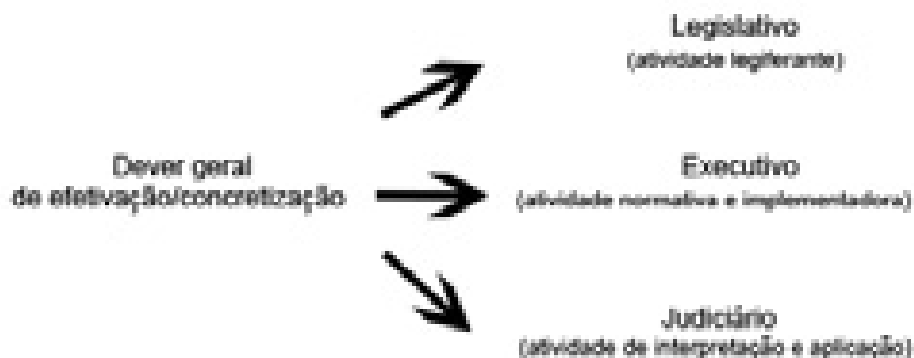


Figura 1 – Diagrama explicativo do dever geral de efetivação/concretização dos direitos fundamentais.

Fonte: Autoria própria (2010).

Isso posto, pode-se assim compilar tais ideias:

Quadro 2 – Perspectiva comum (dupla natureza jurídica) dos direitos humanos fundamentais ao meio ambiente e à moradia.

como DIREITO SUBJETIVO	como DEVER OBJETIVO
Conferem posições jurídicas aos titulares do direito, permitindo determinado grau de exigibilidade (prestações positivas ou negativas)	Suscitam a vinculação estatal às normas de direito fundamental postas na ordem constitucional
Transformam o indivíduo em sujeito de direitos em condições de estabelecer relações jurídicas com o Estado.	Colocam em pauta o dever fundamental do Estado na concretização dos direitos (imposições ao legislador, ao administrador e ao julgador)
Relação <i>direito subjetivo ↔ dever objetivo estatal</i>	

Fonte: Autoria própria (2010).

Importante consignar que essas duas dimensões dos direitos fundamentais possuem desdobramentos que merecem ser visualizados⁹⁰.

No âmbito da perspectiva subjetiva, evidenciam-se duas dimensões⁹¹: uma negativa, que coloca em pauta *direitos de defesa*⁹², e outra positiva, que suscita os denominados *direitos a prestações*.

Os primeiros (também considerados direitos de *status negativus* ou pretensão de resistência à intervenção estatal) suscitam, em princípio, uma posição de respeito e abstenção por parte dos poderes públicos (SARLET, 1998, p. 185); o que permite aos indivíduos resistir a uma possível atuação ofensiva por parte do Estado. Em outras

⁹⁰ Ciente da complexidade teórica do tema, aqui se buscará colocar em pauta apenas algumas ideias consideradas essenciais para os fins desse estudo.

⁹¹ Essa abordagem é, em geral, feita pela doutrina jurídica e jurisprudência relativa à teoria dos direitos fundamentais, notadamente de proveniência alemã, como lembra Queiróz (2006a, p. 20).

⁹² Esse é o traço essencial dos direitos de natureza individual (os denominados “direitos, liberdades e garantias”).

palavras, isso revela, por um lado, o dever estatal de respeito a determinados interesses individuais (ou de grupos) fundados em direitos fundamentais. Por outro, a obrigação de abstenção, por parte dos poderes públicos, de atitudes contrárias às normas de proteção constitucional do direito fundamental posto em pauta. Nos termos postos por Gomes Canotilho (1995, p. 541), os direitos fundamentais cumprem a função de direitos de defesa dos cidadãos, sob uma dupla perspectiva: a) quando “constituem, num plano jurídico-objetivo normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera individual”; b) “quando implicam, num plano jurídico-subjetivo, o dever de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa)”. Nessa dimensão negativa, os direitos fundamentais possuem aplicação imediata, não necessitando de legislação concretizadora. Ainda que esse seja o traço essencial dos direitos de natureza individual (os denominados “direitos, liberdades e garantias”), podemos considerar que o direito à moradia e direito ao meio ambiente podem se colocar como direitos de defesa (vertente negativa) vez que, com base nas normas constitucionais de proteção a esses direitos, se garante aos seus titulares a defesa contra agressões ilegais nas perspectivas aqui consideradas.

A seu turno, os direitos de *status positivus* ou a prestações “implicam uma postura ativa do Estado, no sentido de que esse se encontra obrigado a colocar à disposição dos indivíduos prestações de natureza jurídica e material (fática)”. (SARLET, 1998, p. 186). Isso possibilita aos indivíduos (ou grupos) exigirem do Poder Público um comportamento positivo que acarrete uma melhoria nas suas condições de vida, através de políticas públicas. Assim, como *direito a prestações*, os direitos fundamentais geralmente necessitam de legislação⁹³ concretizadora, por parte do Estado, para sua efetiva implementação. É o que ocorre com a maioria dos direitos econômicos, sociais e culturais, que necessitam de ações legislativas para se concretizarem e se encontram associados à realização de “políticas públicas” (saúde, educação, moradia, urbanismo etc.) de concretização desses direitos em particular (QUEIRÓZ, 2009, p. 373).

Contudo, editada essa legislação (na qual se cumpre o dever objetivo estatal quanto aos direitos fundamentais), é gerada uma *situação normativa protegida* que

⁹³ O termo “legislação” aqui é entendido a partir da ideia de “lei” em sentido material (e não, formal) e, portanto, compreendendo leis, decretos, regulamentos, resoluções, dentre outros.

compreende não apenas o direito (subjetivo), mas um círculo de *situações jurídicas protegidas*; passando aquelas normas a integrarem uma “*unidade sistemática de natureza material jusfundamental*” que se coloca alheia à livre disposição do legislador. (QUEIRÓZ, 2009, p. 378). Dizendo de outra forma, a proteção dos direitos postos em nível constitucional suscita a edição de uma lei concretizadora que venha a dar cumprimento às imposições constitucionais, ou seja, que venha a “quantificar o direito” (QUEIRÓZ, 2009, p. 378), deixando o legislador, a partir daí, “de dispor livre e arbitrariamente do grau e medida da realização do direito.” (QUEIRÓZ, 2009, p. 378). Entendendo assim, Cristina Queiróz assevera que os direitos sociais não são ‘normas de papel’, mas se constituem “posições jurídicas jusfundamentais” e, em princípio, garantidos por normas jurídicas vinculantes, compreendendo tanto os direitos negativos como os direitos positivos. (QUEIRÓZ, 2009, p. 378).

Sob outro prisma, lembra Queiróz que, enquanto os direitos de defesa se colocam como direitos “sem custos”, vez que independem da situação econômica e social (conjuntural) em que se coloca o Estado, os direitos a prestações tem seus “custos”, só podendo ser garantidos na “medida do possível”, de modo proporcional ao desenvolvimento econômico e ao progresso social e econômico. (QUEIRÓZ, 2009, p. 375)⁹⁴

Contudo, ocorrem situações em que a perspectiva prestacional dos direitos fundamentais pode ser posta em prática sem que necessariamente hajam custos diretos para o Estado, como, por exemplo, quando se institui espaços especiais ambientais estabelecendo um regime especial de uso, ocupação e fruição da propriedade (privada ou pública ali situada) sem que haja necessidade de desapropriação ou através da utilização de instrumentos, como a transferência de potencial construtivo. Ou também nos casos de instituição de áreas especiais de interesse social, com imposição de restrições especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo, destinadas especificamente a inibir a especulação imobiliária em prol do direito à moradia da população residente.

Sob a rubrica genérica de *direito a prestações*, encontram-se grupos específicos de posições jurídicas fundamentais⁹⁵. Numa primeira classificação, quanto ao objeto, os

⁹⁴ Essa se coloca como uma grande discussão jurídica no âmbito da doutrina e da jurisprudência nacional e alienígena.

⁹⁵ A abordagem aqui feita terá como amparo o pensamento de Sarlet (1998, p. 185-204).

direitos prestacionais se dividem em: *direito a prestações jurídicas* (ou normativas) e *direitos a prestações fáticas* (ou materiais).

No primeiro caso, apresenta-se a ideia de *prestação num sentido amplo*, que consiste em *direitos de proteção* envolvendo direitos e medidas ativas por parte do Estado (como a instituição de espaços especiais), bem como *direitos à participação na organização e procedimento*⁹⁶. Os *direitos de proteção* se colocam como decorrência do *dever geral de efetivação dos direitos fundamentais* por parte do Estado (perspectiva objetiva), o que por sua vez desemboca na obrigação de zelar pela proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos, tanto em face de agressões de particulares como do próprio Poder Público. Isso faz com que se destaque a obrigação estatal de adotar medidas positivas voltadas a garantir e a proteger de forma efetiva a fruição dos direitos fundamentais (SARLET, 1998, p. 192). Ao seu turno, os *direitos de participação na organização e no procedimento* (ou direitos à organização e ao procedimento)⁹⁷ – dimensão organizatória e procedimental – que se colocam como desdobramento da perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais, traz a questão da efetivação e garantia dos direitos fundamentais, colocando em pauta a atuação do legislador no sentido da criação de estruturas organizacionais e estabelecimento de procedimentos adequados reclamados direta ou indiretamente pelos direitos fundamentais.⁹⁸

No caso dos direitos a *prestações fáticas* (*direitos a prestações materiais sociais*), revela-se a tarefa estatal de realização da justiça social sob a concepção de que cabe ao Estado (na perspectiva do Estado Social de Direito/Estado de Bem-Estar Social) o dever de zelar por uma adequada e justa distribuição dos bens existentes (SARLET, 1998, p. 202). Assim, se concebe os direitos fundamentais sociais a prestações como aqueles que (de forma diversa dos direitos de defesa) visam

[...] assegurar, mediante a compensação das desigualdades sociais, o exercício de uma liberdade e igualdade real e efetiva, que pressupõe um comportamento ativo do Estado, já que a igualdade material não se oferece simplesmente por si mesma, devendo ser devidamente implementada. (SARLET, 1998, p. 1990).

⁹⁶ Sarlet (1998, p.188) entende que esses direitos podem ser reportados primordialmente ao Estado de Direito na condição de garante da liberdade e igualdade de *status negativus*.

⁹⁷ Segundo Sarlet (1998, p. 194) essa dimensão organizatória e procedimental dos direitos fundamentais coloca em pauta questões diversas, longe de se considerarem incontroversas e de fácil solução. Ademais, a matéria comporta alguns aprofundamentos que aqui não serão considerados por não interferirem na essência das idéias que se procura explicitar.

⁹⁸ Nessa conclusão Sarlet (1998, p.197) se remete ao entendimento de Gomes Canotilho (1995).

No contexto da análise sobre a dimensão prestacional do direito fundamental à moradia, de enorme relevância é a abordagem inovadora trazida por Ingo Sarlet (2010, p. 39-42) no sentido de que, ainda que se reconheça não haver um direito subjetivo de todos a uma moradia disponibilizada pelo Estado (ressaltando que os tratados internacionais não dizem o contrário), na esfera de um padrão mínimo essencial para uma vida digna poderá ocorrer um direito subjetivo a prestações materializadas na ação estatal de assegurar, no caso concreto, um efetivo acesso ao direito à moradia⁹⁹.

Ainda sob a dimensão positiva (prestacional), coloca-se a diferenciação entre os *direitos originários* e os *direitos derivados a prestações*¹⁰⁰. No primeiro caso, estão os direitos positivados na Constituição e não na lei. No segundo, os direitos se concretizam paulatinamente através da ação do legislador. De um ou de outro modo, nos termos postos por Gomes Canotilho, esses direitos apresentam-se radicados subjetivamente aos cidadãos, considerando-se “inconstitucionais as medidas normativas que os eliminem ou restrinjam, violando os princípios da proteção e da confiança no âmbito dos direitos econômicos, sociais e culturais” (CANOTILHO, 1995, p. 668); o que vai suscitar a ideia da *proibição de retrocesso*, objeto de debate no âmbito do Direito Constitucional.

A partir dessa compreensão, podemos construir o resumo abaixo:

⁹⁹ Importante é a leitura do texto do autor, que contém considerações de enorme relevância no sentido de uma abordagem (da dimensão utópica e promocional) dos direitos fundamentais e especialmente sobre a dignidade da pessoa humana como pressuposto para a viabilização do direito à moradia (SARLET, 2010).

¹⁰⁰ Tal diferenciação é feita conforme as lições de Canotilho (1995, p. 668).

Quadro 3 – Desdobramentos da dimensão subjetiva dos direitos fundamentais e deveres objetivos correlatos

DIMENSÃO SUBJETIVA (comum aos direitos ao meio ambiente e à moradia)		
DIREITOS	DE DEFESA (dimensão negativa)	A PRESTAÇÕES (dimensão positiva)
	Tem aplicação imediata – dispensam legislação concretizadora	Em geral, necessitam de legislação concretizadora e importam custos ao Poder Público (existem hipóteses de exceção)
	Suscitam posição de respeito e abstenção por parte dos Poderes Públicos Permitem ao indivíduo resistir a uma posição estatal ofensiva	Suscitam posição ativa dos Poderes Públicos Permitem aos indivíduos exigirem comportamentos positivos dos Poderes Públicos (voltadas à melhoria de condições de vida, através de políticas públicas)
DEVERES ESTATAIS (OBJETIVOS) CORRELATOS	Respeito a interesses fundados em direitos fundamentais Abstenção de atitudes contrárias às normas de proteção constitucional a direitos fundamentais	Colocar à disposição dos indivíduos prestações de natureza jurídica (normativa) e fática (material)

Fonte: Autoria própria (2010).

No âmbito da dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, em sua perspectiva prestacional, também é possível construir o seguinte resumo, que expressa a compreensão antes explicitada.

Quadro 4 – Subdivisão da perspectiva dos direitos fundamentais como direito a prestações (dimensão positiva) e deveres objetivos correlatos (comum aos direitos ao meio ambiente e à moradia)

GRUPOS			
DIREITOS	A PRESTAÇÕES EM SENTIDO AMPLO		A PRESTAÇÕES EM SENTIDO ESTRITO
	Direito de proteção	Direito de participação na organização e no procedimento	Direito a prestações fáticas (prestações materiais sociais)
DEVERES ESTATAIS CORRELATOS	Efetivação dos direitos fundamentais por parte do Estado (dever geral) Obrigação de medidas positivas de garantia e proteção efetiva à fruição dos direitos fundamentais	Efetivação e garantia dos direitos fundamentais: criação de estruturas organizacionais e estabelecimento de procedimentos	Implementação da igualdade real e efetiva (compensação das desigualdades sociais), por meio de medidas de Políticas Públicas

Fonte: Autoria própria (2010).

Vistos os importantes desdobramentos da perspectiva subjetiva dos direitos fundamentais, impende agora consignar alguns aprofundamentos de enorme relevância no contexto da devida compreensão de sua perspectiva jurídico-objetiva, no que utilizamos o magistério de Ingo Sarlet (1998, p. 139-149).

O primeiro deles tem haver com as implicações diretamente associadas à sua dimensão axiológica. Nessa perspectiva, os direitos fundamentais possuem eficácia valorada não sob o ângulo individual, mas sob o ponto de vista social, haja vista que decorrem dos valores e fins que a sociedade deve respeitar e concretizar. Nesse sentido, a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais consiste em uma função axiologicamente vinculada, correspondendo a uma responsabilidade comunitária do indivíduo, a qual condiciona os direitos subjetivos individuais ao reconhecimento pela comunidade. É nesse sentido que, conforme argumenta Sarlet, se justifica a afirmação de que a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais legitima restrições aos direitos subjetivos individuais, com base no interesse primordial da comunidade, contribuindo para a limitação do conteúdo e alcance dos direitos individuais (ainda que se preserve seu núcleo essencial)¹⁰¹. Isso explica, por exemplo, os condicionantes e limitações estabelecidos para o uso, gozo e fruição do direito à propriedade no Brasil, que tem na função social e ambiental seu elemento fundamental. No âmbito do planejamento e gestão urbana, isso vai se refletir na aplicação dos instrumentos urbanísticos e jurídicos voltados a regular e controlar a dinâmica imobiliária da cidade em prol do interesse coletivo.

Outro desdobramento estreitamente ligado à perspectiva objetivo-valorativa se constitui na *eficácia dirigente* que os direitos fundamentais desencadeiam em relação aos órgãos estatais. É nesse contexto que se afirma que a concretização e realização dos direitos fundamentais constituem obrigação permanente do Estado. Ressalta-se que, em uma primeira análise, em face da autoaplicabilidade dos direitos fundamentais, expressa no disposto no artigo 5º, §1º¹⁰², da Constituição de 1988, coloca-se desde logo aos órgãos estatais a tarefa de maximizar a eficácia dos direitos fundamentais (SARLET, 2010). Ademais, esse dispositivo constitucional não se confunde e nem afasta a existência de normas de direitos fundamentais específicas de cunho impositivo que impõem ao legislador (ao menos em primeiro plano) a concretização de determinadas tarefas, fins e/ou programas mais ou menos genéricos. (SARLET, 1998, p. 144).

Mais um desdobramento da força jurídica objetiva autônoma dos direitos fundamentais consiste em sua *eficácia irradiante*. Ou seja, em face de os direitos fundamentais posicionarem-se no centro do sistema jurídico, em nível constitucional,

¹⁰¹ Sarlet (1998, p. 143). Destacamos que daí decorre o *princípio da supremacia do interesse público sobre o privado*, basilar do Direito Administrativo.

¹⁰² O artigo assim dispõe: “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”

eles, na condição de direitos objetivos (valores consagrados na sociedade), condicionam toda a interpretação/aplicação das normas infraconstitucionais, apontando para a necessidade de uma interpretação conforme aos direitos fundamentais.¹⁰³

Outra importante função atribuída aos direitos fundamentais consiste no reconhecimento estatal do seu dever de proteção. Isso decorre, segundo Sarlet, da existência de um dever geral de efetivação atribuído ao Estado e o vincula não só em função da proteção contra particulares, mas também contra outros Estados, tanto em sua forma repressiva quanto preventiva. Essa incumbência desemboca na obrigação de o Estado adotar medidas positivas da mais diversa natureza, com o objetivo precípua de proteger de forma efetiva o exercício dos direitos fundamentais (SARLET, 1998, p. 146-147).

Ainda como desdobramento da perspectiva objetiva, que deriva do “direito de proteção” de que tratamos linhas atrás, se coloca a necessidade de parâmetros para a criação e constituição de organizações (ou instituições) estatais e para o procedimento. Esse desdobramento decorre do entendimento de que não só a concretização/efetivação dos direitos fundamentais é dependente da organização e do procedimento, como eles atuam sobre o direito procedimental e nas estruturas organizacionais (o que indica a necessidade de formação de um direito organizacional e procedimental que auxilie na efetivação da proteção aos direitos fundamentais). Desse modo, busca-se evitar o reducionismo do significado do conteúdo material dos direitos fundamentais. (SARLET, 1998, p. 147-148).

Com fundamento nessas concepções teóricas defendidas por Sarlet, podemos dizer que a descoberta da perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais revela, acima de tudo, que esses – para além de sua condição de direitos subjetivos (e não apenas na qualidade de direitos de defesa) – permitem o desenvolvimento de novos conteúdos, que, independentemente de uma eventual possibilidade de subjetivação, assumem papel de alta relevância na construção de um sistema eficaz e racional para a sua efetivação (SARLET, 1998, p. 148).

¹⁰³ Nessa perspectiva, Sarlet (1998, p. 145) argumenta que a ideia dos direitos fundamentais irradiarem efeitos também nas relações privadas e não constituírem apenas direitos oponíveis aos poderes públicos vem sendo considerada um dos mais relevantes desdobramentos da perspectiva objetiva dos direitos fundamentais.

Quadro 5 – Desdobramentos da dimensão objetiva (comum aos direitos ao meio ambiente e à moradia)

Função axiológica vinculante: eficácia valorada, além do ângulo individualista, do ponto de vista da sociedade, já que cuida de valores e fins a respeitar e concretizar

Eficácia dirigente: vez que os direitos fundamentais contêm uma ordem (genérica e permanente) de efetivação dirigida ao Estado no sentido de sua concretização e realização

Eficácia irradiante: vez que fornecem impulsos e diretrizes para aplicação e interpretação do direito infraconstitucional (interpretação conforme os direitos fundamentais)

Dever geral de efetivação atribuído ao Estado: reconhecimento de dever de proteção do Estado. Obrigação de medidas positivas com objetivo de proteção (de forma efetiva) aos direitos fundamentais

Formatação de um direito organizacional e procedimental: que se coloca como subsídio na efetivação da proteção aos direitos fundamentais

Fonte: Autoria própria (2010) com base em Sarlet (1998)

Revelados os aspectos essenciais da perspectiva jurídica que instrui os direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia, a partir da compreensão da relação *direito subjetivo* ↔ *dever objetivo estatal* e seus desdobramentos, importa entender como esses direitos se concretizam/efetivam mediante a atuação estatal.

1.2 OS DIREITOS AO MEIO AMBIENTE E À MORADIA E O DEVER ESTATAL DE EFETIVAÇÃO/CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Como vimos, derivando de um sistema internacional de proteção, os direitos humanos fundamentais postos originalmente na carta constitucional de um país – enfocando aqui os direitos à moradia e ao meio ambiente - são resguardados pelo regime jurídico geral dos direitos fundamentais cuja essência é a relação *direito subjetivo* ↔ *dever objetivo estatal*, a qual comporta importantes desdobramentos.

No âmbito dos direitos subjetivos, se colocam *direitos de defesa* e *direitos a prestações*.¹⁰⁴ Enquanto em sua perspectiva defensiva os direitos ao meio ambiente e à moradia possuem aplicação imediata¹⁰⁵, em sua dimensão prestacional esses direitos geralmente necessitam de legislação concretizadora e de medidas de realização de políticas públicas. Isso faz com que, para além do dever de respeito e abstenção de atitudes lesivas aos direitos fundamentais (dimensão negativa), por parte do Estado, se

¹⁰⁴ Em sua perspectiva ampla (*direito a prestações jurídicas/normativas*) e em sua perspectiva estrita (*direito a prestações materiais fáticas*).

¹⁰⁵ No Brasil, isso ocorre com fundamento no art.5º, §1º, da Constituição Federal (aplicabilidade imediata das normas que definem esses direitos).

coloque também o *dever de efetivação/concretização* daqueles direitos (dimensão positiva), o que ocorre tanto através do Estado-Legislator¹⁰⁶, como por meio das atividades exercidas pelo Estado-Administração¹⁰⁷ e pelo Estado-Juiz¹⁰⁸.

Assim, podemos entender que o *dever geral de efetivação/concretização* dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia se impõe a todas as esferas do poder estatal, em quaisquer de seus níveis de competência, colocando em pauta a obrigação inexorável do Estado de, portanto, cumprir a tarefa que lhe cabe no sentido de que os direitos fundamentais postos em sede constitucional possam ser concretizados e tenham efetividade.

1.2.1 A relação entre a efetivação/concretização estatal de direitos fundamentais em âmbito territorial local e os espaços especiais (de proteção ambiental e de interesse social)

Posta a compreensão essencial quanto ao dever geral do Estado na tarefa concretizadora dos direitos em pauta, passa-se o foco para a atividade de planejamento estatal e em especial ao planejamento territorial e urbano, tendo por base concepções gerais sobre a matéria, visualizando-se, contudo, o sistema jurídico brasileiro¹⁰⁹.

¹⁰⁶ O Estado-Legislator pode ser compreendido como a função estatal de elaborar leis no intuito de regular a vida social. Essa era a função (dentre aquelas da teoria da tripartição dos poderes) “mais importante” do Estado na época do Estado-liberal (época em que surgiram os direitos fundamentais de primeira dimensão). Isso porque naquela época defendia-se que se governava por meio e através das leis, que, em última análise, consiste na vontade soberana do povo, ou seja, o governo se dá através do próprio povo (indiretamente). No Brasil, essa função é exercida por todos os entes federados (União, estados e municípios), conforme seus níveis de competência. A situação é diversa em países que possuem outro regime de organização política como, por exemplo, Portugal, que se constitui em um Estado Unitário.

¹⁰⁷ Diogo Freitas do Amaral conceitua o Estado-Administração como “uma pessoa colectiva pública autónoma, não confundível com os governantes que o dirigem, nem com os funcionários, que o servem, nem com as outras entidades autónomas que integram a Administração, nem com os cidadãos que com eles entram em relação”. (AMARAL, 2006, p. 222).

¹⁰⁸ O Estado-juiz refere-se ao poder do Estado a quem compete dirimir os conflitos que derivam da aplicação das normas; função obrigatória da qual esse poder não pode se abster quando provocado (princípio do *non liquet*). Contudo, enquanto no positivismo jurídico o juiz não criava direito e era visto apenas como um aplicador da norma (aqui entendida apenas como regras), devendo exercer sua função através da subsunção; no pós-positivismo (movimento filosófico do novo constitucionalismo), o juiz assume a função de criador do direito, devendo aplicar as normas (agora como regras e princípios) através da ponderação, no qual ele (o juiz) deverá sopesar qual norma deverá ceder espaço, e de uma moral suprapositiva. Barcellos (2008, p. 108-116) afirma que, na interpretação constitucional, as normas de direitos fundamentais devem prevalecer sobre todas as demais. Isso porque, como lembra Sarlet (2010, p. 33), por força da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, o Poder Judiciário igualmente se encontra vinculado diretamente a sua efetivação no âmbito da interpretação do direito. Também para Queiróz (2009) o Judiciário, como órgão estatal e em razão da sua atividade interpretativa, possui enorme responsabilidade na efetivação dos direitos fundamentais.

¹⁰⁹ Ainda que na análise se utilize entendimentos da doutrina lusitana e que o entendimento ora exposto possa ser aplicado, em seus aspectos gerais, além do Direito brasileiro.

Na atualidade, o planejamento pode ser entendido como um processo, um mecanismo jurídico pelo qual “o administrador deverá executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico-social” (SILVA, J., 2010, p. 88). No Brasil, o planejamento é uma previsão constitucional¹¹⁰ e uma provisão legal; tornando-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, considerados instrumentos consubstanciadores do respectivo processo (SILVA, J., 2010, p. 88). Não se constituindo um simples fenômeno técnico, o processo de planejamento deve ser entendido, então, como um “verdadeiro processo de criação de normas jurídicas” (SILVA, J., 2010, p. 93). Nessa tarefa, necessita-se tanto da ação do Legislativo (a quem compete a elaboração e aprovação das leis) como do Executivo, no âmbito da formulação das propostas de leis que venham efetivar as normas gerais de Política Urbana e concretizar as políticas públicas que possuem dimensão territorial (como a habitação e meio ambiente).

Nesse contexto, a atividade de planejamento estatal (no âmbito de quaisquer políticas públicas) pode se colocar como um dos meios pelos quais se concretizam direitos fundamentais; afirmação que pode ser traduzida no pensamento de Maria Elizabeth Moreira Fernandez¹¹¹, segundo a qual:

A Constituição se apresenta como a fonte primária da planificação. Com efeito, a actividade estadual correspondente à planificação constitui forma privilegiada de concretização dos direitos fundamentais, em especial, o direito ao ambiente, sobretudo se tomarmos em especial atenção o carácter preventivo que tais instrumentos assumem na intervenção que provocam na realidade ambiental. (FERNANDEZ, 2001, p. 111-112).

No mesmo sentido, posiciona-se Carla Vicente (2001) ao considerar que a Constituição Portuguesa prescreve que o planejamento deve ser um dos modos através do qual o Estado protege o meio ambiente, o que, como considera a autora, é repetido na Lei de Bases do Ambiente daquele país (art.91, e), vindo na mesma direção a Lei de Bases de Ordenamento do Território Português. Para a mesma autora, isso se revela na consagração de restrições legais ambientais de utilização do solo, como a Reserva Ecológica Nacional (REN) e a Reserva Agrícola Nacional (RAN), a legislação de

¹¹⁰ Encontrando suporte nos artigos 21, IX; 30, VIII; 48, IV; 174, §1º e 182; dentre outros da Constituição Federal de 1988.

¹¹¹ Tratando especificamente do “ambiente” no caso português; o que, contudo, se aplica perfeitamente a ambos os direitos (meio ambiente e moradia) no caso brasileiro.

proteção às florestas, áreas protegidas, dentre outras. (VICENTE, 2001, p. 90). Essa compreensão corrobora a intrínseca relação entre o planejamento no âmbito do território¹¹² e a concretização dos direitos fundamentais; como o meio ambiente equilibrado.

Nesse diapasão, José Cunhal Sendim¹¹³ também defende a necessidade de previsão de institutos fundamentalmente dirigidos à concretização dos direitos fundamentais no âmbito dos instrumentos de planejamento territorial (tal como a previsão de parâmetros mínimos de zonas verdes a se observar imperativamente nos planos); reafirmando a relação entre o direito subjetivo fundamental a um ambiente equilibrado¹¹⁴ e sua concretização pela atuação estatal (legislativa e administrativa, cada qual conforme sua função) na atividade de planejamento territorial. Emerge daí a compreensão quanto à relação *direito fundamental ao meio ambiente ↔ instituição de espaços especiais ambientais*.

Sendo verdade que a concretização dos direitos fundamentais ao meio ambiente equilibrado e à moradia pode ocorrer no âmbito de quaisquer dos níveis de competência (no momento em que são editadas e executadas as diversas normas relativas à proteção do meio ambiente e da moradia, e ainda quando o Poder Judiciário exerce seu mister jurisdicional¹¹⁵), e na seara do planejamento territorial nacional ou regional, também é certo que essa concretização ocorre em nível territorial local, no momento em que são especificados e demarcados no território municipal espaços especiais tendentes a fazer valer aquelas normas de caráter geral, o que geralmente ocorre através dos Planos Diretores municipais (nos quais se faz o macrozoneamento da cidade).

Por outro lado, deve-se reconhecer que a criação de normas jurídicas se dá – a partir da evolução e transformação da sociedade – com vistas a regular essa mesma realidade social (essencialmente complexa e dialética); o que faz com que a atividade de elaboração da legislação urbana¹¹⁶ seja intrinsecamente dinâmica e mutável¹¹⁷, dada a

¹¹² Denominado *planejamento territorial*, que pode englobar várias parcelas do território, desde o âmbito nacional ao local.

¹¹³ Professor da Faculdade de Lisboa, na registrada discussão sobre o Anteprojecto de Lei de Bases do Ordenamento do Território, em Portugal, no ano de 1998 (GARCIA, 1998, p. 65).

¹¹⁴ No caso português posto no art.66º da Constituição da República (1976).

¹¹⁵ Reitera-se que, embora a análise ora desenvolvida tenha como foco os Poderes Legislativo e Executivo (considerando que os mesmos possuem participação fundamental no processo de planejamento urbano), não se pode omitir o relevante papel que possui o Judiciário no sentido de, através de sua atividade interpretativa, propiciar a devida aplicação das normas constitucionais de direito fundamental (referentes ao direito à moradia e ao meio ambiente) quando negligenciadas pelos demais poderes em momento pré-jurisdicional.

¹¹⁶ Ao tratarmos da legislação urbana, lembramos que estamos a nos referir, de modo geral, a toda aquela que objetiva o adequado ordenamento do território urbano objeto das normas de planejamento e controle

necessidade dos instrumentos de planejamento acompanharem o dinamismo social¹¹⁸. Essa necessidade de adequação justifica-se, ainda, em face do caráter também prospectivo (de planejamento para o futuro) das normas que regulam o uso e ocupação do solo urbano.

Disso decorre que a mesma exigência que se apresenta quanto ao estabelecimento de normas de planejamento urbano voltadas à concretização de direitos que possuem expressão territorial, como é o caso do meio ambiente e à moradia, também se estende ao momento de modificação¹¹⁹ da norma, ou seja, nos termos postos por Fernanda Paula de Oliveira, quando a Administração exerce o *jus variandi* (OLIVEIRA, 2003, p. 941)¹²⁰. Assim, podemos entender que também no exercício do poder de modificação das normas de planejamento urbano, especialmente naquelas que instituem espaços especiais urbanos, o ente estatal não pode se afastar do dever de efetivação dos direitos fundamentais.

Mesmo raciocínio pode ser aplicado na atuação normativa e implementadora do Estado (por meio de órgãos administrativos), quando se impõe a regulamentação das normas que estabelecem espaços especiais urbanos e sua aplicação; tudo no sentido de colocar em prática o dever geral de efetivação dos direitos fundamentais.

Assim, através da organização e reorganização dos espaços nas cidades, por meio de normas urbanísticas e ambientais locais de instituição ou modificação de espaços especiais protegidos, ou no contexto de sua implementação pela Administração Pública, são (ou não) concretizados e efetivados, garantidos (ou suprimidos) os direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia postos originalmente em nível constitucional.

do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (nos termos da CF/88, artigo 30, VIII, no caso brasileiro), onde pode se inserir todas as que possuem expressão territorial (como aqueles de natureza ambiental ou as que se referem às repercussões das normas de Política Habitacional no espaço urbano).

¹¹⁷ Sobre a dinâmica do planejamento urbanístico, encontramos vários autores no Direito português, como Amaral (1989), Correia (2008a), Miranda (2002), dentre outros. No Brasil, esse tema não é trabalhado de forma sistematizada pela doutrina jurídica.

¹¹⁸ Como destaca Miranda (2002, p. 84).

¹¹⁹ Passaremos a denominar de *modificação* o gênero das espécies *alteração* e *revisão*; ciente que doutrinariamente se coloca ainda a *suspensão de planos*. A esse respeito ver Miranda (2002) e Alochio (2008).

¹²⁰ Ainda que a matéria seja analisada no âmbito do direito português, suas ponderações possuem ampla aplicabilidade no Direito brasileiro, apenas atentando-se para a observação de que os planos urbanísticos no Brasil são atos legislativos e, portanto, possuem a natureza de lei e não de regulamento. Segundo a autora, é aceite pela jurisprudência e pela doutrina que o poder administrativo de planejamento se estende igualmente ao poder de modificação daqueles instrumentos; face à sua natureza e a necessidade de os adaptar às exigências cambiantes da realidade.

Desse modo, a instituição de espaços destinados à proteção ambiental nas cidades, com sua respectiva delimitação e implementação do regime jurídico legalmente estabelecido, aparece como uma das formas de concretização do dever objetivo do Estado de garantir o exercício do direito humano fundamental ao meio ambiente sadio, permitindo que os titulares desse direito subjetivo possam gozar dos benefícios de um ambiente saudável essencial a uma condição adequada de vida¹²¹. O mesmo ocorre com as normas que (em razão do dinamismo social) vêm proceder modificações às normas instituidoras de espaços especiais ambientais. Sendo assim, a instituição desses espaços nas cidades e suas posteriores modificações se colocam como uma forma qualificada de efetivação/concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio.

Fato análogo ocorre com o dever estatal de promover a proteção ao *direito humano fundamental* à moradia, que, nas cidades, suscita sua concretização através de diversas formas¹²², dentre as quais a instituição de áreas especiais de interesse social pelo Poder Público¹²³, medida que se expressa no âmbito da Política Urbana. Através dessas áreas, como será melhor visto no capítulo seguinte, permite-se que a população pobre (que, de forma individualizada, titulariza o *direito subjetivo público* à moradia digna), sem acesso ao sistema formal e privado de provisão de unidades habitacionais, possa ter garantida sua permanência nos locais em que, por força de suas circunstâncias sociais e econômicas, foi levada a ocupar na cidade¹²⁴.

Posta essa compreensão específica quanto à relação *direito fundamental à moradia ↔ instituição de áreas especiais de interesse social*, entendemos que essa também se coloca no âmbito da perspectiva doutrinária que, de forma mais ampliada, relaciona esse direito fundamental com a cidade e o Urbanismo. Nesse sentido,

¹²¹ Aqui, vale considerar o entendimento de Barros (1996, p. 410), segundo o qual “uma área protegida nasce da necessidade de especial defesa de determinados relevantes valores naturais ou culturais”; comportando, seu reconhecimento ou criação, num “potenciamento da valoração dos bens ambientais nela existentes” e traduzindo sempre “um *quid* que potencia o valor dos bens ambientais que interessa preservar”, um ganho que ocorre essencialmente em termos quantitativos.

¹²² Como lembra Sarlet (2010, p. 37-38), através de um regime de proteção às locações residenciais no caso de hipossuficiência, da criação de linhas de financiamento para a aquisição ou construção especialmente para pessoas de baixo poder aquisitivo, na facilitação da aquisição da propriedade pelo instrumento do usucapião e outras medidas de Política Social e Habitacional.

¹²³ Pensamos que o instrumento da AEIS se apresenta de forma inovadora no ordenamento jurídico brasileiro.

¹²⁴ Não se desconsidera o fato de que a população pobre geralmente ocupa áreas de proteção ambiental na cidade; o que suscita muitas vezes a oposição direito ao meio ambiente x direito à moradia da população pobre. Contudo, entendendo que a (possível) oposição irá suscitar as devidas medidas de ponderação no caso concreto (matéria já objeto de tratamento pela doutrina jurídica), compreendemos que esse conflito não influi na discussão que aqui se propõe desenvolver, no sentido de prejudicar a defesa dos argumentos referentes à questão dos direitos envolvidos, sua concretização pelo Poder Público e o aperfeiçoamento de suas formas de proteção.

importante é a participação da doutrina brasileira¹²⁵, com destaque para os estudos de Nelson Saule Júnior, Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes que convergem para a ideia essencial (ora compilada por essa autora) de que a cidade se coloca como espaço essencial para o exercício do direito à moradia, desde que concretizadas as diretrizes e os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, voltados essencialmente para um novo projeto onde esteja garantida sua sustentabilidade e gestão democrática, através de políticas públicas voltadas à redução da desigualdade social no meio urbano. Nessa visão, terão enorme relevância, no contexto brasileiro, os instrumentos urbanísticos e jurídicos voltados a regular a dinâmica imobiliária da cidade, de modo a fazer com que as áreas vazias, sub ou mal aproveitadas da cidade – bem localizadas e urbanizadas – possam atender as necessidades sociais (relativas à moradia digna e adequada) de parte da população excluída do mercado formal de habitação.

Na mesma matéria, mas sob outra visão (menos crítica)¹²⁶, também se encontra suporte na doutrina lusa, a partir do entendimento de Fernando Alves Correia, no sentido de que a planificação é uma das vias¹²⁷ pelas quais o direito do urbanismo contribui para a garantia de efetivação do direito à moradia (CORREIA, 2008a, p. 138)¹²⁸, pois através dela, como lembra o doutrinador, se reservam terrenos destinados à habitação, incluindo habitações sociais. Nesse sentido, afirma que “um dos princípios constitucionais do direito do urbanismo é o da consideração desta disciplina jurídica como uma garantia de efetivação do direito à habitação” (CORREIA, 2008a, p. 138). Neste trabalho, importa destacar posições do Tribunal Constitucional português no sentido de que o direito fundamental à habitação tem como sujeito passivo o Estado, que se obriga a determinadas ações e prestações correspondentes¹²⁹. E de que, considerando que o fundamento daquele direito fundamental repousa na dignidade da

¹²⁵ Destacamos que se encontra na doutrina brasileira um razoável número de estudos sobre o direito à moradia, cujas abordagens convergem especialmente para uma perspectiva jurídico-positiva do direito, onde se encontram diversas análises sobre os instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade relacionados à sua realização.

¹²⁶ Dado o contexto em que ocorrem os estudos do doutrinador português, bem diferente do brasileiro.

¹²⁷ A outra via, conforme o doutrinador, seria a definição, pelo direito administrativo, das regras técnicas e jurídicas que devem ser obedecidas na construção de edifícios destinados à habitação (CORREIA, 2008a, p.138).

¹²⁸ Em seus estudos o autor utiliza o termo *habitação* e não *moradia*; o que com certeza decorre do fato de a Constituição Portuguesa de 1976 (em seu artigo 65º, 1) se referir expressamente ao “direito a uma habitação adequada”.

¹²⁹ Conforme Correia (2008a, p. 138-140).

pessoa humana, há um “mínimo incompressível desse direito cuja concretização o Estado deve assegurar.”¹³⁰

A partir do exposto, fica evidente o dever estatal de *efetivação/concretização* dos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente e sua expressão em âmbito territorial, notadamente em nível local onde se colocam as normas instituidoras dos espaços especiais, suas modificações (para atendimento da dinâmica social) e a consequente exigência de atuação estatal no sentido de sua regulamentação e aplicação.

Podemos dizer que, no Brasil, esse dever alberga a efetivação das normas jurídicas que compõem o sistema de proteção e efetivação desses direitos, na perspectiva do direito à cidade sustentável, que põe em pauta a necessidade de implementação dos instrumentos urbanísticos e jurídicos (postos no Estatuto da Cidade) voltados a intervir e controlar a dinâmica imobiliária em prol dos interesses sociais, coletivos e difusos.

Quadro 6 – Deveres estatais de efetivação/concretização dos direitos à moradia e ao meio ambiente em âmbito local por meio dos espaços especiais (de proteção ambiental e de interesse social)

PODER LEGISLATIVO	PODER EXECUTIVO	PODER JUDICIÁRIO
Elaboração e aprovação (produção) de leis de planejamento urbano onde conste a instituição de espaços especiais (de proteção ambiental e de interesse social), assim como sua regulamentação	Elaboração de propostas de leis de planejamento urbano (previamente ao processo legislativo) no sentido de implementar as normas gerais de Política Urbana e as políticas públicas com expressão territorial (como meio ambiente e habitação), assim como sua regulamentação	Julgamento de litígios envolvendo a aplicação e interpretação das normas de planejamento urbano, referentes aos direitos envolvidos e seus espaços especiais, conforme o regime jurídico dos direitos fundamentais (e utilizando critérios de ponderação em caso de conflitos)
Elaboração e aprovação de propostas de modificação da legislação referente aos mesmos espaços especiais para atendimento à dinâmica urbana	Participação nas propostas de modificação da legislação referente aos mesmos espaços especiais para atendimento à dinâmica urbana	
	Aplicação das normas contidas nas leis de planejamento urbano e seus regulamentos	
Fonte: Autoria própria (2010).		

1.2.2 O processo de criação da legislação urbana, sua modificação e implementação: aspectos teóricos e evidências de sua fragilização.

Vistos os aspectos gerais da ação estatal de efetivação/concretização dos direitos ao meio ambiente e à moradia por meio da instituição, regulamentação e aplicação das

¹³⁰ Correia (2008a, p. 139) faz tais afirmações a partir dos Acórdãos nº 130/92, nº 131/92 e nº 420/2000 do Tribunal Constitucional Português.

normas que envolvem os espaços especiais urbanos, é necessário adentrar na questão da fragilização que se coloca no âmbito dessa ação estatal.

Inicialmente, coloca-se em pauta a constatação de que tanto o processo de criação como a modificação da legislação urbana, e sua implementação no âmbito da gestão pública, se apresentam, na atualidade, em um contexto no qual, em maior ou menor grau, o Estado se afasta de sua tarefa primordial de efetivação/concretização dos direitos fundamentais, como já vimos anteriormente.

Ciente de que nessa afirmação estão envolvidos diversos aspectos teóricos, especialmente no âmbito da Ciência Política e do Direito Constitucional, que não nos cabe aprofundar, buscamos entender como esse fato se expressa no campo do planejamento e da gestão urbana, colocando em pauta, do ponto de vista teórico e prático, evidências de fragilização na seara da efetivação/concretização dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia nas cidades.

A partir da intensificação do processo de globalização (década de 1990 do século XX e início do século XXI), constata-se uma mudança na orientação das políticas urbanas e planejamento para as cidades, com uma retração de políticas voltadas para uma gestão pública, democrática e descentralizada, e a condução do planejamento e gestão urbana com base em preceitos neoliberais, que conduzem o gerenciamento da cidade conforme os mecanismos de controle da empresa urbana.¹³¹ Isso faz com que o cotidiano das cidades seja

[...] produto, ao mesmo tempo, das práticas globais e locais, da atuação dos agentes públicos e privados, da presença do Estado e do mercado, num intercruzamento de lógicas que se superpõem e interinfluenciam (BÓCUS, 2007, p. 9).

Assim, se, por um lado, passa a se configurar a tendência a uma miscelânea entre objetivos públicos e privados no exercício da atividade estatal de planejamento urbano¹³²; por outro, algumas disfunções estruturais e funcionais do sistema político em todos os níveis – que vêm comprometendo a representatividade e legitimidade da classe política¹³³ - passam a contribuir para que essa fusão de interesses se manifeste de forma mais forte.

¹³¹ Essa objetiva e sucinta visão é trazida por Façanha (2007, p. 199).

¹³² A respeito do tema, importante é a abordagem de Oliveira (1999) sobre a “privatização do público”.

¹³³ Essa evidência é colocada em pauta por Barroso (2009, p. 343). Em outras palavras, diz o doutrinador que no vigésimo aniversário da Constituição, o país vive um momento (delicado) em que a atividade política passa por uma situação de preocupante desprestígio; acrescido à falta de sintonia entre a

Como resultado, tem-se o menosprezo ao *dever estatal de efetivação/concretização* de alguns direitos fundamentais no âmbito do território urbano, especialmente quando isso colide com a “necessidade” de reprodução do capital privado no espaço físico das cidades.

Sob essa compreensão, dentre os princípios básicos desse novo modelo de urbanização, cujos fundamentos teóricos vêm ganhando terreno em diversos países¹³⁴, encontra-se a percepção de que o solo urbano não é escasso, mas tem seu “uso decidido pelo mercado em função de suas rentabilidades alternativas”, e a “legitimação do setor privado como agente encarregado de materializar uma oferta adequada de bens e serviços” (MATTOS, 2004, p. 168). Como diz Mattos (2004, p. 169):

Em outras palavras, as novas regras do jogo estabeleceram maior flexibilidade para a operação das respectivas “urban growth machines” (MOLOTOCH, 1976 apud MATTOS, 2004, p.169), isto é, das coalizões de membros das elites dirigentes direta ou indiretamente relacionadas aos negócios imobiliários, que tentam garantir as condições para o crescimento de sua cidade e que dirigem as correspondentes políticas urbanas para expandir a economia local e acumular riqueza (JONAS; WILSON, 1999 apud MATTOS, 2004, p.169).

Assim, de modo especial, o capital financeiro intervém no solo urbano. E este, deixa de ter importância apenas como elemento de suporte, para se tornar um ativo, um papel de valorização acionária, que flutua conforme as circunstâncias do mercado financeiro. Desse modo, o solo urbano passa a ser considerado como mercadoria, a ser negociada sempre com vistas ao atendimento de interesses privados, especialmente para o capital imobiliário, incluindo loteadores, incorporadores, construtores, parte dos corretores e grandes proprietários fundiários. Nessa linha de pensamento, entende Ana Fani Alessandri Carlos (2004, p. 22):

A produção do espaço se realiza sob a égide da propriedade privada do solo urbano; onde o espaço fragmentado é vendido em pedaços tornando-se intercambiável a partir de operações que se realizam através e no mercado, tendencialmente produzido enquanto mercadoria; deste modo, o espaço entra no circuito da troca, generalizando-se na sua dimensão de mercadoria. Nesse contexto, o espaço é fragmentado, explorado e as possibilidades de ocupá-lo se

sociedade civil e os órgãos de representação popular (BARROSO, 2009, p. 346-347). Ainda que o mesmo esteja a se referir mais especificamente ao legislativo federal, é de se entender que essa situação é igual em todos os níveis do Poder Legislativo.

¹³⁴ Conforme a abordagem de Mattos (2004, p. 168-170).

redefinem constantemente em função da contradição crescente entre a abundância e a escassez, o que explica a emergência de uma nova lógica associada e uma nova forma de dominação do espaço que se reproduz ordenando e direcionando a ocupação a partir da interferência do Estado. Desse modo, o espaço é produzido e reproduzido de um lado como espaço de dominação, e de outro, como mercadoria reproduzível.

Nesse contexto, a ênfase às qualidades do lugar e a produção ativa de lugares dotados de qualidades especiais torna-se importante trunfo na competição espacial entre localidades, cidades, regiões e nações. Evidencia-se, no âmbito da atuação estatal, um esforço das cidades para forjar uma imagem distintiva e criar uma atmosfera de lugar e de tradição que funcione como um atrativo tanto para o capital como para um grupo de pessoas abastadas e influentes, consideradas “do tipo certo” (HARVEY, 2006, p. 266). Com tal objetivo, domina o planejamento urbano a criação de estratégias de renovação urbana, com a reestruturação dos lugares; a realização de investimentos visando, principalmente, atrair o consumo (de todos os tipos) para os espaços urbanos, de modo com que a cidade seja um lugar inovador, atraente e ideal para se viver, consumir, se encontrar e se divertir.

Nesse cenário, em maior ou menor intensidade, o espaço passa a ter importância fundamental, havendo a exploração de novos lugares a partir de circunstâncias geográficas já existentes ou considerando tão somente os interesses abrangentes da lógica capitalista¹³⁵. Assim, “a imagem de lugares e espaços se torna tão aberta à produção e usos efêmeros como qualquer outra” (HARVEY, 2006, p. 264), “espaços sagrados e profanos são criados, pontos focais enfatizados e o espaço é geralmente manipulado para refletir *status* e prestígio.” (HARVEY, 1980, p. 240). Desse modo, fica evidente que a produção do espaço urbano possui relação direta com a necessidade de atender a lógica de um modelo econômico onde, em geral, interesses econômicos privados se sobrepõem àqueles voltados à efetivação/concretização dos direitos sociais em sua acepção ampla.

Lembre-se, nesse contexto, de que o mercado imobiliário está sempre em busca de melhores localizações, um dos elementos fundamentais do aumento de sua lucratividade. Desse modo, as áreas que albergam recursos naturais e as que possuem

¹³⁵ Harvey lembra que “muitas vezes surgem conjuntos industriais, por vezes a partir do quase nada (como os vários vales e planícies do silício), mas com frequência a partir de alguma mistura preexistente de habilidades e recursos”, como, por exemplo, a Terceira Itália. As denominadas “cidades mundiais” (e seu papel no sistema financeiro e corporativo) também podem ser inseridos no contexto dessa análise (HARVEY, 2006, p. 265-266).

qualidades paisagísticas, aliadas a sua boa localização no território da cidade, são cada vez mais cobiçadas.

Visualiza-se, então, uma constante instabilidade na configuração do ambiente urbano, fazendo com que ele se coloque vulnerável aos interesses mais importantes (em determinadas ocasiões) para os grupos que controlam o poder político e econômico, seja no âmbito do Estado-Administrador seja no âmbito Estado-Legislator.

Nesse contexto ocorre, com muita frequência, o que ora denominamos flexibilização *in pejus* dos direitos fundamentais (em especial, o meio ambiente sadio e a moradia) e suas normas de proteção, com a desconstituição dos espaços protegidos ou alteração de suas diretrizes e parâmetros de proteção no meio urbano. Isso em geral ocorre com vistas a “desembaraçar o território” para possibilitar o desenvolvimento de atividades lucrativas que não se compatibilizem com as restrições de natureza ambiental e ou de interesse social estabelecidas por lei.

Por outro lado, em prejuízo aos direitos fundamentais, objeto de concretização legislativa nos espaços urbanos, também ocorre, de forma intencional¹³⁶ ou não¹³⁷, a falta de implementação da legislação (por parte da Administração) no sentido de fazer valer suas prescrições restritivas/protetivas; o que termina fazendo com que a não execução das normas de política e ordenamento urbano também se constitua uma negação ao *dever geral de efetivação/concretização* dos direitos fundamentais no meio urbano.

Expressando um pouco desse fenômeno no contexto português, podemos trazer à tona o magistério do doutrinador Colaço Antunes. Considerando que a atividade da Administração (compreendida como função pública) se encontra fortemente sujeita a pressões de interesses hegemônicos, entende o autor que o plano urbanístico “ao invés de seu *tônus* teleológico, e da sua natureza ordenadora e racionalizadora do território, tem reproduzido os impulsos do mercado e da renda imobiliária” (ANTUNES, 2002, p. 97-98); dando-se uma substituição tácita do Estado Social de Direito pelo mercado¹³⁸.

Desse modo, segundo o citado autor, “a planificação urbanística tem contribuído, paradoxalmente, para a devastação dos recursos ambientais, florestais e

¹³⁶ Nos casos em que a omissão da Administração termine por trazer vantagens a determinados grupos econômicos ou interesses particulares.

¹³⁷ Quando isso ocorre por incompetência (não no sentido jurídico), descuido, falta de controle e compromisso da Administração Pública, especialmente quando os gestores são colocados com o fim de atender interesses específicos do Governo e não os interesses públicos (primários) do Estado.

¹³⁸ Em outro texto, publicado em 2007, embora se referindo à matéria específica de Direito Administrativo, o doutrinador faz duras críticas à atuação privatista do Estado português.

agrícolas” (ANTUNES, 2002, p. 98). Nesse sentido, diz o autor que “a planificação urbanística é o tal manto da ignorância (aparentemente paradoxal) de pulsações egoísticas que se exprimem na sociedade”¹³⁹; o que suscita a necessidade de se adotar outro paradigma¹⁴⁰ e outros fundamentos jurídico-pluricísticos, que se destine a enfrentar o modelo atual de urbanização (que, como argumenta, vem reproduzindo os interesses do mercado e da renda imobiliária) (ANTUNES, 2002) e trazer de volta a noção de *interesse público* que, como lembra, deve guiar a atividade administrativa. Nesse contexto, compreende a necessidade de “acompanhar a flexibilização da planificação urbanística de uma exigente cultura de responsabilidade (e responsabilização) dos entes planificatórios”, certo de que “os planos urbanísticos, máxime o Plano Diretor, não pode ser um mero instrumento de captura do solo urbanizável” (ANTUNES, 2002, p. 139).

Sob o mesmo prisma de visão¹⁴¹, considerando a situação complexa do ambiente face à globalização (o que, segundo o mesmo doutrinador, coloca delicados problemas ao controle jurisdicional da atividade administrativa), diz Antunes que uma das tarefas da doutrina é, hoje, conter o que denomina *reform euphoria*, que, segundo o autor, se converteu em *função pública permanente*, tantas vezes de aplicação catastrófica.¹⁴² Desse modo, convoca a ideia da conexão dos interesses difusos com os interesses públicos perseguidos pela Administração e previamente definidos e qualificados na lei (ANTUNES, 2008, p. 137)¹⁴³.

No âmbito nacional, especialmente nos últimos tempos, destacam-se evidências claras do processo de fragilização de que tratamos¹⁴⁴. Ainda que pudéssemos citar

¹³⁹ Diz que pretende mostrar isso a seus alunos no decorrer do desenvolvimento da disciplina a ser ministrada. Lembre que a obra citada se constitui um relatório pedagógico-científico, conforme consignamos em notas atrás.

¹⁴⁰ Na obra citada, o professor apresenta um novo paradigma para a planificação (denominado *modesto-situacional*), onde coloca em pauta um fenômeno, de ordem fática, que denomina *contenção do crescimento* (esquizofrenia da construção e urbanização excessiva do território); e outro, de ordem epistemológica, referente à *crise de modernidade*, “em boa medida ancorada num pensamento pós-moderno desordenado e teoreticamente ambíguo”, nos quais está assentada a “questão do processo crise-renovação da doutrina e práxis urbanística” (ANTUNES, 2002, p.51-52)

¹⁴¹ As noções aqui postas quanto a essa disciplina derivam da leitura da obra do mesmo autor *Direito Público do Ambiente: diagnose e prognose da tutela processual da paisagem* (2008).

¹⁴² Antunes (2008, p. 56) analisando a situação posta no âmbito do Direito lusitano.

¹⁴³ Nessa análise convoca Vasco Pereira da Silva para quem o direito do ambiente bem pode ser um *direito subjetivo público* do cidadão. Coadunando-se com as ideias ora defendidas, o autor defende que aquilo que relativamente ao sujeito representa um direito, constitui ao mesmo tempo um fim do Estado e, portanto, um *dever de direito público* (ANTUNES, 2008, p. 138).

¹⁴⁴ Para os fins do estudo, concentramos a análise no âmbito da legislação municipal, ainda que tais situações de fragilização de direitos possam ser fortemente evidenciadas em outros níveis legislativos, como o estadual e o federal, tomando como exemplo mais grave as alterações casuísticas do Código Florestal por medidas provisórias flagrantemente inconstitucionais (com forte influência da bancada

diversas situações ocorridas nas cidades brasileiras que expressam o processo de fragilização de que tratamos, alguns exemplos concretos ocorridos, nas capitais de Alagoas e São Paulo, são bastante representativos desse fenômeno.

Na primeira delas, houve a alteração legislativa do zoneamento da orla marítima ocorrida em Maceió¹⁴⁵, com a liberalização da altura dos prédios em parte daquela orla. Como esclarece Andreas J. Krell, esse processo de liberalização se deu inicialmente com a edição da Lei Municipal nº 5.354, de 16 de janeiro de 2004 (intitulada Código de Urbanismo e Edificações de Maceió), que trouxe uma “discreta liberalização” da altura das edificações do litoral norte da cidade e alterou as normas de zoneamento de alguns bairros daquela cidade, tendo sido objeto de “encomenda” pelo setor imobiliário junto aos órgãos políticos, de forma quase clandestina sem que houvesse uma discussão com a população¹⁴⁶. Pouco tempo depois, também sob “encomenda” do mesmo setor, foi aprovada a Lei Municipal 5.583, de 8 de fevereiro de 2007, que fixou em vinte andares o gabarito daquela orla marítima, área de elevada sensibilidade ambiental e alto valor turístico e paisagístico, o que veio representar “um lamentável retrocesso da legislação local”, violando as Constituições Federal e Estadual, colidindo com o Plano Diretor da cidade, contrariando dispositivos contidos em outras leis municipais e infringindo várias normas federais do Estatuto da Cidade e da legislação sobre o Gerenciamento Costeiro¹⁴⁷.

No Município de São Paulo, no ano de 2009, a Prefeitura enviou à Câmara Municipal não uma revisão, mas uma alteração ilegal do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE)¹⁴⁸. Sem que fosse realizado um amplo processo participativo, como exige a legislação urbanística, a começar pelo Estatuto da Cidade, ao invés de implementar o PDE em vigor, a Prefeitura pretendeu alterar, de forma ilegal, os objetivos e diretrizes daquele plano, “sob o argumento que pode mudar a qualquer tempo qualquer um dos seus artigos”. Como esclarece Nabil Bonduki (2009),

ruralista e da Confederação Nacional da Agricultura – CNA) e, mais recentemente, com as tentativas de reforma total daquele diploma legal, que se constituem exemplos representativos do verdadeiro retrocesso no campo de proteção ambiental e seus espaços especiais. Figueiredo (2009, p. 103) traz uma objetiva, mas certa, posição quanto à “violenta pressão de setores da economia visando a flexibilização dos rigores da legislação ambiental”, enfocando o menosprezo de importantes princípios do desenvolvimento sustentável e da função social da propriedade diante de quaisquer atos administrativos voltados à proteção de áreas ameaçadas de degradação, em razão, quase sempre, do poder econômico que possui o mercado imobiliário.

¹⁴⁵ Objeto do estudo de Andreas J. Krell (2008), onde está contida uma importante análise da matéria.

¹⁴⁶ Tudo nos termos aduzidos por Krell (2008, p. 18).

¹⁴⁷ Como expressamente diz Krell (2008, p. 52).

¹⁴⁸ Nos termos postos por Nabil Bonduki em artigo publicado em 15 jul. 2009. Outras notícias encontradas em mídia eletrônica nos permitiram a compreensão do problema e sua explicitação.

O Executivo enviou uma colcha de retalhos que, ao invés de rever, mutilou o PDE. Ignorando que as políticas sociais não podem estar desvinculadas das políticas urbanas, foi eliminado o capítulo que trata do desenvolvimento econômico e social, excluindo os objetivos relacionados à educação, cultura, turismo, saúde, emprego etc. Foram suprimidas, ainda, as macro-áreas, que relacionavam as diretrizes urbanísticas com o território, dando lógica para a aplicação dos instrumentos legais. Com isto, foram eliminadas as referências territoriais para orientar o processo de planejamento, eliminando a relação entre cada parte do território da cidade e as diretrizes de estruturação urbana. Sem as macro-áreas, mudanças no zoneamento poderão ser feitas de modo pontual e casuístico, sem estarem relacionadas com uma estratégia estrutural de planejamento. Muitas outras modificações estão dispersas pelo texto, ficando difícil identificá-las ainda mais porque foram introduzidas sem um efetivo processo participativo e sem estarem claramente indicadas.

Cumprindo-se os objetivos do Governo daquela ocasião (não houvesse a Justiça determinado a paralisação do processo), se configuraria uma evidente mutilação e agressão ao mais importante instrumento de ordenamento territorial do município, “jogando por terra um esforço que foi feito para se criar um processo ordenado de planejamento urbano na maior cidade brasileira, gerando enormes incertezas na regulação urbanística de São Paulo”.¹⁴⁹

Importa considerar que a constatação de uma série de ilegalidades patrocinadas por aquele Governo Municipal, no processo de revisão do PDE de São Paulo, vinha sendo objeto de denúncia por parte de entidades da sociedade desde o ano de 2007, o que levou a uma representação ao Ministério Público Estadual e consequente interposição de ações civis públicas, com decisões e recursos judiciais diversos, onde se discutiu aquele processo de revisão sob o ponto de vista formal e material. Em paralelo, houve uma ampla mobilização da sociedade, que constituiu a “Frente das Entidades em Defesa do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo”, composta de 198 entidades (em novembro de 2009), que passou a atuar em diversas frentes no sentido de coibir o objetivo do Governo Municipal. Nesse contexto, significativo é o fato de que a Justiça Eleitoral daquele Estado cassou e tornou inelegíveis por três anos um suplente e treze vereadores da Câmara Municipal de São Paulo, os quais receberam, nas eleições de 2008, doações da Associação Imobiliária Brasileira (AIB), entidade representante dos interesses do setor imobiliário.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Como argumenta Bonduki (2009, documento exclusivo da Internet).

¹⁵⁰ Conforme notícia publicada em 19 de outubro de 2009, no Estadão, sob o título “Justiça caça um quarto da Câmara de Vereadores de São Paulo”, subtítulo “Treze vereadores e um suplente receberam doações da Associação Imobiliária Brasileira na eleição de 2008” obtida em www.estadao.com.br/cidades em 21 de novembro de 2009. Conforme se encontra dito naquela reportagem, a AIB ganhou notoriedade

Além desses emblemáticos casos, podemos citar outros também relevantes no contexto posto. No município de São Luis, por exemplo, o Poder Público Municipal iniciou, em 2004, procedimentos para modificação de Lei de Zoneamento impulsionado pela perspectiva de instalação de um Pólo Siderúrgico na cidade, com o fim de criação de Zona Industrial apta a receber qualquer empreendimento industrial, sob a justificativa (em abstrato) de que a mesma serviria aos interesses da cidade face à potencialidade de geração de emprego, desprezando tanto a necessidade de compatibilização daquela iniciativa com a revisão do Plano Diretor da cidade (que deveria ocorrer até o ano de 2006), como o fato de que a pretendida modificação legislativa poderia implicar no deslocamento de 14.000 pessoas que habitavam a área¹⁵¹.

Em outro extremo do país, em maio de 2003, através de decisão unânime tomada por seu Órgão Especial, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul considerou inconstitucional a alteração do Plano Diretor de Bento Gonçalves, aprovada e promulgada pela Lei Complementar n.44/2001, sem participação da comunidade, e que alterava os usos da Zona de Proteção de Mananciais naquele município¹⁵². O mesmo Tribunal de Justiça, por seu Pleno, também considerou inconstitucional a alteração do Plano Diretor de Guaíba (procedida através da Lei Municipal n.1.635/01), por entender que a mesma traria riscos irreparáveis ao meio ambiente e à qualidade de vida da população, em face da não concretização do prévio estudo de impacto ambiental para viabilizar a alteração proposta naquela legislação. Na mesma decisão foi posto em pauta a inobservância dos procedimentos adequados para aprovação do Projeto de Lei, como a não realização de audiência pública, privilegiando-se os princípios da democracia participativa e da razoabilidade administrativa consagrados na Constituição daquele estado. Também foi ressaltado na decisão que a reunião realizada para a aprovação do projeto contou apenas com as presenças das entidades interessadas na alteração do zoneamento, ausente de ampla divulgação e devida publicidade¹⁵³.

Considerando essas evidências fáticas, a seguinte posição de André Araújo (2010) bem resume o fenômeno que se coloca em discussão nesse estudo.

no último pleito por figurar entre os maiores financiadoras de campanha; perfazendo R\$ 2,94 milhões apenas a 26 candidatos vitoriosos da capital; tendo havido uma investigação, por parte do Ministério Público Estadual, que apontou para o fato da AIB ser um braço do Secovi (sindicato das imobiliárias e administradoras).

¹⁵¹ Conforme Pereira e Macieira (2005).

¹⁵² Notícia obtida em <www.direito2.com.br/tjrs/2003/mai/6/alteracao-do-plano-diretor-sem-participacao-da-30k>. Acesso em: 10 out. 2009.

¹⁵³ Notícia obtida em: <www.direito2.com.br/tjrs/2004/out/18/alteracao-do-plano-diretor-de-guaiba-e-inconstitucional>. Acesso em: 11 out. 2009.

A transgressão de todas as regras elementares de planejamento urbano é o grande negócio das Prefeituras brasileiras. As brechas nos Planos Diretores é mercadoria na prateleira, de norte a sul do País. O modelo de acordões com as Câmaras de Vereadores fez desaparecer a oposição aos Prefeitos. Com todos acertados começam os negócios com a especulação imobiliária. Em um segundo nível de acordos, Prefeitos e especuladores imobiliários conseguem dos Governos de Estado aberturas nas leis de preservação ambiental, como é o caso de Angra com a Lei Luciano Huck. Em Santa Catarina as enchentes do ano passado se deram com grandes desmatamentos nas encostas e margens de rios, facilitadas depois com um novo Código Ambiental do Estado que diminuiu de 50 para 5 metros a preservação de matas ciliares nos rios e córregos, reparando o terreno para mais enchentes.

Mirando-se o âmbito da proteção ao direito à moradia nas cidades brasileiras, não são poucas as evidências de um processo de fragilização, recentemente compiladas através de documento elaborado pela Relatoria Nacional para o Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana, o qual contém os resultados do trabalho realizado entre 2007 e 2009, a partir de visitas ou missões para investigação de violações ao direito à moradia em sete cidades: São José dos Campos (SP), Manaus (AM), Macapá (AP), Belém (PA), Goiânia (GO), Rio Grande (RS), Natal (RN) e Rio de Janeiro (RJ)¹⁵⁴. Contudo, na grande parte das vezes, as agressões ao direito fundamental à moradia ocorrem através de reassentamentos e remoções compulsórias, em áreas ocupadas pela população pobre, que ainda não foram reconhecidas como de interesse social (ou seja, como ZEIS ou AEIS) pelo Poder Público; importando na não efetivação, no âmbito do espaço urbano, do direito fundamental à moradia digna e adequada, de titularidade da população desfavorecida econômica e socialmente.

Entretanto, podemos encontrar situações em que são os espaços legalmente já destinados à concretização do direito à moradia no território urbano, que se colocam como objeto da flexibilização *in pejus*, consumada ou tentada, como acontece no município de Natal, como será visto na Parte seguinte desse trabalho.

Na atualidade, essa preocupação se potencializa em várias cidades brasileiras eleitas como cidades-sede da Copa do Mundo de 2014. Isso ocorre em face da comprovação de que a organização de Copas do Mundo e Jogos Olímpicos já causou a expulsão de milhares de pessoas de seus locais de moradia; conclusão expressa em relatório da Organização das Nações Unidas – ONU, elaborado por Raquel Rolnik e

¹⁵⁴ Informativo Anual Plataforma Dhesc Brasil. Disponível em: <www.4shared.com/document/I_alNsGK/Miolo_PB.html>. Acesso em: 16 ago. 2010. Várias negações concretas à efetivação do direito à moradia também se encontram consignadas em Moraes; Vivas; Bentes Sobrinha (2008, p. 30-31).

apresentado em março de 2010 em Genebra (Suíça), sobre o impacto de megaeventos esportivos sobre a vida das pessoas nas cidades que os sediam e desfaz o mito de que apenas trazem benefícios à população¹⁵⁵. No referido documento, assim se manifestou Raquel Rolnik:

Experiências passadas mostram que projetos de reurbanização adotados para a preparação de eventos resultaram em violações extensivas de direitos humanos, em especial o direito à moradia¹⁵⁶.

Segundo a citada urbanista¹⁵⁷, algumas das marcas mais características desses eventos esportivos têm sido as expulsões, o encarecimento de moradia, e a falta de alternativas e pressão sobre os mais pobres, que acabam empurrados para as periferias; não sendo os benefícios econômicos desses eventos, distribuídos de forma adequada à população, estando “longe de ser positivo” o legado trazido por esses megaeventos, cujas consequências de longo prazo incluem fatos bastante preocupantes.

A escolha de Natal como uma das cidades-sede da Copa do Mundo de 2014 se coloca como uma preocupação que se agrega ao processo de fragilização que envolve o direito à moradia (digna e adequada) na cidade e seus respectivos espaços especiais.

Vale considerar que no âmbito do dever de efetivação do direito à moradia da população pobre, as ações e omissões do Poder Público não possuem a mesma visibilidade e reação contrária por parte da sociedade, como aquelas envolvendo o meio ambiente e seus espaços de proteção. E geralmente aquela população é tratada como obstáculo ao embelezamento das cidades e aos objetivos do capital imobiliário e empresarial no território urbano, via de regra com apoio do Poder Público local, ou mesmo sob o patrocínio deste, guiado muitas vezes por uma política urbana elitista (política de higienização ou desfavelização) que, como destacam Moraes, Vivas e Bentes Sobrinha (2008, p. 31), tem se tornado marca de algumas administrações municipais (como em São Paulo, São José dos Campos, Manaus, Palmas e outras cidades); potencializando, assim, o quadro de fragilização evidenciado no âmbito do dever de concretização/efetivação do direito fundamental à moradia no meio urbano.

¹⁵⁵ Conforme notícia intitulada *Olimpíada e Copa trazem prejuízo social de Jamil Chade*, veiculada no O Estadão de São Paulo, em 5 de março de 2010. Segundo a própria urbanista, em seguida à aprovação daquele Relatório, a ONU aprovou Resolução que obriga as cidades e países realizadores de megaeventos esportivos a respeitarem o direito à moradia; explicitando a necessidade de “fazer com que o legado pós-jogos aumente as oportunidades de moradia de interesse social”. Nos termos postos por Rolnik em: <raquelrolnik.wordpress.com/category/relatoria-da-onu>. Acesso em: 2 ago. 2010.

¹⁵⁶ Conforme notícia veiculada na mesma notícia anteriormente citada.

¹⁵⁷ Nos termos da notícia supraindicada.

Nesse contexto, observa-se que a questão da fragilização da proteção legal dos espaços especiais no meio urbano, tanto aqueles destinadas à proteção de ambientes frágeis como os destinados a garantir o direito de moradia das populações desfavorecidas social e economicamente, possui mais uma base comum¹⁵⁸ que consiste na forma como o espaço urbano é produzido e reproduzido no sistema capitalista de produção, cuja compreensão não pode ser ignorada.

Contudo, resgatando a ideia de proteção e progressividade posta no início deste Capítulo, utilizamos o pensamento de Herrera Flores, no sentido de entender que:

[...] Existe todo um corpo jurídico de normas, convenções e jurisprudência internacional que não se pode jogar pela janela. Custou muito esforço consegui-lo. Por trás dessas lutas pulsam os corações e as ilusões de milhares de militantes de direitos humanos espalhados por todo o mundo. É um elemento positivo para a história de humanidade toda essa “luta” pelos direitos levada a cabo por organismos internacionais como por entidades ou ONG’s dedicadas à defesa e à promoção deles. (FLORES, 2009, p. 49).

Do mesmo modo, aliando-nos ao pensamento do mesmo autor espanhol, entendemos que os direitos humanos fundamentais devem ser estudados de forma aprofundada e levados à prática a partir de um saber crítico (que revele as escolhas e os conflitos de interesses subjacentes aos debates que os envolvem) e “inserindo-os nos contextos sociais, culturais e econômicos em que necessariamente nascem, se reproduzem e se transformam” (FLORES, 2009, p. 56).

É a partir dessa visão que consideramos necessário compreender como ocorreu a proteção dos direitos ao meio ambiente e à moradia no ordenamento jurídico brasileiro, e seus espaços especiais, que bem expressa a prevalência de uma direção progressiva a ser considerada no enfrentamento do processo de fragilização em curso no âmbito da atuação estatal referente à efetivação/concretização desses direitos fundamentais.

¹⁵⁸ Ainda que sejam diferentes as normatizações jurídicas de cada um dos direitos e respectivos espaços geográficos onde os mesmos devem se materializar; aspectos que serão considerados no capítulo seguinte.

| CAPÍTULO 2 | OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE E SEUS ESPAÇOS PROTEGIDOS NO BRASIL: UMA EVOLUÇÃO NORMATIVA E UM (SUBSTANCIOSO) REGIME JURÍDICO DE PROTEÇÃO

No primeiro Capítulo compreendemos, de uma perspectiva geral, o regime jurídico de proteção aos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente, visualizando os espaços especiais urbanos como uma forma de efetivação/concretização desses direitos nas cidades. No âmbito da ação estatal referente ao processo de elaboração, modificação e implementação da legislação urbana, constatamos uma fragilização no dever de efetivação/concretização daqueles direitos, colocando em pauta aspectos teóricos e evidências fáticas no caso brasileiro.

A partir disso, faz-se necessário focalizar o sistema jurídico brasileiro com vistas a compreender a evolução da proteção desses direitos no âmbito nacional e as normas internas que expressam a relação fundamental *direito subjetivo ↔ dever objetivo estatal*; o que vem demonstrar, em última análise, que o regime (geral) de proteção desses direitos ganha expressão concreta no Direito pátrio.

Nesse sentido, buscaremos desenvolver uma compreensão histórica das matérias urbana e ambiental no Brasil, com foco para a moradia e para o meio ambiente, em que também se insere a proteção ao patrimônio paisagístico. Nessa compreensão, será visualizado o sistema de proteção legal que incide sobre os mesmos e seus espaços especiais, a partir da Constituição Federal de 1988 e das normas infraconstitucionais aplicáveis, com o cuidado de compreender algumas especificidades da questão da moradia e do meio ambiente no caso brasileiro.

2.1 UMA PRIMEIRA COMPREENSÃO DAS MATÉRIAS URBANA E AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988, O IDEÁRIO DA REFORMA URBANA E A ARTICULAÇÃO DAS TEMÁTICAS NO ESTATUTO DA CIDADE

A proteção aos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente e seus espaços protegidos no Brasil não pode ser bem compreendida sem que se visualize alguns elementos marcantes do processo de construção de algumas normas urbanas e ambientais, com foco na Constituição Federal de 1988 (onde foram introduzidos os capítulos da Política Urbana¹⁵⁹ e do Meio Ambiente¹⁶⁰) e outras normas que trazem o regramento fundamental e a compreensão necessária para o enfrentamento da questão da fragilização de direitos posta em estudo, na perspectiva de integração das temáticas ambiental e social, com destaque para o Estatuto da Cidade.

Lembremos que, ainda que sejam diferentes as normatizações jurídicas e as especificidades dos direitos à moradia e ao meio ambiente, esses estão plasmados na Constituição de 1988 como direitos fundamentais¹⁶¹ (artigos 6º¹⁶² e 225, respectivamente) e, portanto, se submetem à inflexibilidade¹⁶³ trazida pela mesma Carta, por força do *status* de cláusula pétrea¹⁶⁴ de que trata seu art.60, §4º, inciso IV¹⁶⁵.

¹⁵⁹ Uma abordagem especial sobre esse capítulo será feita mais adiante.

¹⁶⁰ Não será feita nesse momento uma abordagem mais específica sobre esse capítulo; tarefa da qual nos desincumbiremos nos itens seguintes. Importa destacar que ao tratar do meio ambiente na Constituição de 1988 será abordada a proteção ao patrimônio paisagístico inserido no conceito de patrimônio cultural brasileiro (art.216) situado em capítulo apartado.

¹⁶¹ Ainda que não estejam postos na CF/88, art. 5º, que trata especialmente dos direitos individuais e coletivos, atualmente não suscita maiores discussões o entendimento de que esses direitos se colocam na categoria dos direitos fundamentais.

¹⁶² O direito à moradia somente foi agregado ao texto constitucional no ano de 2000, resultado de um amplo processo de mobilização popular sobre o qual nos deteremos mais adiante.

¹⁶³ Aqui importante é o destaque para a tentativa de desconstitucionalização dos direitos fundamentais postos na Constituição de 1988, que tem como indicativo emblemático o Projeto de Emenda Constitucional 341/2009 de autoria do Deputado Federal Régis de Oliveira.

¹⁶⁴ A *cláusula pétrea* pode ser compreendida como normas esparsas contidas na Constituição Federal, as quais se encontram protegidas quanto às emendas constitucionais tendentes a aboli-las. Ou seja, são textos normativos que possuem o seu núcleo imodificável por emendas. A Constituição Federal de 1988 definiu, em seu art. 60, §4º, quais são as matérias que possuem esse “escudo” constitucional; incluindo, em seu inciso IV, os “direitos e garantias individuais”, o que torna tais direitos (assim como os demais direitos fundamentais contidos no Texto Constitucional) insuscetíveis de desconstitucionalização. Aqui não se tratará do debate da inclusão ou não dos direitos sociais no rol das matérias que estariam no âmbito do limite do poder constituinte derivado (que englobariam apenas os direitos individuais, doutrinariamente considerados de primeira geração) por considerá-lo uma discussão ultrapassada em razão da evolução da compreensão da interdependência e complementariedade dos direitos fundamentais e sua concepção como conquista dos povos, que passam a constituir o binômio direitos indisponíveis/deveres insuprimíveis, que vão compor a sua característica de irreversibilidade. (COMPARATO, 1999, p. 49-50).

Alia-se a isso a compreensão de que na busca da efetivação desses direitos há que se visualizar os fundamentos da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa¹⁶⁶, e do pluralismo político postos no art.1º da Constituição Federal dentre seus princípios fundamentais, ao lado dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil¹⁶⁷ (constituída em Estado Democrático de Direito), encartados em seu art.3º, *in verbis*:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
 - II – garantir o desenvolvimento nacional;
 - III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
 - IV – promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.
- (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Destaca-se, também, que na Carta de 1988 os direitos e garantias fundamentais passaram a gozar de posição privilegiada, sendo, nos termos de seu artigo 4º, a prevalência dos direitos humanos, um dos princípios que rege o Brasil em suas relações internacionais.

Uma primeira visualização desses preceitos constitucionais, que se constituem como fundamentos do sistema jurídico brasileiro, coloca-se de enorme importância no sentido de que se servirá a guiar uma aplicação sistemática das normas jurídicas diante das evidências de fragilização no âmbito da efetivação/concretização daqueles direitos.

Merece ser recordado que a opção do constituinte por valores de natureza democrática, onde se situa a cidadania, os direitos humanos¹⁶⁸ e a justiça social, advém do fato de que a nova ordem constitucional introduzida em 1988 veio romper com o regime ditatorial que por mais de duas décadas regeu o país. Desse modo, a Constituição veio trazer toda uma nova visão de direitos a serem garantidos através das normas ali encartadas, na qual fortes são os conteúdos sociais e ambientais (em sua perspectiva ampla), especialmente tratando-se do meio urbano onde já se concentrava

¹⁶⁵ Nos termos postos por Milaré (2005, p. 159), em consequência do meio ambiente ecologicamente equilibrado ter sido alçado à categoria dos direitos fundamentais, inexiste dúvida de que o mesmo ostenta o *status* de verdadeira cláusula pétrea.

¹⁶⁶ Que veio deixar clara a opção do poder constituinte pelo modelo capitalista.

¹⁶⁷ Formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, nos termos contidos também no artigo 1º da Carta Maior.

¹⁶⁸ Cujas referências permeiam todo o texto constitucional, ora voltadas aos direitos humanos de primeira geração (art.5º, caput), ora aos de segunda (art.6º), ora aos de terceira (arts. 216, 218, 220, 225 e outros) e até aos de quarta geração (art.225, §1º, II), como bem lembram Figueiredo e Leuzinger (2001).

67,6% da população brasileira (IBGE, 1997), na década em que a referida Carta foi editada.

A par dessas primeiras considerações, faz-se necessário recordar que precede à promulgação da Carta Constitucional a ideia de reforma urbana, compreendida como “uma reforma social estrutural, com uma muito forte e evidente dimensão espacial, tendo por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social” (SOUZA, M., 2008, p. 112)¹⁶⁹. Podem ser apontadas como suas primeiras articulações o Projeto de Reforma Urbana¹⁷⁰, elaborado no governo do presidente João Goulart e as discussões travadas no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e realizado no hotel Quitandinha (Petrópolis – RJ) no ano de 1963. Tais momentos são considerados marcos importantes de reciclagem ideológica da expressão reforma urbana, com um conteúdo crítico de busca de maior justiça social no espaço urbano (SOUZA, 2006, p. 156).

Contudo, o regime militar instalado no país no período de 1964 a 1985 veio impedir qualquer discussão pública de um projeto emancipatório de reforma urbana¹⁷¹. A recomposição do campo da reforma urbana veio ocorrer a partir da perspectiva da elaboração da nova Constituição, o que ocorreu em meados dos anos 1980, ao término do governo do general João Batista Figueiredo, com a eleição do primeiro presidente civil desde o golpe de 1964 (SOUZA, 2006, p. 157).

Nos termos postos por Marcelo Lopes de Souza, a concepção progressista da reforma urbana amadureceu entre meados e o fim da década de 1980, propiciado pela constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Essa concepção pode ser caracterizada, para o autor, como um “conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades” (SOUZA, 2006, p. 158).

¹⁶⁹ Lembra o autor que nesse sentido a Reforma Urbana não se circunscreve à remodelação do espaço físico, como ocorreu com a Reforma Passos, entre os anos de 1902 e 1906, no Rio de Janeiro, considerada socialmente conservadora, autoritária e totalmente desvinculada dos interesses da parcela pobre da população.

¹⁷⁰ Tema incluído no contexto das políticas estatais que promoveriam transformações estruturais na sociedade brasileira, as chamadas reformas de base, onde diversos setores seriam mobilizados no objetivo da proposição de novas alternativas para o desenvolvimento do país (FROTA, 2008).

¹⁷¹ Souza (2006, p. 157) chama a atenção para o desconhecimento da bandeira da reforma urbana no país, ao contrário do que aconteceu com a reforma agrária, ainda nos anos de Ditadura Militar.

Tendo sua agenda centrada no fortalecimento da regulação pública do solo, fundamentada nos princípios da função social da propriedade, na gestão democrática da cidade e na inversão de prioridades no que tange à política de investimentos urbanos visando favorecer as necessidades sociais da população mais pobre da cidade (SANTOS JÚNIOR, 1995), a partir da percepção da lógica perversa de produção e apropriação privada do solo urbano, o MNRU passou a ser o referencial da condução da questão urbana sob uma perspectiva crítica e transformadora. Esse Movimento deu origem ao Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), importante grupo de atores composto de intelectuais ligados à temática urbana, urbanistas, advogados, professores universitários, estudantes e lideranças de movimentos sociais, com presença em várias partes do país, dando origem “a um novo sujeito coletivo, mais plural e heterogêneo que a maioria das organizações sociais até então existente.” (SANTOS JÚNIOR, 2008, p. 146).

No contexto da elaboração da Constituição de 1988, cujos trabalhos ocorreram no período entre 1986 a 1988, o MNRU teve um papel fundamental ao apresentar proposição de emenda popular com mais de 130 mil assinaturas, com a proposta do capítulo da Política Urbana que, sendo parcialmente aproveitado pela Assembleia Nacional Constituinte, veio dar origem aos artigos 182 e 183 da Carta Maior. Ainda que não tenha acolhido integralmente o que propunha a emenda popular¹⁷², a instituição de um capítulo específico para a "Política Urbana" (com as importantes disposições ali contidas) foi considerado um enorme avanço no texto constitucional¹⁷³, aliado à expressa referência ao "direito urbanístico" (art.24, I), à imposição da responsabilidade compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art.23, IX). A isso se soma um importante regramento público do direito de propriedade, como será visto adiante.

Não se pode omitir que enquanto documento político que consolidou a transição democrática após longos anos de ditadura militar, a Constituição Federal (1988) veio inaugurar uma nova ordem política no país, com mudanças significativas na seara institucional, trazendo importantes inovações em diversas áreas, como no âmbito das

¹⁷² Em razão dos longos debates e votações no Congresso que resultaram, por exemplo, na supressão das proposições referentes a transportes coletivos e serviços públicos e da inclusão dos terrenos públicos como objeto de usucapião (SOUZA, 2006, p. 159). A isso se soma a não inclusão do direito à moradia como um direito social no texto constitucional naquele momento.

¹⁷³ Não se pode deixar de registrar o entendimento de Marcelo Lopes de Souza (2006, p. 161) no sentido de que a transferência de responsabilidades para os planos diretores municipais e o esvaziamento de uma amarração da reforma urbana a nível nacional representou uma importante “derrota estratégica” do Movimento.

políticas urbanas e ambiental, ainda que não tenha incorporado o ideário transformador posto no campo da luta pela Reforma Urbana.

Contudo, relevante considerar que durante o processo constituinte as questões ambientais verificadas no meio urbano não haviam se incorporado ao ideário da Reforma Urbana¹⁷⁴, o que veio ocorrer apenas a partir da década de 1990 quando as lutas do MNRU, antes focadas nas questões das desigualdades sociais, passaram a abranger também as questões de poluição e degradação dos recursos ambientais na cidade, notadamente a partir da percepção de que são as populações desfavorecidas as principais prejudicadas com o tratamento irresponsável e espoliativo de tais recursos no meio urbano¹⁷⁵.

Importa destacar, contudo, que no campo da proteção ambiental, a Constituição de 1988 veio a constituir um dos mais abrangentes, mais avançados e atuais sistemas do mundo sobre a tutela do meio ambiente. (MILARÉ, 2005, p. 184). Além do grande mérito de ter criado um capítulo específico para a matéria ambiental (contido no artigo 225), a proteção ao meio ambiente se espraia por todo o texto, através de referências expressas, como ocorrido nos artigos 5º, LXXIII¹⁷⁶; 129¹⁷⁷, 170¹⁷⁸, 174¹⁷⁹, 186¹⁸⁰,

¹⁷⁴ Desde seu início, os ideários da matriz da Reforma Urbana – inspirados pela visão da cidade complexa, palco de lutas e conflitos pela apropriação da terra – se manifestaram tanto nos embates sociais e políticos existentes no território concreto da cidade como na construção de direitos formalmente reconhecidos; enfrentando, assim, reações no âmbito de interesses patrimoniais contrariados e no contexto de posições ideológicas conservadoras.

¹⁷⁵ Nesse contexto, é importante mencionar o Movimento por Justiça Ambiental surgido no Brasil a partir de 2001, com objetivo de ampliar o diálogo e a articulação entre sindicatos, movimentos sociais, ambientalistas e pesquisadores, no sentido de estimular o fortalecimento da luta ambiental articulada à luta pela democracia e pelo bem comum, integrando as dimensões ambiental, social e ética, vez que parte da compreensão de que a proteção do meio ambiente depende do combate à desigualdade social, não se podendo enfrentar a crise ambiental sem promover a justiça social.

¹⁷⁶ Ao legitimar qualquer cidadão para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

¹⁷⁷ Ao colocar dentre as funções institucionais do Ministério Público, a promoção do inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Contudo, lembre-se de que desde 1981 já estava prevista a legitimidade do Ministério Público da União e dos Estados para promoção da ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente (§1º do artigo 14 da Lei n.6938/81), o que, no âmbito civil, foi incorporado pela Lei nº 7347/85 (Ação Civil Pública) que estendeu a legitimidade ativa para a proposição de ação civil pública a outros atores, como os entes federados, associações civis e, mais recentemente, as Defensorias Públicas.

¹⁷⁸ Que incluiu a defesa ao meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica.

¹⁷⁹ Que estabeleceu, em seu §3º, a necessidade de harmonização da atividade garimpeira com a preservação do meio ambiente.

¹⁸⁰ Que incluiu a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente como um dos requisitos para a configuração da função social da propriedade rural, vindo a compor o princípio da função socioambiental da propriedade rural.

200¹⁸¹, 216¹⁸², e implícitas¹⁸³, além de criar um sistema de repartição de competências necessário à efetivação de suas normas, contido especialmente nos artigos 21¹⁸⁴; 22¹⁸⁵; 23¹⁸⁶; 24¹⁸⁷; 25, §1º¹⁸⁸ e 30¹⁸⁹.

Nesse contexto, vale ressaltar que a introdução de um capítulo específico para o meio ambiente na Constituição de 1988 derivou de um importante debate e aprofundamento da matéria durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, realizados com forte presença de setores da sociedade civil (especialmente devido o crescimento do movimento ambientalista) e com resultados advindos de uma combinação de estratégias da sociedade civil e da negociação institucional no Congresso, onde se contabilizaram ganhos e perdas.¹⁹⁰ A isso se soma a constatação de

¹⁸¹ Que integrou o sistema único de saúde com a proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

¹⁸² Onde se encontram relacionados os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico como integrantes do patrimônio cultural brasileiro.

¹⁸³ Como ocorre com o estabelecimento da função social da propriedade (art.5º, XXIII); com a integração do Plano Diretor à política de desenvolvimento urbano, onde é tratado expressamente do objeto de ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 182, caput e §1º); dentre outras normas.

¹⁸⁴ Que incluiu dentre a competência administrativa (material) da União as atribuições de: elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (IX) e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (XX).

¹⁸⁵ Que dispõe sobre a competência privativa da União para legislar, dentre outras coisas, sobre desapropriação (II), águas e energia (IV).

¹⁸⁶ Que trata da competência (administrativa) comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar, dentre outras coisas, no sentido de: proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (III); impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural (IV); proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (VI); preservar as florestas, a fauna e a flora (VII) e promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (IX).

¹⁸⁷ Que trata da competência legislativa (concorrente) da União, Estados e Distrito Federal para as seguintes matérias, dentre outras: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (VI); proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (VII) e responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VIII).

¹⁸⁸ Que estabelece a competência residual dos Estados, reservando aos mesmos as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição.

¹⁸⁹ Que trata das competências dos municípios para: legislar sobre assuntos de interesse local (I); suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (II); promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (VIII) e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (IX).

¹⁹⁰ Sobre o tema, importante é a leitura de Nogaia (2008), em que se encontra uma aprofundada análise sobre a discussão da questão ambiental na Assembléia Nacional Constituinte, enfocando os atores do processo, assim como os ganhos e as perdas verificadas durante o mesmo. Sobre o mesmo tema, também importante é a leitura de Alonso, Costa e Maciel (2007). Também informa Machado (2009, p. 126) que, além de seminários promovidos por associações da sociedade civil, com o intuito de preparar um texto a ser proposto à Assembléia Nacional Constituinte, houve, em 1985, várias discussões promovidas pela Sociedade Brasileira de Direito ao Meio Ambiente, nas principais capitais do país, e em um Curso de

que nesse debate houve uma forte influência das ideias e princípios fundamentais de proteção ambiental plasmados na Conferência de Estocolmo (1972)¹⁹¹, sob uma perspectiva conservacionista e de proteção a ecossistemas.

Ainda que a Carta de 1988 tenha o grande mérito de inaugurar esse novo e importante sistema de proteção e defesa do meio ambiente¹⁹², pode-se dizer que o texto preparado pelos constituintes brasileiros teve parcial inspiração em Constituições de países que já haviam incorporado as ideias de proteção ambiental postas na Conferência de Estocolmo, como é o caso de Portugal e Espanha¹⁹³, sem que houvesse uma perspectiva crítica quanto a questões de fundo relativas às consequências ambientais e sociais do modelo econômico presentes na base da sociedade, que se traduziam de forma mais evidente no meio urbano.

Embora considerando que a temática ambiental também tenha sido objeto de reação de um bloco de deputados e senadores de partidos de centro e direita (denominado “centrão”) ¹⁹⁴, não se pode considerar ocorrida uma articulação entre as ações dos movimentos ambientalistas e do MNRU naquele debate constituinte. E, principalmente, uma compreensão socioambiental da problemática urbana a partir de uma visão crítica do processo de produção do espaço.

Essa percepção é bem expressa por Mônica Nogara (2008, p. 81), segundo a qual:

Como se vê, em todo o debate sobre o capítulo de meio ambiente e a forma como foi constitucionalizado, absolutamente ignora a questão urbana. Se no princípio do processo, na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, cogitou-se a possibilidade de serem feitas visitas a áreas periféricas e favelas, o que acabou não acontecendo, ao longo do processo a preocupação se perdeu. Os temas discutidos estavam mais relacionados a questões do desenvolvimento do que em relação aos assentamentos humanos: indústria, agropecuária, produção de energia. As questões relacionadas ao saneamento, à gestão da água, aos padrões urbanísticos não são sequer abordados.

Direito Ambiental realizado em Salvador, “com o comparecimento de uma quinzena de professores estrangeiros”.

¹⁹¹ Cujá incorporação na legislação brasileira já tinha ocorrido, em grande parte, com a edição da Lei Federal nº 6938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente).

¹⁹² Sobre o mesmo, nos deteremos mais a frente.

¹⁹³ Conforme considera Machado (2009, p. 128).

¹⁹⁴ Que, como consigna Nogara (2008), em uma fase adiantada do processo de discussão da matéria, tentou desqualificar os trabalhos realizados, inclusive propondo a elaboração de um texto substitutivo referente à matéria ambiental.

Coube ao Estatuto da Cidade, que entrou em vigor em 10 de julho de 2001 (Lei Federal nº 10.257)¹⁹⁵ regulamentando o capítulo constitucional da Política Urbana, instituir um importante arsenal normativo capaz de municar a Reforma Urbana em muitos de seus propósitos, especialmente na implementação de políticas focadas na redução da desigualdade social e na construção democrática das cidades.

Estabelecendo um regramento abrangente para a cidade, incorporando a questão ambiental, o Estatuto “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (parágrafo único do artigo do art.1º); e propõe como objetivo da Política Urbana “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

Tal assertiva se comprova logo ao tomarmos contato com as diretrizes gerais da Política Urbana (art.2º) que estabelecem a garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática; a integração de políticas públicas, privadas e sociais, visando o interesse social; o planejamento do desenvolvimento das cidades de modo a “evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e os efeitos seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (lei nº 10.257, resumo do art. 2º); a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, serviços públicos e de transporte de qualidade e a ordenação e controle do uso do solo, visando principalmente que a propriedade cumpra sua função social.

Observando-se o conteúdo do referido artigo, vê-se que a articulação das temáticas ambiental e social no meio urbano (compatibilizando a “Agenda Verde”¹⁹⁶ e a “Agenda Marrom”¹⁹⁷) não expressamente tratada pela Constituição de 1988, foi amplamente considerada no Estatuto da Cidade; trazendo elementos essenciais de articulação, quais sejam: a função social da cidade, a função social da propriedade (em sua acepção socioambiental) e o direito à cidade sustentável.

Assim ocorreu, vez que durante a construção do Estatuto da Cidade¹⁹⁸ aprofundou-se a problemática socioambiental nas cidades brasileiras, resultado de um modelo econômico que primou pelas reformas estruturais de caráter neoliberal, tendo início no governo Collor de Melo (1989) e consolidando-se nos dois períodos sucessivos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002).

¹⁹⁵ Após mais de dez anos de tramitação legislativa e resultado de um longo e desgastante “processo de negociação e barganha que se deu entre diversos interesses distintos existentes acerca da questão do controle jurídico do desenvolvimento urbano” (FERNANDES, 2002, p. 363).

¹⁹⁶ Como também foi denominada a Agenda 21, aprovada na Conferência do Rio (1992).

¹⁹⁷ Denominação atribuída à Agenda *Habitat* aprovada na Conferência de Istambul (1996).

¹⁹⁸ Que passou onze anos em tramitação legislativa.

No contexto de um novo paradigma criado a partir da Constituição de 1988, denominado, conforme Santos Júnior, de cidade-direito, “que tem se caracterizado pela construção de diagnósticos críticos da questão urbana brasileira e pela proposição de estratégias de um projeto alternativo de cidade” (SANTOS JÚNIOR, 2008, p. 146), foi criado, no âmbito federal, o Ministério das Cidades (2003) e o Conselho Nacional de Cidades (2004), voltados a colocar em prática no Brasil um novo projeto de cidade, na qual a sustentabilidade e a gestão democrática fossem elementos centrais¹⁹⁹.

Todo esse ideário também teve um forte rebatimento nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais editadas a partir de 1988, assim como nos planos diretores e leis de caráter local ou estadual, resultando em muitos avanços no acesso ao direito à cidade (ainda que pontualmente) (SANTOS JÚNIOR, 2008, p. 146); como ocorreu no município de Natal²⁰⁰. Importante, ainda, destacar a campanha do Plano Diretor Participativo lançada pelo Ministério das Cidades, no ano de 2005, com o apoio do Conselho de Cidades, em que se constata um forte enfoque integrado das temáticas social e ambiental urbana, nos termos postos no Estatuto da Cidade.

Visualizando-se uma evidente evolução no tratamento das matérias urbana e ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, com marco na Constituição Federal de 1988 e, de forma articulada, no Estatuto da Cidade, necessário se faz focar a atenção na trajetória dos direitos e das normatizações que amparam os espaços especiais pesquisados, considerando as especificidades dos direitos em pauta.

2.2 O DIREITO À MORADIA E SEUS ESPAÇOS DE EFETIVAÇÃO NA CIDADE (AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL)

2.2.1 Uma necessária compreensão da questão da moradia no Brasil

O estudo da questão da moradia no Brasil e sua consagração como direito (fundamental) em sede constitucional não pode ocorrer sem que se compreenda sua vinculação com o processo de urbanização ocorrido no país. Diferentemente da abordagem do direito ao meio ambiente, na qual há respaldo teórico para se falar de

¹⁹⁹ Registra-se nesse sentido a realização de duas Conferências Nacionais das Cidades (em 2003 e 2005). A primeira delas com o tema “Cidade para todos” e o lema “Construindo uma política democrática e integrada para as cidades” e a segunda, com o tema “Construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano” e lema “Reforma Urbana: cidade para todos”.

²⁰⁰ O que será visto no Capítulo 4 da Parte II desta Tese.

expressa proteção legal em momento anterior à Constituição Federal (como será visto adiante), a proteção ao direito à moradia no Brasil não se dá com a mesma visibilidade antes de sua constitucionalização no ano de 2000²⁰¹, o que exige a devida compreensão da questão situada no contexto histórico do processo de urbanização. Ademais, constata-se que, no campo da moradia, desde a década de 1950, verifica-se um debate advindo das necessidades das populações excluídas, o que demonstra que as conquistas obtidas não ocorreram como dádiva do Poder Público, mas advieram das lutas populares.

O início do processo de urbanização no Brasil começa a se consolidar a partir da virada do século XIX e primeiras décadas do século XX, “impulsionado pela emergência do trabalhador livre, a proclamação da República e uma indústria ainda incipiente que se desenrola na esteira das atividades ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado interno” (MARICATO, 2008, p. 17). Nesse período, as reformas urbanas realizadas nas grandes cidades brasileiras eram voltadas especialmente a sanear as cidades para eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia seu embelezamento paisagístico e se implantavam as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista, o que se traduzia em expulsão da população pobre para os morros e franjas da cidade – como ocorreu em Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente no Rio de Janeiro – levando com que se verificasse a conjugação de três elementos principais: saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial. (MARICATO, 2008, p. 17). Como veremos no Capítulo 3 da Parte II, essa realidade também se expressa na cidade de Natal.

Até os anos 1930, a provisão habitacional para as classes populares havia sido garantida pela iniciativa privada, pelo pequeno promotor, seja através das vilas operárias das empresas ou através de moradia de aluguel, que se limitava à construção de cortiços ou vilas de baixo padrão (FERREIRA, 2005, p. 11). Contudo, enquanto somente os operários qualificados, funcionários públicos, comerciantes (segmentos da baixa classe média) conseguiam acessar as vilas e as moradias de aluguel, a população mais pobre se via empurrada para os cortiços (FERREIRA, 2005).

A partir de 1930 (com a era Vargas), a economia brasileira deixou de ter o caráter agrário exportador para seguir o movimento da industrialização, com fortes

²⁰¹ Ainda que possa se considerar que antes disso tal direito já se encontrava posto no Texto Constitucional, de forma expressa ou implícita, como entende Sarlet (2010, p. 12).

investimentos estatais em infraestrutura para o desenvolvimento industrial com vista à substituição de importações. Instituiu-se, assim, um novo clima político no país, onde inspirado pelo modelo europeu do Estado do Bem-Estar Social, o Governo buscou colocar em prática um Estado forte e um mercado de consumo interno mais significativo. (FERREIRA, 2005, p. 10). Como bem considera Maricato (1996, p. 35):

O Estado mantém uma postura ambígua entre os interesses da burguesia agrária e os da burguesia industrial. [...] A essência do populismo consistirá em reconhecer a questão social, mas dando a ela um tratamento paternalista e simbólico, que nega a auto-organização dos trabalhadores. A oposição e as lideranças operárias são esmagadas, mas a massa trabalhadora seria submetida à intensa propaganda do governo e das “benesses” que este lhe concede: instituição da Previdência, promulgação da CLT, fixação do salário mínimo .

Tal situação é suficiente para trazer para as cidades, de forma inédita, um grande contingente populacional então residente na área rural e que vem buscar nas cidades os desejados empregos industriais. A partir de então, registra-se uma grande migração especialmente no sentido Nordeste-Sudeste do país. Ainda que tal processo só fosse se intensificar nas décadas de 1950 e 1960, “o fato é que tal dinâmica elevou o problema da provisão habitacional para a massa operária a patamares em que o mercado não tinha mais condições de – ou sobretudo interesse em – enfrentar” (FERREIRA, 2005, p. 11).

Como destaca Ferreira, no âmbito da provisão habitacional, inspirado por uma lógica populista,

[...] o período Vargas ficou marcado por introduzir pela primeira vez políticas habitacionais públicas, reconhecendo (ou cedendo às pressões para reconhecer) que o mercado privado não tinha como atender à demanda por moradia e anunciando que o Estado assumiria tal função. (FERREIRA, 2005, p. 11).

Contudo, segundo o mesmo autor, retirado do mercado a responsabilidade pela questão habitacional, não houve, por parte do Governo Vargas “uma política pública de fôlego, que realmente respondesse à demanda que se criava.” (FERREIRA, 2005, p. 11).²⁰²

²⁰² Nesse contexto, o autor cita Maricato, para quem os Institutos de Aposentadorias e Pensões, criados na década de 1930 e até hoje uma referência na história da habitação social no Brasil, entre 1937 e 1964, iriam produzir apenas 140 mil moradias em grande parte destinadas ao aluguel, o que mostraria “muita publicidade para uma resposta modesta dos programas públicos de habitação”.

As dificuldades no âmbito da provisão habitacional se agravaram com a entrada em vigor da Lei do Inquilinato de 1942, na qual foi instituído um sistema de controle como medida de “defesa da economia popular”, sendo congelado o valor dos aluguéis. Nos termos postos por Nogara “ao contrário do efeito desejado, a medida acabou provocando a defasagem dos valores dos aluguéis ao longo dos anos, provocando desinteresse pela atividade.” (NOGARA, 2008, p. 58). Em paralelo, intensificou-se a segregação urbana dos pobres nos loteamentos de periferia, haja vista que no lugar do aluguel houve um estímulo à propriedade privada do imóvel urbano, restringindo ainda mais o acesso à habitação. (BONDUKI, 1998 apud FERREIRA, 1995, p. 11).

Com o declínio da oferta de moradia de aluguel, e sem que o Estado pudesse suprir a demanda crescente por habitações, coube à população pobre, a ocupação pura e simples das terras, ou o loteamento da periferia, solução que tinha o resultado prático de “liberar” tanto o Estado quanto o mercado da responsabilidade pela questão da moradia (MARICATO, 1996, p. 36)²⁰³.

Consolidado nessa época o problema habitacional no país, começam nos anos 1950 os primeiros debates sobre a necessidade de uma política urbana voltada a atender as demandas da crescente imigração e industrialização das cidades brasileiras. (NOGARA, 2008, p. 58).²⁰⁴ Nesse mesmo período, o processo de industrialização do país entra em uma nova etapa (dando-se uma intensificação na produção tanto de bens duráveis como de produção), passando a ocorrer uma intensificação do processo de urbanização (MARICATO, 2008, p. 17).

Os debates sobre a necessidade de atender ao problema do déficit habitacional no país se estendem ao início da década de 1960, quando “tem início a militância para organização de um sistema que viabilizasse a compra da casa própria” (NOGARA, 2008, p. 58). Em 1962, com a renúncia do Presidente Jânio Quadros e a posse de João Goulart, e a formulação das reformas de base (agrária, tributária, administrativa, bancária e educacional), ganham força as propostas para enfrentar a crise urbana (NOGARA, 2008, p. 58). Não obstante seu curto período, o Governo do Presidente João Goulart criou o Conselho Nacional da Habitação (CNH) e elaborou o projeto de lei voltado à criação do Conselho de Política Urbana (COPURB) com objetivo de estudar

²⁰³ Nos termos postos pela autora, essa prática foi estimulada com a chegada do transporte público sobre rodas, o que garantia o necessário acesso (ainda que precário), aos loteamentos mais distantes, que sequer recebiam a infraestrutura urbana necessária.

²⁰⁴ Lembra a autora que nos Congressos organizados pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB, em 1953 e 1954, se propôs um ministério especializado em habitação e urbanismo.

os problemas urbanos do país e elaborar as diretrizes de uma política de desenvolvimento urbano equilibrado, harmônico e estético, sincronizado com a expansão econômica e social (BASSUL, 2005 apud NOGARA, 2008).

Deposto o Presidente João Goulart e instaurado o regime militar em 1964, inaugurou-se uma nova fase de intervenção estatal na habitação. A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), pelo Governo militar, fizeram com que as cidades brasileiras passassem a “ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção” (MARICATO, 2008, p. 20). A grande drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca antes vista no país, como registra Maricato (2008, p. 20), produziu uma explosão imobiliária com uma forte verticalização das cidades (cuja produção imobiliária visava prioritariamente o atendimento das classes média e alta), gerando uma valorização especulativa da terra – e não uma democratização do acesso –, com altos benefícios especialmente para as grandes empresas de obras públicas de infraestrutura.

Como destaca Ferreira (2005), em função dos recursos destinados ao financiamento habitacional, foi no regime militar que, paradoxalmente, mais se produziu habitações populares no Brasil, cerca de quatro milhões de unidades. Contudo, segundo o mesmo autor, mais do que promover políticas públicas de universalização do direito à habitação, o modelo BNH/SFH “tinha como objetivo central a acumulação privada de setores da economia envolvidos com a produção habitacional, como as grandes empreiteiras, no bojo dos esforços para alavancar o chamado milagre brasileiro.” (FERREIRA, 2005, p. 14). Em verdade, apesar de um volume significativo de construções, “a produção realizada pelo BNH e seus tomadores de empréstimos (companhias habitacionais) contribuíram para consolidar as desigualdades sociais no Brasil.” (NOGARA, 2008, p. 58).

Ainda segundo Ferreira (2005, p. 14-15), no campo específico da habitação social:

A formatação institucional do SFH/BNH acabou por favorecer somente a construção de unidades habitacionais sem o necessário conjunto de equipamentos e melhorias urbanas. Com o discurso populista do acesso à “casa própria”, o número de unidades produzidas – e não a qualidade de vida que propiciavam – era o único índice de eficiência do modelo. Isso gerou grandes conjuntos-dormitórios, distantes das áreas centrais e da oferta de emprego,

geralmente mal servidos pelo transporte público e sem quase nenhuma infra-estrutura nem serviços urbanos.

Por outro lado, registra-se que, além dos financiamentos do sistema não beneficiarem a população realmente pobre (com renda abaixo de cinco salários mínimos), tornou-se comum a distribuição das habitações como um instrumento do clientelismo, levando à generalização da inadimplência no setor habitacional de interesse social (FERREIRA, 2005, p. 15).

No âmbito da questão fundiária, igualmente não houve mudança em favor da população mais pobre, ao contrário, com a submissão da terra urbana ao capital imobiliário, o mercado formal se restringia a uma parcela da cidade e deixava em seu interior grande quantidade de terrenos vazios (quase sempre retidos para fins especulativos), enquanto as periferias das grandes cidades expandiam seus limites e abrigavam o enorme contingente populacional de imigrantes (FERREIRA, 2005, p. 15).

Nesse contexto, é visível que a questão da propriedade da terra e seu acesso se constituem em elementos fundamentais para se compreender a questão da moradia. Como explica Betânia Alfonsin (2005, p. 48), a partir de uma lógica capitalista de produção das cidades, a moradia passou a ser inacessível para a maioria da população, sendo comercializada em um mercado “cada vez mais restrito e elitizado, articulando o sistema jurídico (centrado na propriedade) e o sistema econômico (centrado no capital) em um modelo de cidade para poucos”. Isso fez com que, a partir da necessidade de morar “e buscando um espaço de exercício para o direito de moradia, os pobres da cidade (sem propriedade e sem capital)” passassem a sustentar um mercado imobiliário irregular que, no Brasil, a partir da segunda metade do século XX, assumiu várias formas (como favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos, ocupações de risco etc.). Nos termos postos por Alfonsin (2005, p. 48):

A ausência de alternativas legais de acesso à terra urbana e à moradia com preços compatíveis com os níveis de renda da população pobre empurrou essa população para os terrenos mais impróprios para fins de moradia, muitas vezes ambientalmente vulneráveis (sem valor de mercado imobiliário regular, porém mais barata no mercado clandestino) e, em grande parte dos casos, para as periferias das cidades.

O modelo BNH/SFH funcionou enquanto o crescimento econômico se manteve acelerado, criando uma nova classe média urbana, ao lado da manutenção de grande

parte da população sem acesso à moradia, dentre outros direitos básicos (MARICATO, 2008, p. 21).

Nos anos 1970, moradores de loteamentos irregulares em São Paulo começaram a se mobilizar novamente em torno da questão urbana, reivindicando a regularização dos loteamentos clandestinos, a construção de equipamentos de educação e saúde, a implantação de infraestrutura nas favelas (FERREIRA, 2005, p. 15), além da necessidade de alteração do Decreto-Lei 58/37 (cuja principal preocupação era com a segurança dos compradores).

Aponta-se como um dos resultados positivos dessa mobilização, a aprovação da Lei 6766/79 (FERREIRA, 2005, p. 16), norma federal que, pela primeira vez, regularizava o parcelamento do solo urbano e impunha várias responsabilidades de natureza civil, administrativa e penal, especialmente para o loteador irregular. Contudo, a aprovação da Lei Federal de Parcelamentos também foi apontada como motivadora da restrição de oferta de moradias no mercado formal para a classe de baixa renda, dado o número de exigências e procedimentos necessários à aprovação dos loteamentos, e o aumento do preço dos lotes (NOGARA, 2008, p. 60), o que, nos termos postos por Maricato, levou à “explosão” da informalidade urbana. (MARICATO, 1996).

A entrada em colapso do denominado “milagre brasileiro”, a partir do final da década de 1970, trouxe a extinção do sistema BNH/SFH (no início dos anos 1980) em um cenário de estagnação do crescimento econômico (com aumento dos níveis de desemprego e índices de inflação), de crise econômica internacional e da política recessiva adotada pelo Governo, com a qual os salários perdiam cada vez mais seu poder de compra, reduzindo-se a capacidade de comprometimento do trabalhador com a poupança inicial e com o pagamento das prestações do lote para construção da casa própria (ROLNIK, 1997 apud NOGARA, 2008).

A recessão que se seguiu nos anos 1980 e 1990 (denominados de “décadas perdidas”²⁰⁵) causou um forte impacto social e ambiental nas cidades, ampliando a desigualdade social e evidenciando que “a concentração da pobreza é urbana”. (MARICATO, 2008, p. 22).

Assim, como considera Ferreira (2005, p. 15)²⁰⁶:

²⁰⁵ Esclarece Maricato (2008, p. 22) que a classificação dessas duas décadas como “perdidas” advém, nos anos 80, especialmente do declínio econômico e, nos anos 1990, do “impacto social do desemprego e do crescimento econômico errático, entre outras variáveis”.

²⁰⁶ O autor lembra que, em São Paulo, por exemplo, cerca de 1,2 milhão de pessoas vivem hoje nos mananciais das represas Billings e Guarapiranga.

[...] ao lado dos grandes conjuntos, a solução da ocupação pura e simples de glebas vazias e os loteamentos clandestinos continuava – e continua até hoje – a responder à maior parte da demanda habitacional dos excluídos do sistema. Com o tempo e o esgotamento dessas terras, restou à população mais pobre ocupar as únicas áreas onde estariam a salvo da ação do mercado: as áreas de proteção ambiental, como as beiras de córregos, os mananciais e as encostas.

Isso faz com que a cidade que resulta desse processo seja marcada por uma “urbanização de risco”, como lembra Alfonsin (2005, com amparo em Rolnik e Saule Júnior), tornando a cidade perversa não apenas para os que convivem com difíceis condições de vida, mas também para toda a cidade que se expande de forma ilimitada, “exacerbando a segregação socioespacial, avançando sobre áreas de interesse ambiental, comprometendo recursos naturais e pagando um alto custo pela expansão da infraestrutura”. (ALFONSIN, 2005, p. 48).

Em paralelo a esse quadro, tem-se o fenômeno da expulsão das populações das áreas irregularmente ocupadas, além das áreas de interesse turístico e de áreas que já apresentam certo grau de infraestrutura, entre outros espaços urbanos, na medida em que esses se tornam alvo de interesse especulativo – denominado “expulsão branca” –, o que, com apoio do poder estatal, motiva a remoção das famílias (atingindo principalmente a classe econômica baixa) para áreas distantes da centralidade urbana, sem infraestrutura adequada, longe dos locais de trabalho e de seu ambiente social, configurando uma evidente incompatibilidade com a ideia de desenvolvimento social e cidadania (LUFT, 2009, p. 62).

Foi nesse contexto que a aprovação do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, e especialmente a aprovação do Estatuto da Cidade (em 2001), vieram trazer um renascer de esperanças no sentido de reverter o processo histórico de exclusão socioespacial e promover a criação de cidades mais justas e sustentáveis. Nesse sentido, sob o fundamento da necessidade de um maior controle do Poder Público sobre as dinâmicas de produção do espaço e o desenvolvimento urbano, foram criados vários instrumentos jurídicos e financeiros, a partir da Constituição Federal, mas especialmente no Estatuto da Cidade. Guardadas as peculiares de cada um, podemos encontrar como ponto comum o objetivo de combater o processo especulativo do solo e regular o preço da terra – materializando o princípio da função social da propriedade – com vistas ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e da garantia do bem estar de seus moradores (CF/88, art. 182).

Ocorre que no contexto da economia globalizada, assentada em um ideário neoliberal, o Estado muitas vezes se afasta de seu novo papel de regulamentação, indução e controle dos processos de produção da cidade (ou seja, de seu dever de efetivação/concretização de direitos), seduzido pelas propaladas necessidades de inserção das cidades no mercado global. Nesse sentido, perfeita é a argumentação de Ferreira, *in verbis*:

Também no âmbito das cidades, o discurso da “globalização” serve para vender uma imagem supostamente “necessária” de modernização, enquanto que na verdade se acentuam ainda mais os desequilíbrios na alocação dos investimentos públicos urbanos, gerando diferenciações e valorização fundiária ainda mais abruptas. A desculpa da necessidade de “inserção na economia global” vem sendo usada para construir centros de negócios, avenidas ultra-modernas, verdadeiras “ilhas de Primeiro Mundo” em meio ao mar de pobreza das nossas cidades, e isso, evidentemente, com o farto uso do dinheiro público (FERREIRA, 2005, p. 17-18).²⁰⁷

No início do século XXI, as cidades brasileiras, pós-Constituição de 1988 e pós-Estatuto da Cidade, permanecem injustas e insustentáveis, estando longe de ser solucionado o problema da moradia para as camadas excluídas do mercado formal. Segundo dados recentes²⁰⁸, o déficit habitacional brasileiro para todas as faixas de renda elevou-se para 7,9 milhões de moradia, sendo que 96,3% do total estão concentrados em populações com faixa de renda de até cinco salários mínimos. Esse quadro de desigualdade social e territorial se expressa também com a constatação de um grande número de pessoas vivendo em moradias inadequadas que, supostamente, estão em terrenos irregulares, perfazendo mais de 12 milhões de unidades, o que corresponde a quase 30% do total de domicílios no país (SAULE JÚNIOR, 2008, p. 8). Esses domicílios inadequados encontram-se implantados em locais carentes de direitos sociais básicos (saúde, educação e assistência social), como favelas, expressando parte da dívida socioterritorial herdada do período de urbanização acelerada ocorrida em décadas anteriores. (SAULE JÚNIOR, 2008).

²⁰⁷ Como exemplo, o autor cita o instrumento das Operações Urbanas Consorciadas que, segundo o mesmo, “pelo menos até agora, submeteram o planejamento urbano das cidades onde foram implantadas aos interesses do mercado.” Nessa mesma linha de compreensão, tem-se os resultados das pesquisas e estudos de Mariana Fix (2001; 2007), que demonstram como isso concretamente ocorreu em duas Operações Urbanas Consorciadas implementadas na cidade de São Paulo.

²⁰⁸ Dados obtidos no documento intitulado “Déficit Habitacional no Brasil – 2006” produzido pela Fundação João Pinheiro (BH) e constante no sítio eletrônico do Ministério das Cidades (2009).

A partir dessa visão panorâmica sobre a questão da moradia no Brasil (concebida no quadro da pobreza estrutural presente em grande parte do mundo (SANTOS, 2008, p. 69) e das mudanças no Estado de Bem-Estar Social em direção a um Estado Neoliberal), importa visualizar como se coloca sua proteção jurídica.

2.2.2 O direito à moradia posto em sede constitucional e sua normatização

Na trilha da proteção posta em nível internacional, a moradia passou a possuir *status* de direito humano fundamental (tendo como essência o princípio da dignidade humana) por força da Emenda Constitucional nº26, de 14 de fevereiro de 2000²⁰⁹, que inseriu aquele direito no rol dos direitos sociais²¹⁰ contidos no artigo 6º, Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais); compondo, portanto, o quadro de direitos fundamentais constante no ordenamento brasileiro.

Vale destacar entendimento exposto por Ingo Sarlet no sentido de que, mesmo antes da vigência dessa emenda constitucional, o direito à moradia já se encontrava posto no Texto Constitucional, de forma expressa ou implícita²¹¹, ou ainda como:

decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (art.1º, inciso II, da Constituição Federal), vez que este reclama, na sua dimensão positiva, a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade, podendo servir até mesmo como fundamento direto e autônomo para o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente positivados, mas inequivocamente destinados à proteção da dignidade. (SARLET, 2010, p. 12).²¹²

²⁰⁹ Depois de uma omissão do constituinte de 1988, o que gerou grande dúvida na doutrina quanto à materialização do direito no ordenamento pátrio, argumento principal para o entendimento de que tal direito não estaria positivado no direito brasileiro (SAULE JÚNIOR, 1999, p. 86).

²¹⁰ Juntamente com os direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

²¹¹ Nesse aspecto, Sarlet (2010, p. 12) cita que no voto da Deputada Federal Almerinda Carvalho, Relatora do PEC 60/98, já havia menção expressa de que o direito à moradia já se encontrava expressamente consignado em outros dispositivos constitucionais (art.24, inc. IX; art.7º, inc.IV). E de forma indireta alguns outros dispositivos já apontavam, pelo menos de forma implícita, para o mesmo direito, como os artigos 5º, XXIII; 170, III; 182, §2º; 183 e 191, todos da Carta Magna.

²¹² O autor também argumenta que a relação entre a proteção ao princípio da dignidade e o direito fundamental à moradia restou expressada inclusive no âmbito da jurisprudência pátria; trazendo como exemplo ementa do Acórdão proferido em 19.8.99 pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial n.213.422, tendo com Relator o Ministro José Delgado.

Considerando sua perspectiva (subjativa) – de *direito de defesa* – não se revelam grandes polêmicas doutrinárias quanto à aplicação imediata²¹³ da norma que define esse direito e à vinculação direta das entidades estatais e dos particulares²¹⁴.

No âmbito da efetivação/concretização desse direito em sua perspectiva prestacional, encontram-se várias normas constitucionais, como aquelas contidas nos incisos IX e X do artigo 23, que atribui competência comum à União, Distrito Federal, Estados e Municípios para, respectivamente, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições básicas habitacionais e de saneamento básico” e “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”, e os regramentos contidos nos artigos 182²¹⁵, §2º²¹⁶ e §4º²¹⁷; e 183²¹⁸.

Constituindo-se numa evolução normativa quanto à proteção ao direito de moradia, o regramento contido no Estatuto da Cidade veio conceder as bases para a sua efetivação/concretização no meio urbano, prevendo uma série de diretrizes e instrumentos, e tratando expressamente da gestão democrática da cidade como forma da viabilização daquele dever estatal. Nessa mesma trilha, veio a Medida Provisória nº.2220, de 4.9.2001²¹⁹, na qual foi reconhecido expressamente o direito de ocupantes de baixa renda ao direito de moradia, através do instrumento da concessão de uso especial, desde que atendidos os requisitos legais ali estabelecidos. Mattos (2006, p. 79) leciona que tal situação dá um exemplo claro de reconhecimento da moradia como direito subjativo, não obstante o seu conteúdo prestacional implicar custos e aporte de recursos por parte do Poder Público. Ainda que concordemos com a essência do pensamento da autora, como já registramos no capítulo anterior, entendemos ser possível que o direito subjativo à moradia em sua perspectiva prestacional coloque ao Poder Público obrigações de medidas positivas de garantia e proteção efetiva à sua fruição, sem que necessariamente ocorram custos diretos ao Poder Público, como é o

²¹³ Nos termos do já referido §1º do artigo 5º da Constituição Federal.

²¹⁴ Aqui utilizamos o magistério de Sarlet (2010, p. 3-4).

²¹⁵ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

²¹⁶ Que atribui ao plano diretor o estabelecimento de exigências para que a propriedade urbana cumpra a sua função social.

²¹⁷ Que prevê a inclusão, no Plano Diretor, de instrumentos para o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado pelo proprietário, como o parcelamento e edificação compulsórios, o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (denominada desapropriação-sanção).

²¹⁸ Que trata do instrumento do usucapião urbano.

²¹⁹ Resultado de uma grande mobilização por parte do Fórum Nacional da Reforma Urbana.

caso de estabelecimento de áreas especiais de interesse social com objetivo precípua de imposição de restrições especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo, com vistas a inibir a especulação imobiliária.

Retornando-se ao fio condutor da análise, importa considerar que a inclusão do Capítulo da Política Urbana e do direito à moradia na Constituição Federal, assim como a edição do Estatuto da Cidade (que passou a possibilitar a efetivação/concretização das normas constitucionais) e da Medida Provisória nº2220/2001, não se deram como dádiva do Estado, mas foram “decorrentes da intensa mobilização popular em torno de uma cidade mais justa e politicamente democrática, que se tornou conhecida como o movimento pelo direito à cidade” (FERREIRA; MOTISUKE, 2007, p. 43).

Diante desses avanços conquistados, é valioso o pensamento de Saule Júnior (1999, p. 123)²²⁰ no que se refere à obrigação do Estado Brasileiro em “impedir a regressividade do direito à moradia e de impedir medidas e ações que dificultem ou impossibilitem o exercício do direito à moradia”. Para o mesmo doutrinador, também se constitui como efeito da obrigação do Estado brasileiro, no sentido da promoção e proteção do direito à moradia, a intervenção e regulamentação das atividades do setor privado no tocante à política habitacional, como a regulamentação do uso e acesso à propriedade imobiliária, especialmente a urbana (no sentido do atendimento ao princípio da função social da propriedade), a regulamentação do mercado de terra, a criação de sistemas de financiamento de habitação de interesse social e a regulamentação e disposição sobre o uso do solo urbano e sobre o direito de construir (SAULE JÚNIOR, 1999, p. 123). Todas essas medidas se colocam como deveres objetivos estatais (inarredáveis) no sentido da efetivação/concretização do direito fundamental à moradia.

Aqui, cabe abrir um parêntese para destacar a importância da edição da Lei Federal nº11.124, de 16 de junho de 2005²²¹, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Interesse Social, e da iniciativa do Projeto de Emenda Constitucional nº 285/2008 (conhecida como PEC da Habitação), com objetivo de estabelecer a vinculação de recursos orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social (de modo que o investimento em moradia digna se coloque como

²²⁰ Observa-se que o autor assim já entendia mesmo antes do direito à moradia ser posto como direito fundamental na Carta Magna, mas tão somente a partir das normas internacionais incidentes.

²²¹ Também resultado de projeto de lei de iniciativa popular.

política de Estado e não só de governos), o que vem albergar, de forma expressa, os princípios e objetivos que inspiraram a elaboração das normas de Política Urbana, contidos tanto na Constituição de 1988 como no Estatuto da Cidade.

Em 2009, o Governo Federal editou um novo programa habitacional, através da Lei nº 11.977/2009 (Programa “Minha Casa Minha Vida”) que, embora possa ser uma contribuição na tentativa de minimizar o problema de moradia no país, não pode ser considerada como uma evolução no tratamento sistemático e planejado da questão, dado a sua desvinculação, em alguns aspectos, com as normas, princípios e diretrizes estabelecidos através da Lei nº 11.124/2005. Ademais, em paralelo ao fato de o programa se constituir em enorme incremento ao setor empresarial da construção civil, evidentes são as dificuldades (financeiras, operacionais, burocráticas, dentre outras) que se colocam às famílias de baixa (ou nenhuma) renda para acessá-lo, assim como a falta de terrenos bem localizados e com infraestrutura a preços compatíveis para essas famílias.

Voltando o foco para os municípios brasileiros, com fundamento no regramento constitucional e no Estatuto da Cidade, a esses se evidenciam a obrigação de constituir um sistema municipal de habitação e de instituir, em seus planos diretores, instrumentos voltados a efetivar o direito à cidade, através dos quais possa se efetivar/concretizar o direito à moradia da população em estado de pobreza e miséria. Através dos planos diretores, são adotados e aplicados vários instrumentos voltados a esse fim, dentre os quais se incluem as zonas especiais de interesse social (SAULE JÚNIOR, 1999, 124); que passam a se colocar como instrumentos de efetivação/concretização do direito à moradia, em nível local, adotados no âmbito da atividade estatal de planejamento urbano e gestão urbana.

2.2.3 As zonas especiais de interesse social

Iniciando-se a análise sobre as zonas especiais de interesse social, é necessário corroborar a concepção de que as mesmas se constituem um instrumento de política urbana no atual quadro normativo brasileiro, derivado do dever estatal de efetivação/concretização dos direitos fundamentais nas cidades.

Contudo, em princípio, importa conhecer o pensamento de Ferreira e Motisuke (2007, p. 43), no sentido de que os instrumentos urbanísticos surgem como forma de controle social do espaço urbano. Dizem os autores que:

Os instrumentos urbanísticos, como os que hoje aparecem no Estatuto da Cidade, se originaram na Europa, como parte do ferramental necessário para garantir a longa transição da ordem econômica feudal para a capitalista, quando o processo de expansão do sistema econômico em busca de novos mercados obrigou-o a qualificar a mão de obra, com vistas a garantir sua disponibilidade e sua reprodução e a regulamentar cada vez mais as formas como se davam as interações sociais e, em essência, o próprio consumo.

Citando Topalov, os autores colocam como exemplo as intervenções urbanas de Haussmann em Paris, que “visavam, com o combate à insalubridade, melhorar a disciplina de vida e as condições de reprodução da classe trabalhadora, garantindo a capacidade produtiva da industrialização nascente”, assim como obter o controle dos movimentos sociais através da construção de avenidas que permitissem às tropas manobrar com facilidade. Na sequência, lembram da maciça intervenção do Estado, por ocasião do *New Deal*, que marcou o início dos anos 1930, e ação do Estado de Bem-Estar Social baseada em um sistema de garantia de mínimas condições de vida e de consumo, necessárias à população em face das exigências do modo de produção fordista-taylorista. Surgindo como meios de controle social no século XVIII na Europa, os instrumentos urbanísticos passaram a ter o papel de consolidação espacial do *Welfare State*, no período da social-democracia (FERREIRA; MOTISUKE, 2007, p. 35-36)²²².

No Brasil, não se reproduz, da mesma forma, o papel dos instrumentos urbanísticos; o que ocorre em face da diferença substancial do modelo histórico de sociedade, do processo de construção das cidades e da formação bastante específica do Estado brasileiro, que reproduzem os mecanismos de dominação das elites. Isso faz com que, surgidos como uma “tentativa tardia de reação”, os “novos” instrumentos ligados à luta pela Reforma Urbana (que deram origem ao Estatuto da Cidade) tenham comprometido seu potencial e alcance desde a sua gênese “já que dependeriam de um Estado forte e fortemente comprometido com a justiça social, o que parece a cada dia mais utópico na realidade brasileira.” (FERREIRA; MOTISUKE, 2007, p. 37). Desse modo, para Ferreira e Motisuke, a eficácia de ação dos instrumentos urbanísticos no Brasil se confronta com a necessidade de uma mudança estrutural das formas de organização da sociedade e do Estado brasileiros, o que está muito acima da

²²² Segundo os autores, o direito de preempção, as zonas definidas para urbanização especial, a desapropriação para fins de moradia, o controle dos aluguéis são exemplos desses instrumentos urbanísticos.

abrangência e possibilidade desses instrumentos (FERREIRA; MOTISUKE, 2007, p. 44). Assim,

[...] Embora agora estejam sendo vistos como um novo potencial para promover algumas mudanças mais efetivas, se realizados com uma metodologia verdadeiramente participativa e em função dos novos instrumentos do Estatuto da Cidade, é fundamental observar que sua implementação municipal e seu sucesso ainda dependem de um forte embate político local, que envolve o enfrentamento da estrutura de quinhentos anos de poder da elite já descrita. (FERREIRA; MOTISUKE, 2007, p. 44).²²³

Refletindo sobre essa visão acerca da limitação do “potencial de transformação estrutural dos instrumentos urbanísticos no Brasil” (FERREIRA; MOTISUKE, 2007, 37), e ciente do paralelo desafio que se apresenta nesse contexto, entendemos que o apontamento de elementos teóricos (como se pretende neste estudo) possa contribuir no enfrentamento doutrinário da questão. Isso posto, é necessário adentrar no estudo sobre o instrumento urbanístico das zonas especiais de interesse social (ZEIS).

Como decorrência da luta dos assentamentos humanos irregulares contra a possibilidade de remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e pela regularização fundiária, no contexto do Movimento pela Reforma Urbana, surge, a partir da década de 1980, a ideia desse instrumento urbanístico no Brasil.

Experiências de instituição de zonas especiais de interesse social já eram encontradas em alguns municípios mesmo antes da Constituição Federal de 1988, como é o caso de Belo Horizonte e Recife, cidades onde “a presença da Igreja Católica em ações comunitárias nas favelas é fator decisivo para esse pioneirismo em relação às normas legais” (LAGO, 2004, p. 29).

Lembra Fernandes (1999, p. 133) que, já em 1976, a Lei de Zoneamento de Belo Horizonte, instrumento pioneiro para o controle dos processos de uso, ocupação e parcelamento do solo por parte do poder público local, reconheceu que algumas áreas (como de preservação, reservadas para equipamentos públicos etc.) deveriam ser

²²³ Os autores consideram o problema habitacional no Brasil como um problema estrutural que resulta das formas bastante específicas da formação do Estado e da sociedade brasileira, que, nos termos postos por eles, reproduzem os mecanismos de dominação das elites. No século XIX, tais elites eram essencialmente compostas por grandes latifundiários da economia agroexportadora. Citando Florestan Fernandes, é válido lembrar que, a partir do processo de industrialização do país (nas primeiras décadas do século XX), e após o surto industrializante iniciado na década de 1950, “as burguesias nacionais reiteraram sua opção pela associação com os interesses de expansão do capitalismo internacional, em detrimento da construção de uma socialdemocracia nos moldes europeus, o que lhes garantiu a manutenção de sua hegemonia interna, baseada na exploração de um modelo essencialmente concentrador de renda”. (FERREIRA; MOTISUKE, 2007, p. 39-40).

submetidas a formas especiais de urbanização, sendo definidas como setores especiais. Esse conceito de “urbanização específica”, segundo o mesmo autor, fez com que, no início da década de 1980 (na alteração daquela Lei de Zoneamento), as favelas locais fossem classificadas como setores especiais²²⁴, o que se constituiu em uma formulação jurídica inovadora (ainda que incipiente) a qual veio a inspirar muitos outros municípios, que passaram a tratar dessas áreas com outra terminologia técnica: Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) ou Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

No mesmo ano de 1980, registra-se em Recife-PE a primeira experiência de estabelecimento de ZEIS, através de Decreto do Executivo (do ano de 1980), que reconheceu a existência de 27 áreas, tendo em vista a implantação do Programa Federal PROMORAR (de erradicação de favelas). Em 1983, a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município (nº. 14.511) tratou expressamente do instrumento das ZEIS, que foram regulamentadas em 1987 (ARAÚJO, 1994, p. 60; LAGO, 2004, p. 29)²²⁵.

A partir de então, com o processo de redemocratização do país, a Constituição Federal de 1988 e a eleição de governantes progressistas, com forte apoio de movimentos populares, alguns municípios passaram a implantar mecanismos de democratização da gestão da cidade e, conseqüentemente, de políticas públicas voltadas para os interesses coletivos e para a melhoria das condições de vida da população carente (FERREIRA; MOTISUKE, 2007, p. 46), como as áreas ou zonas especiais de interesse social, fato ocorrido em municípios como Diadema, Santo André, São Paulo, Porto Alegre, dentre outros.

Tais zonas especiais são compreendidas como “uma categoria do zoneamento da cidade que permite um padrão urbanístico próprio, com tratamentos diferenciados, a partir de um plano específico de urbanização” (FERREIRA; MOTISUKE, 2007, p. 33). São áreas urbanas destinadas primordialmente à produção e manutenção de habitações de interesse social. As áreas urbanas que podem ser definidas como zonas especiais de interesse social são aquelas ocupadas por favelas, cortiços, habitações coletivas, loteamentos populares, bem como áreas urbanas vazias e subutilizadas (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 122), as quais ganham formas distintas em função do contexto em que são instituídas e considerando suas peculiaridades próprias.

²²⁴ No capítulo seguinte, iremos observar que a instituição de setores especiais, considerando as áreas de ocupação social precária, também ocorreu em Natal naquela mesma década; porém, não do mesmo modo e sob as mesmas motivações.

²²⁵ E consulta em <www.polis.org.br>.

O Estatuto da Cidade tratou expressamente das zonas especiais de interesse social no art.4º, V, alínea f, considerando sua instituição como instituto jurídico. No artigo 2º, inciso XIV, do mesmo Estatuto, também se encontra, dentre as diretrizes gerais da Política Urbana (que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana):

A regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. (Lei Federal nº 10.257/2001).

Mais recentemente, a já citada Lei Federal nº. 11.977/2009 (Programa “Minha Casa Minha Vida”) veio definir as ZEIS, nos termos do que dispõe o artigo 47, *in verbis*:

Art. 47- Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

....

V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (Lei Federal nº 11.977/2009).

Destaca-se que, além do objetivo de atender à diretriz da política urbana de promoção da urbanização e regularização fundiárias das áreas ocupadas por população de baixa renda²²⁶, o instrumento das ZEIS:

Representa o reconhecimento da diversidade das ocupações existentes na cidade e a possibilidade de construção de uma legalidade dos assentamentos, tanto na qualificação e regularização das áreas periféricas quanto na democratização do acesso à cidade provida de infraestrutura, regulando a atuação do mercado imobiliário (FERRERIA; MOTISUKE, 2007, p. 34).

Importa considerar que duas categorias básicas compõem o instrumento da ZEIS²²⁷: as de áreas ocupadas e as de áreas vazias. Na primeira, estão incluídas as favelas, os conjuntos habitacionais irregulares, os loteamentos irregulares e/ou clandestinos, as edificações deterioradas ocupadas pela população de baixa renda

²²⁶ Posta no Estatuto da Cidade, art.2º, inc.XIV.

²²⁷ Como ensina Saule Júnior et al (2006).

(cortiços), as ocupações irregulares em áreas remanescentes de quilombos ou em áreas de valor ambiental. Na segunda, estão os vazios construídos e os terrenos e glebas não utilizados ou subutilizados. De um ou de outro modo, as zonas reservadas ou gravadas como ZEIS são aquelas dotadas de centrabilidade, acessibilidade e infraestrutura instalada (ALFONSIN, 2006).

Em todos os casos, esse instrumento urbanístico tem como ideia básica a concretização do direito à moradia da população excluída do mercado formal de habitação e o reconhecimento dos assentamentos humanos existentes na cidade, em sua diversidade, e sua inclusão no zoneamento da cidade.

Nesse contexto, como lembram Bentes Sobrinha e Trindade (2008, p. 155), se coloca o desejo dessa população de baixa renda de “permanecer no espaço habitado, sendo esse sentimento de pertencer o que confere identidade comunitária”, o que propicia a busca pela melhoria de infraestrutura e de serviços públicos para o bairro, incidindo em “ganho de autonomia para a tomada de decisões”, já que a comunidade percebe que depende dela a formulação e proposição de instrumentos legais que lhes dêem respaldo na luta por direitos”.

Para tanto, torna-se necessária a instituição de AEIS juntamente com a criação e efetivação de instrumentos urbanísticos voltados a fazer valer a função social da cidade e da propriedade (como o parcelamento compulsório, o IPTU progressivo e outros), ampliando a oferta de terrenos e reduzindo seu valor, assim como outros que possibilitem a regularização de assentamentos irregulares e a definição de regras especiais de parcelamento, uso e ocupação que permita a regularização fundiária e urbanística

Representando um novo paradigma no tratamento dos assentamentos informais ocupados por população de baixa renda, nos termos postos por Paulo Romeiro (2010), a instituição de ZEIS vem territorializar o direito subjetivo à regularização fundiária (ROMEIRO, 2010, p. 114),

permitindo o estabelecimento de um regime jurídico especial de urbanização e regularização fundiária, dando concretude ao novo paradigma inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e consolidado pelo Estatuto da Cidade no tratamento dos assentamentos informais. (ROMEIRO, 2010, p. 114).

É de se destacar, porém, que a instituição de ZEIS (ou AEIS) não é imune a discussões e críticas, pois, se para alguns urbanistas é festejada como uma ação

afirmativa em favor da população mais pobre, para outros representa uma estigmatização dessa mesma população. Ainda que não seja o objetivo deste trabalho enfrentar esse debate, entendemos ser importante pontuá-lo, considerando o histórico da questão da moradia no Brasil nos termos considerados neste capítulo. Evidenciamos que a formação desses assentamentos humanos, ao longo do tempo, ocorreu em decorrência das desigualdades sociais e territoriais ocorridas no processo de urbanização brasileiro, onde o alijamento dos meios legais de acesso ao solo urbano e a privação dos direitos básicos a uma vida digna se constituem os elementos determinantes dessa ocupação informal. Desse modo, a instituição de áreas ou zonas especiais de interesse social representa uma necessária ação afirmativa²²⁸ em favor do reconhecimento do direito de inserção da população pobre no contexto da cidade formal, como meio de possibilitar o exercício do direito à moradia, tornando-se uma importante alternativa de enfrentamento às pressões dos setores econômicos privados sobre o espaço urbano e suas formas de regulação, destacando-se ações especulativas do mercado imobiliário traduzidas muitas vezes na expulsão dos pobres das áreas ocupadas na medida em que as mesmas se valorizam²²⁹.

Nesse contexto, lembram Ferreira e Motisuke, ao tratar dos principais pontos de disputa na determinação dessas áreas, no âmbito de sua regulamentação nos Planos Diretores Municipais, que:

Os empreendedores imobiliários e proprietários muitas vezes tentam impedir a delimitação de certas áreas como ZEIS ou AEIS, ou reivindicam maior flexibilização nas restrições estabelecidas pelas normas urbanísticas, a fim de garantir as taxas de lucratividade de seus empreendimentos. (FERREIRA; MOTISUKE, 2007, p. 47).

²²⁸ Como fundamento de nossa posição, nos valem de importantes lições doutrinárias. Piovesan considera que “as ações afirmativas se constituem em poderoso instrumento de inclusão social”. Diz a doutrinadora que “enquanto políticas compensatórias adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado discriminatório, cumprem finalidade pública decisiva ao projeto democrático, que é a de assegurar a diversidade e a pluralidade social” (PIOVESAN, 2001, p. 1128-1129). Também concebendo as ações afirmativas como instrumento de inclusão social, Figueiredo diz, em outras palavras, que a Constituição Federal de 1988 consagrou o direito à igualdade (*caput* do artigo 5º) e nela se encontra uma série de normas e princípios, versando sobre a igualdade formal perante a lei entre pessoas profundamente desiguais, o que leva à necessidade de que os substancialmente desiguais sejam tratados de modo especial a fim de que sejam superadas as desigualdades. O salto desejado da igualdade formal para a igualdade substancial exige, para esse autor, que se transplante “a premissa da igualdade formal para o campo da justiça social, criando mecanismos legais destinados a regular a ordem econômica e a ordem social, de modo a permitir que desigualdades naturais sejam superadas e os preconceitos sejam coibidos. Em alguns casos, é preciso que sejam criadas discriminações positivas de modo a favorecer a superação das desigualdades” (FIGUEIREDO, 2009, p. 22).

²²⁹ Fenômeno que, como dito acima, tem sido denominado de “expulsão branca”.

Essa constatação nos leva à percepção de que, além do reconhecimento desses espaços e sua integração à cidade legal (como *dever estatal de efetivação/concretização* do direito à moradia), se impõe a necessidade de, com fundamento na mesma obrigação estatal, garantir a manutenção dessas áreas ou zonas como espaços coletivos de construção da cidadania, a partir do fortalecimento dos atores/moradores locais²³⁰, na busca pela materialização do direito à cidade, na perspectiva de construção coletiva do processo de urbanização²³¹. Nesse sentido, se coloca também o *direito de participação na organização e no procedimento* de instituição dessas áreas, assim como nos momentos de modificação (revisão ou alteração) das respectivas normas; ao que se impõe a obrigação do Poder Público em efetivar e garantir esse direito.

Desse modo, ciente da discussão sobre a efetividade do instrumento²³² no âmbito do Estado e da sociedade brasileira, e ainda que se tenha a clareza de que o instrumento das ZEIS/AEIS por si só não se coloca capaz de reverter a concentração de renda e a exclusão socioeconômica que estão na base dos problemas urbanos²³³, entendemos que, pela sua própria natureza e finalidade, tal instrumento é essencial no sentido de se constituir uma primeira forma de permitir a inclusão das camadas mais pobres da população (excluídas do mercado formal de moradia) na cidade, possibilitando o acesso (ou a luta por ele) aos direitos urbanos.

Nessa concepção, acompanhamos a ideia de que as ZEIS “tem sido o instrumento mais eficaz para evitar despejos forçados” (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 123), a que acrescentamos a compreensão pela sua eficácia diante das situações de desocupações induzidas pelos mecanismos do mercado imobiliário. Nesse contexto, lembra Saule Júnior que, se por um lado, em zonas urbanas objeto de conflitos pela posse da terra, a definição de tais áreas como ZEIS pode garantir legalmente a permanência dos grupos sociais desfavorecidos; por outro, com base nesse instrumento:

O Judiciário pode julgar os pedidos de despejo e de remoção das famílias que ocupam áreas públicas e privadas, favoravelmente aos grupos sociais, bem como estabelecer um processo de negociação entre o proprietário da área, os moradores e o Poder Público para

²³⁰ Em outra perspectiva, extremamente vulneráveis a práticas clientelistas e eleitoreiras

²³¹ Idéia advinda da leitura das obras de David Harvey.

²³² Importante nesse aspecto verificar o citado trabalho de Ferreira e Motisuke (2007), onde os autores fazem um levantamento preliminar dos principais limites e problemáticas nas experiências de implantação de ZEIS.

²³³ No que concordamos com Ferreira e Motisuke (2007).

regularizar a situação legal da população e promover a urbanização e melhoria das condições urbanas dessas áreas através de programas de urbanização. (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 123).

Sob perspectiva complementar, inspirada no pensamento de Joaquim Herrera Flores, que considera que os direitos humanos se constituem em processos de lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários para a vida no sentido de verem cumpridos seus desejos e necessidades nos contextos vitais em que está situado (FLORES, 2009, p. 34), podemos entender que as ZEIS se constituem no resultado de uma prática emancipadora a qual vem materializar o processo de luta que as populações pobres (excluídas do mercado formal de moradia) vem travando, há tempo, para ter acesso à cidade. Assim, acompanhamos o entendimento do doutrinador espanhol no sentido de que, falar em direitos econômicos, sociais e culturais das comunidades pobres é exatamente reconhecer a dimensão material (e real) da vida e do trabalho exercido por elas *na cidade e para a cidade*.

A partir de tais constatações, vê-se que o instrumento das áreas ou zonas especiais de interesse social se coloca como meio de *efetivação/concretização* do direito fundamental à moradia na perspectiva de enfrentamento do processo de exclusão territorial das camadas pobres da população, e da construção de cidades mais justas, o que indica a necessidade de seu resguardo tanto em favor do direito à moradia como do *direito à cidade*, que com aquele se entrelaça de forma evidente.

2.3 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO E SEUS ESPAÇOS PROTEGIDOS

2.3.1 Algumas observações sobre a proteção ao meio ambiente e sua constitucionalização

Diferentemente da questão da moradia que permeou o processo de urbanização brasileiro, apresenta-se a questão ambiental no Brasil, que somente a partir da década de 1980 pode ser tratada como tal, motivada pelas repercussões do debate internacional iniciado no final de década de 1960, época em que começou a ocorrer uma tomada de

consciência quanto aos limites do crescimento econômico e à capacidade de suporte dos recursos naturais do Planeta. (DUARTE, 2003, p. 41).²³⁴

A partir de uma proteção pontual e utilitária aos recursos naturais (especialmente flora e fauna), ainda no Brasil colonial, chega-se, no final do século XX, especialmente a partir da década de 1980, a um completo regramento de proteção e defesa do ambiente, em sua ampla concepção (sustentabilidade), sem que, contudo, a preocupação ambiental tenha se instalado na sociedade como um todo, especialmente nas classes populares, sendo geralmente conduzida pela classe média, intelectuais e pesquisadores ligados ao tema ambiental²³⁵.

No âmbito das normas constitucionais, pode-se dizer que as Constituições anteriores a de 1988 apenas faziam menções a recursos naturais (águas, minérios, solo, florestas, flora e fauna) e a atividades correlacionadas (caça, pesca, atividade agrícola, mineração e outras), geralmente quando tratavam da competência legislativa da União. Contudo, é de se destacar que naquelas Constituições, a partir do ano de 1934, registra-se expressa proteção às belezas naturais e ao patrimônio cultural e paisagístico do país.²³⁶

No campo da legislação infraconstitucional brasileira, constata-se que até o ano de 1981 existia uma esparsa e setORIZADA proteção dos recursos naturais, posta de forma pontual na legislação. Com a edição da Lei Federal 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente) e, posteriormente, com a Constituição Federal de 1988 e a legislação subsequente, esse quadro passa a mudar; o que nos permite elencar cinco momentos históricos bem determinados.

²³⁴ Encontra-se na obra citada uma compilação dos eventos marcantes ocorridos a partir dos anos 1960 até a realização da Conferência de Estocolmo em 1972, para a qual em muito contribuiu a Conferência da Biosfera (1968) realizada em Paris sob a coordenação da UNESCO e a publicação do relatório do Clube de Roma denominado “Limites do Crescimento”, que recomendava uma política mundial de contenção do crescimento – denominada “Crescimento Zero”, diante da previsão de que “no século XXI a humanidade se depararia com graves problemas de falta de recursos naturais e grandes níveis de poluição se fossem mantidos no mesmo ritmo os aumentos populacional e industrial e a consequente utilização desmedida de recursos” (DUARTE, 2003, p. 44).

²³⁵ Ainda que se reconheça o crescimento do movimento ambientalista brasileiro, o que se evidenciou principalmente por ocasião da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) e momento posterior, proporcionando um significativo aumento da consciência ambiental na sociedade brasileira.

²³⁶ Adiante, trataremos melhor desse aspecto.

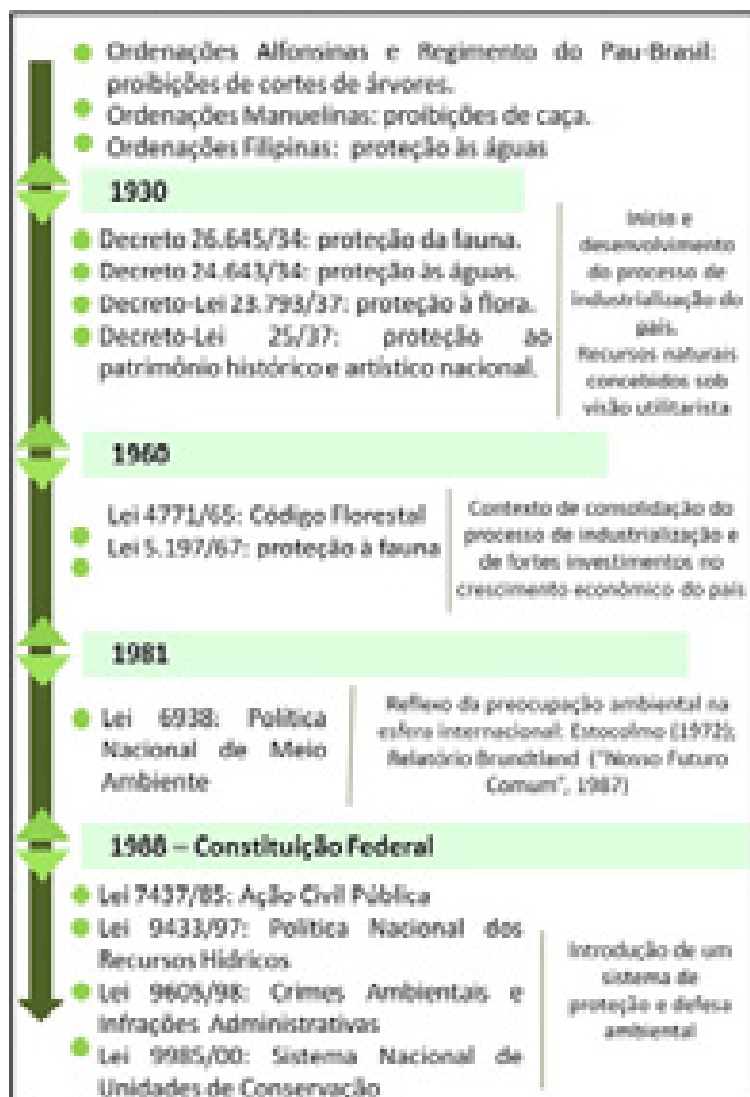


Figura 2 – Linha do tempo da legislação infraconstitucional brasileira até 1981 e o marco da Constituição de 1988: os cinco momentos da proteção dos recursos naturais.
Fonte: Autoria própria (2010).

O primeiro, até a década de 1930, quando se encontram algumas disposições proibitivas do corte de árvores (nas Ordenações Alfonsinas) e no Regimento do Pau-Brasil (1605)²³⁷; de proibição de caça de perdizes, lebres e coelhos com meios que pudessem causar-lhes sofrimento (Ordenações Manuelinas) e de proteção às águas (Ordenações Filipinas).

O segundo, entre a década de 1930 até a década de 1960, coincidente com o início e o desenvolvimento do processo de industrialização do país, onde se encontram leis de proteção à fauna (Decreto nº 26.645/34), às águas (Decreto nº 24.643/34 – Código de Águas) e à flora (Decreto-Lei nº 23.793/37, considerado o primeiro Código Florestal Brasileiro), em que tais recursos eram concebidos sob uma visão

²³⁷ Porém, com vistas aos interesses comerciais da Coroa Portuguesa.

eminentemente utilitarista, além do Decreto-Lei nº 25/37 (proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional), onde se incluía a proteção aos monumentos naturais e às paisagens de feições notáveis.

O terceiro, na década de 1960, quando foi editado o Código Florestal (Lei nº 4.771/65) e a Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197/67) no contexto da consolidação do processo de industrialização e de fortes investimentos no crescimento econômico do país.

O quarto, a partir de 1981, com a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938). Destaca-se que nessa década ouve um nítido reflexo da preocupação ambiental posta na esfera internacional, especialmente sob inspiração das concepções de ambiente, sociedade e desenvolvimento derivadas dos debates internacionais até aquele momento promovidos pelas Nações Unidas, destacando-se a Declaração sobre Meio Ambiente Humano (1972), resultado da Conferência de Estocolmo e o Relatório *Brundtland* (publicado com o título “Nosso Futuro Comum”, em 1987), advindo dos trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) das Nações Unidas.

Por fim, tem-se o momento histórico iniciado a partir de 1988, com a introdução de um sistema constitucional de proteção ambiental e a consagração de importantes normas ambientais, como a Lei nº 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos); a Lei nº 9.605/98 (Crimes Ambientais e Infrações Administrativas); a Lei nº 9985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), dentre outras.

Desse modo, ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha se consagrado como um marco divisório no tratamento sistêmico e holístico da matéria, prevendo um verdadeiro sistema jurídico de tutela ambiental²³⁸, pode-se dizer que a inserção da temática do meio ambiente na legislação brasileira se reporta ao ano de 1981, quando foi editada a Lei Federal nº 6938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) que, de forma inovadora, veio instituir um importante regime de proteção ao meio ambiente, considerado em sua concepção abrangente. Nos postos por Medauar (2005, p. 704),

²³⁸ O que comportaria a ideia de que, diante das questões ambientais da contemporaneidade e, no Brasil, a partir da vigência daquela Carta Maior, se impõe um novo modelo de Estado de Direito, assentado na proteção do ambiente e dos direitos sociais básicos. Sem minimizar a importância de outros doutrinadores que tratam da matéria, a respeito do Estado Socioambiental do Direito, consideramos objetivos e esclarecedores os apontamentos de Fensterseifer (2008, p. 93-171). Em uma brevíssima abordagem, esse novo modelo estatal se assenta numa visão sistemática das normas constitucionais relativas ao ambiente inter-relacionadas com aquelas referentes à ordem econômica, aos princípios fundamentais da República Federativas, às normas de repartição de competências e outras contidas no texto constitucional, onde o meio ambiente é posto de forma expressa ou implícita. Curioso, contudo, é não encontrarmos nos escritos sobre o tema expressa consideração sobre as questões socioambientais urbanas.

“esta Lei é considerada como lei-âncora ou lei-tronco, por serem textos de amplo alcance nas questões ambientais do país, irradiando seus preceitos em grande espectro”.²³⁹

A partir da PNMA, a visão restrita da Natureza passou a dar lugar a uma concepção ampla de meio ambiente, inserida no contexto de uma Política Nacional que, além de conter objetivos e princípios²⁴⁰ voltados a uma ideia de promoção da qualidade ambiental associada à dignidade da vida humana e ao desenvolvimento socioeconômico, trouxe instrumentos necessários à viabilização de seus objetivos²⁴¹. Isso coloca em âmbito nacional a ideia de sustentabilidade já presente há muito no debate e nos documentos internacionais voltados à proteção do ambiente.

Importa destacar que a PNMA incluiu conceitos importantes²⁴² para possibilitar a implementação das normas ambientais, dentre os quais está o de meio ambiente, entendido como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”²⁴³ (inciso I do artigo 3º). Associada a essa compreensão, tem-se, na mesma Lei, a concepção do meio ambiente como patrimônio público²⁴⁴ a ser necessariamente

²³⁹ É válido lembrar que no esteio dessa Lei veio a ser editada, em 1985, a Lei nº 7.347 (Ação Civil Pública) voltada à apuração da responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, dentre outros. É importante também recordar que a partir do Estatuto da Cidade foi incluída a “ordem urbanística” como objeto da Ação Civil Pública.

²⁴⁰ Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV - proteção dos ecossistemas, com preservação de áreas representativas; V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - recuperação de áreas degradadas; IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação; X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

²⁴¹ Como o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento ambiental e a revisão das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, dentre outros. Destaca-se que a introdução do instrumento da criação dos espaços especialmente protegidos veio com a Lei nº 7804/89, editada com base na Constituição Federal, que tratou expressamente da obrigação de instituição de tais espaços por parte do Poder Público (art.225, §1º, inciso III).

²⁴² Como os conceitos de degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor, e recursos ambientais (artigo 3º), que se tornam particularmente relevantes na análise quanto à aplicação das normas ambientais.

²⁴³ A expressa menção à *vida em todas as suas formas* traz para dentro do conceito de meio ambiente também o elemento humano. Essa compreensão é expressa em Duarte (2003).

²⁴⁴ Tem-se entendido que, especialmente após a Constituição de 1988, a expressão patrimônio público não deve ser assemelhada a de bem público, mas associada à natureza difusa da qual se revestem os bens ambientais. Esclarecendo essa compreensão, citamos Figueiredo (2009, p.100), segundo o qual a

assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo (inciso I do art.2º). Ainda que essa definição legal por si só suscite várias vertentes de análise, o que cabe aqui destacar é a amplitude que ela adquiriu a partir da edição daquela norma federal, que evidentemente a distingue da concepção restrita de meio ambiente, associado aos recursos naturais que o compõem e destinado ao atendimento de fins exclusivamente privados, e lhe confere um caráter de bem de natureza difusa²⁴⁵, que alberga as características de inapropriabilidade²⁴⁶, indisponibilidade²⁴⁷ e indivisibilidade²⁴⁸.

Nesse contexto, é importante ainda pontuar que no âmbito da doutrina geralmente encontramos uma subdivisão do conceito de meio ambiente, a partir do aspecto objeto de proteção, resultando nos seguintes tipos: natural, artificial, cultural e do trabalho²⁴⁹. Essa subdivisão pode ser admitida apenas do ponto de vista do interesse didático, vez que, sendo o meio ambiente um *conjunto* de condições, leis, influências e interações (nos termos de sua conceituação legal), não há como, a rigor, se distinguir com clareza esses diferentes aspectos.²⁵⁰ Assim, fica evidente que o meio ambiente natural é apenas uma de suas vertentes; devendo o direito ser visto na perspectiva da sustentabilidade.

Por outro lado, para a devida compreensão dos espaços ambientais protegidos, é importante considerar que os conjuntos urbanos e os sítios de valor histórico, paisagístico, ecológico, dentre outros, integram o conceito de *patrimônio cultural brasileiro*²⁵¹, colocando-se, portanto, como objeto de proteção das normas ambientais,

expressão “patrimônio público” associada à consagração de sua função (uso coletivo) tem o mesmo significado de “bem de uso comum do povo”; sendo mais adequada a substituição daquelas expressões por “direito difuso”. Também tratamos dessa questão em nossa obra *Meio Ambiente Sadio: direito fundamental em crise* (DUARTE, 2003).

²⁴⁵ Nos termos da Lei nº 8078/90, os direitos e interesses difusos são aqueles, de cunho transindividual, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (art.81, parágrafo único, I), que se diferenciam dos direitos coletivos e individuais homogêneos ali também conceituados.

²⁴⁶ Segundo a qual sua titularidade se espraia, de forma difusa, por toda a sociedade e sobre cada um de seus membros, ainda que não seja passível de uma apropriação exclusiva por quem quer que seja. (DUARTE, 2003, p. 100). Podemos tomar como exemplo desse atributo a água, compreendida como bem público (em sua acepção difusa) na Lei nº 9433/97; o equilíbrio térmico obtido das florestas ou as praias.

²⁴⁷ Decorrente da inapropriabilidade, a indisponibilidade consiste na impossibilidade de disposição da qualidade do meio ambiente (bem de natureza difusa) por parte de proprietários (pessoa pública ou particular) de seus elementos constitutivos, pelo fato de que tal qualidade não integra o patrimônio disponível daqueles. (DUARTE, 2003, p.100-101).

²⁴⁸ Que se expressa no fato de que os bens ambientais se caracterizam por não poderem ser partidos sem alteração de sua substância ou mesmo de seu valor. (DUARTE, 2003, p.101). Como exemplos, temos o ar atmosférico ou o patrimônio paisagístico que se constitui uma paisagem notável.

²⁴⁹ Alguns doutrinadores não incluem o meio ambiente do trabalho na tipologia apresentada.

²⁵⁰ No que acompanhamos Figueiredo (2009, p. 45).

²⁵¹ Nos termos contidos no artigo 216 da Constituição de 1988, seguindo a tendência do referido Decreto-Lei nº 25/37.

não somente em razão de seus atributos ambientais, mas também em face de sua valorização cultural.

O aperfeiçoamento do conceito de meio ambiente vai ocorrer a partir da normatização introduzida pela Constituição de 1988 que, como já dito, veio constituir um verdadeiro sistema de proteção ambiental; onde encontram-se os fundamentos para uma tutela eficaz da sadia qualidade de vida e do equilíbrio ecológico²⁵².

Visto que a proteção ao meio ambiente se espraia por todo o texto constitucional, importante considerar aqui os aspectos centrais contidos no Capítulo do Meio Ambiente, no qual se apresentam três conjuntos de normas²⁵³: o primeiro, composto do *caput* do artigo 225²⁵⁴, em que reside sua norma-matriz; o segundo, materializado no §1º²⁵⁵ do mesmo artigo, em que estão consignados os instrumentos e garantias de efetividade do direito consagrado, representando um conjunto de obrigações de fazer; e o terceiro (contido nos §§2º a 6º), que contém um conjunto de determinações particulares quanto a objetos e setores, no qual se inclui a tríplice responsabilidade por danos ambientais²⁵⁶ e a proteção especial a biomas importantes ali especificados²⁵⁷.

²⁵² Conforme enfatiza Benjamin (2005).

²⁵³ Essa visão é posta por Milaré (2005).

²⁵⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

²⁵⁵ Art. 225...

§1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

²⁵⁶ Art.225...

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

²⁵⁷ Art.225...

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Quanto à norma-matriz assentada no *caput* do artigo 225, importante enfatizar que através dela o meio ambiente ganhou um tratamento especial, sendo considerado *bem de uso comum do povo*, essencial à sadia qualidade de vida, direito subjetivo das presentes e futuras gerações e direito de natureza difusa, constituindo-se como pressuposto para o atendimento do direito fundamental à vida²⁵⁸.

Com relação ao seu tratamento como *bem de uso comum do povo*, importante considerar que o meio ambiente sadio é considerado como bem público porque se serve a todos os cidadãos, e de forma indistinta a toda a coletividade – daí a sua natureza difusa – e não porque pertença ao domínio de um determinado ente público. Desse modo, os bens ambientais essenciais à sadia qualidade de vida deixam de ser *res nullius* (coisas de ninguém) para se tornar *res omnium* (bens de todos).

Discorrendo sobre a matéria, Silva (2009, p. 24) chama a atenção para a *qualidade do meio ambiente* que se converteu num bem jurídico (ou patrimônio), segundo a norma constitucional, cuja preservação, recuperação e revitalização se tornam um imperativo do Poder Público para assegurar uma boa qualidade de vida que abrange as condições necessárias ao bem-estar e desenvolvimento humano (como boas condições de trabalho, lazer, educação, saúde e segurança).

Ampliando a análise do tema, Cristiane Derani (2003, p. 2822) diz que:

Na expressão constitucional bem de uso comum do povo para qualificar o conteúdo jurídico do meio ambiente ecologicamente equilibrado está a idéia de um patrimônio cuja apropriação, embora se faça por seus elementos e, no mais das vezes, de maneira individualizada, interessa a toda a coletividade, que, de alguma forma, tem direito de fruição sobre aquele bem.

Desse modo, para a autora, a disciplina de apropriação do meio ambiente tem que conter um equilíbrio entre a apropriação para fruição individualizada e o direito de fruição de toda a coletividade; não podendo haver “destruição dos aspectos ambientais de um bem com sua apropriação por um sujeito, pois isso fere o direito dos demais”. (DERANI, 2003, p. 2822).

Nesse contexto, impende compreender as noções de *macrobem* e *microbem* que a doutrina pátria²⁵⁹ vem extraindo da interpretação daquela norma fundamental. Vejamos: o meio ambiente sadio ecologicamente equilibrado essencial à sadia qualidade

²⁵⁸ Como expressamente já consideraram Silva (2009), Milaré (2005), dentre outros.

²⁵⁹ Sobre o tema, importante é a lição de Benjamin (1993), o qual inaugurou o estudo daqueles conceitos e que instrui a abordagem aqui realizada.

de vida se constitui no *macrobem*, bem ambiental (imaterial), de interesse público, submetido a um peculiar regime jurídico de uso e fruição, diferente do estabelecido no Código Civil²⁶⁰, se revestindo, como já visto, das características de inapropriabilidade, indisponibilidade e indivisibilidade, dada a sua natureza difusa e o interesse transindividual que o perpassa. Seriam *macrobens* ambientais, por exemplo, as características ecológicas que advêm de uma floresta (ainda que de propriedade particular), como a beleza cênica, a produção de oxigênio, o equilíbrio térmico gerado pela floresta etc., essas sim de uso público e que não integrariam o patrimônio disponível de seu proprietário e cujos atributos não podem ser objeto de apropriação privada, mesmo quando seus elementos constitutivos pertençam a particular.

Por sua vez, os *microbens* constituem-se em entidades materiais, de titularidade dominial pública ou privada, como um rio, um bosque, uma casa de notável valor histórico, o mar, a água potável etc.; constituindo-se em elementos indispensáveis à proteção do meio ambiente, quando destinados a uma finalidade pública (a garantia da sadia qualidade de vida).

Em outra análise, Tiago Fensterseifer diz que o conteúdo conceitual e normativo do princípio da dignidade humana está intrinsecamente relacionado à qualidade do ambiente (ou sadia qualidade de vida²⁶¹), só sendo possível a vida e a saúde humanas:

[...] dentro dos padrões mínimos exigidos constitucionalmente para o desenvolvimento pleno da existência humana, num ambiente natural onde haja qualidade ambiental da água que se bebe, dos alimentos que se comem, do solo onde se planta, do ar que se respira, da paisagem que se vê, do patrimônio histórico e cultural que se contempla, do som que se escuta, entre outras manifestações da dimensão ambiental. (FENSTERSEIFER, 2008, p. 61).

Nessa mesma trilha de pensamento, porém, sob uma perspectiva mais crítica, Azevedo (1999, p. 136-149) considera a necessidade de ver as normas ambientais correlacionadas aos fatos sociais, desvendando os interesses e ideologias que se colocam na base das normas e objetivos que visam realizar, “de modo a prevalecer em ultima instância, o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, condição de sua vida histórico-cultural e de sua mesma sobrevivência” (AZEVEDO,

²⁶⁰ Analisando a matéria sobre a égide do Código Civil de 1916 (cuja disciplina sobre o bem de uso comum, entretanto, não difere daquela contida no Código Civil de 2002) entendem Fiorillo e Rodrigues (1999, p. 97) que a norma contida no art.66, I, do Código de 1916 não teria sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

²⁶¹ Conceito constitucional que conjugou os valores da vida e da saúde humanas. (FENSTERSEIFER, 2008, p. 61).

1999, p. 136-149). Para tanto, também entende que o conceito constitucional de meio ambiente é indissociável de outros princípios ou valores fundamentais, como a dignidade da pessoa humana (CF/88, art.1º, III) e a promoção do bem de todos ou do bem comum (CF/88, art.3º, IV). Assim, lembra que de extrema importância para a realização desses são os princípios gerais da atividade econômica, destinados a “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, para o que se faz indispensável que a propriedade tenha função social e que seja preservado o meio ambiente (CF/88, art.170, III e VI)” (AZEVEDO, 1999, p. 142).

Dessa compreensão, decorre que o meio ambiente qualificado por sua essencialidade à sadia qualidade de vida se constitui em um direito de todos e de cada um, que se coloca como legítimo direito fundamental, como vem sendo considerado unanimemente pela doutrina²⁶² e pela jurisprudência. Nesse sentido, destaca-se que, já em 1995, o Supremo Tribunal Federal reconheceu o direito ao meio ambiente como autêntico direito fundamental²⁶³, confirmando seu entendimento em momentos posteriores, especialmente em decisão proferida no ano de 2005, que, reforçando e ampliando os argumentos contidos na decisão anterior, consigna que:

A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’, incluindo também o artificial (espaço urbano).²⁶⁴

Retornando à análise do artigo 225 da Carta Maior, destaca-se que daquela mesma norma-matriz se extrai o dever jurídico de defesa e preservação por parte do Poder Público e da coletividade, considerado como “dever jurídico de não-degradar (= núcleo obrigacional)” (BENJAMIN, 2005, p. 387), e os deveres derivados e secundários, de caráter específico, listados no §1º, §2º e §3º do art.225, o primeiro

²⁶² No cenário do Direito brasileiro, podemos citar Derani (1998), Duarte (2003), Milaré (2005), Silva (2009) e tantos outros.

²⁶³ Como destaca Krell (2008, p. 63) ao comentar a decisão proferida no Mandado de Segurança 22.164-0/SP, Trib. Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 30.10.95, p.18ss.

²⁶⁴ Trecho da decisão proferida na ADI-MC n.3540-1-DF, j. 1.9.2005, Trib. Pleno, Rel. Min. Celso de Mello.

dirigido especialmente ao Poder Público e os demais aos particulares e ao próprio Poder Público, quando posto na posição de degradador²⁶⁵.

Aqui, importa considerar que, quanto às imposições de fazer constantes no §1º daquela norma matriz, a doutrina vem entendendo que as mesmas se direcionam ao Poder Público, compreendido em sua expressão genérica, incluindo-se todas as entidades territoriais públicas²⁶⁶, verticalmente nos três níveis da Federação (União, Estados e Municípios) e horizontalmente nos três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) (BENJAMIN, 2005, p. 386). Essa visão vem colocar em pauta o *dever de efetivação/concretização* posto ao Estado no âmbito do regime jurídico dos direitos fundamentais (no qual se insere o meio ambiente), como vimos no Capítulo 1, e cuja compreensão de seus desdobramentos nos levará à construção de fundamentos e instrumentos para o enfrentamento da questão da fragilização do direito ao meio ambiente e seus espaços especiais de proteção no contexto das cidades contemporâneas (com foco nas brasileiras).

Nessa linha de compreensão, vale citar a ressalva feita por Paulo Affonso Leme Machado (2009, p. 133) no sentido de que:

A expressão “Poder Público” não significa só o Poder Executivo, mas abrange o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, tanto que no art.2º esses três poderes da República constam como Poderes da União. Os constituintes engajam os três Poderes da República na missão de preservação e defesa do meio ambiente, agindo eles com independência e harmonia recíproca. Não vejo como figura de retórica esse envolvimento de todo o Poder Público no problema ambiental, pois o legislador infraconstitucional tem elaborado leis para combater a omissão dos integrantes do Poder Público, tanto no campo civil como criminal.

Comungando com esse entendimento, considera Benjamin que a intenção do constituinte “foi afastar qualquer dúvida sobre a índole cogente de determinações dirigidas a todo o Estado, na sua posição bifronte de legislador e implementador administrativo e judicial do ordenamento” (BENJAMIN, 2005, p. 389). Pensando assim, parte daquele doutrinador importante posição no sentido de que “do legislador espera-se que aprove leis e aperfeiçoe as existentes, vedada a redução das garantias ambientais; do Judiciário, uma enérgica e rápida aplicação da lei e interpretação conforme a melhor proteção do ambiente” (BENJAMIN, 2005, p. 389). Tal

²⁶⁵ Conforme lição de Benjamin (2005, p. 386-389). Ao discorrer sobre a questão, o autor cita a obra de Rudolf Von Ihering, intitulada *El Fin en el Derecho*. Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1978. p. 154-158.

²⁶⁶ Como expressamente considera Silva (2009, p. 75).

entendimento vem corroborar a concepção já posta quanto ao dever do Estado (através de todos os seus poderes e níveis de competência) na efetivação/concretização dos direitos humanos fundamentais (categoria que qualifica o direito ao ambiente) e também nos concede suporte na construção teórica que será feita no último capítulo deste estudo.

Na mesma direção, vai o pensamento de Andreas Krell segundo o qual o dever do Poder Público de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado também “se estende aos órgãos dos três Poderes em nível federal, estadual e municipal.” (KRELL, 2008, p. 65).

Entre as obrigações impostas ao Poder Público²⁶⁷, com vistas à manutenção do equilíbrio do ambiente, está a criação de:

[...] espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a *alteração e a supressão* permitidas somente através de lei, *vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção* (artigo 225, §1º, inc.III)²⁶⁸.

Em face da clareza do comando constitucional, fica evidente que ainda que se possibilite a alteração e supressão desses espaços, mediante instrumento legal, há expressa vedação de qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a proteção daqueles espaços especiais.

Isso posto, pode-se concluir que: a) os municípios brasileiros se encontram obrigados (juntamente com os demais entes federados e respectivos poderes), e através de seus Poderes Legislativo e Executivo, a instituir e preservar tais espaços especiais como instrumentos voltados à efetivação/concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no meio urbano; b) há expressa vedação constitucional à alteração ou supressão desses espaços senão através de instrumento legal e desde que não ocorra prejuízo aos atributos que justificam a proteção daqueles espaços. Essa compreensão torna-se essencial em face das pressões econômicas crescentes pela supressão desses espaços e modificação de suas regras de proteção; colocando-se como

²⁶⁷ De natureza estritamente vinculada, não se submetendo à discricionariedade do Poder Público (MILARÉ, 2005, p. 188).

²⁶⁸ Constituição Federal (1988, grifos nossos). A Lei Federal nº 9985/2000 pode ser considerada a norma regulamentadora desse preceito, que, a nível federal, concretiza o direito fundamental ao meio ambiente sadio. Além de instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a mesma veio estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Por ser considerada norma geral a reger a matéria, os demais entes federados devem atender a seus preceitos (de caráter geral) no que se refere aos espaços territoriais especialmente protegidos localizados em seu território.

fundamento principal para uma abordagem detalhada a respeito dos mesmos, o que se fará a seguir.

2.3.2 Os espaços territoriais especialmente protegidos e sua inserção nas cidades

Na esteira do disposto na Constituição Federal, os espaços territoriais especialmente protegidos foram considerados instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/81, art.9º, VI)²⁶⁹.

Importa destacar que a instituição de áreas ambientalmente protegidas no Brasil se deu, ainda em 1965, com a edição do Código Florestal Brasileiro (Lei nº 4771)²⁷⁰, sendo seguida pela instituição de algumas áreas especiais (estações ecológicas e áreas de proteção ambiental) em 1981, através da Lei Federal 6902.

Considera-se que essas áreas foram criadas a partir da necessidade de proteção dos ambientes naturais, com inspiração nos ideais conservacionistas que, em épocas mais recentes, iniciaram-se com a instituição do *Yellowstone National Park*, nos Estados Unidos (em 1872) e os diversos Parques Nacionais e Estaduais que se seguiram por várias partes do globo²⁷¹. No Brasil, o Parque Nacional de Itatiaia (1937) constituiu-se a primeira área protegida de caráter nacional, seguida pelo Parque Nacional do Iguaçu (1939). Com a edição do Código Florestal (1965) e da Lei Federal 6938/81, foram criadas várias outras modalidades de áreas ambientalmente protegidas. (BENJAMIN, 2001, p. 284)²⁷²

A Lei da PNMA não ficou silente nessa importante questão, ao considerar dentre seus princípios (art.2º) a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como patrimônio público (leia-se difuso) a ser obrigatoriamente assegurado e protegido em vista do uso coletivo (inc.I), e a proteção as áreas ameaçadas de degradação (inc.IX). Sobre esse último princípio, bastante percuciente é a observação de Guilherme J. Purvin de Figueiredo no sentido de que essa proteção se apresenta como uma das mais árduas tarefas daquela Política Nacional, em razão da “violenta pressão dos setores da economia visando a flexibilização dos rigores da legislação ambiental”; colocando-se em segundo plano a aplicação dos princípios do

²⁶⁹ Que, como já visto, teve sua redação nesse sentido alterada pela Lei Federal nº 7804/89.

²⁷⁰ Sendo algumas delas revogadas pela referida Lei Federal nº 9985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

²⁷¹ Conforme explica Leuzinger (2009, p. 65-84).

²⁷² O autor diz que “podemos encontrar nos bosques sagrados e nas reservas reais de caça da Antiguidade os precedentes longínquos das atuais áreas protegidas”.

desenvolvimento sustentável e da função social da propriedade “diante de quaisquer atos administrativos tendentes a proteger as áreas ameaçadas de degradação por força, quase sempre, do poder econômico que tem o mercado imobiliário.” (FIGUEIREDO, 2009, p. 103).

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) aprovada em 1992²⁷³, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, traz expressamente, em seu artigo 8º, a obrigação de estabelecer um sistema de áreas protegidas, onde estão contidas diversas diretrizes voltadas à conservação da biodiversidade *in situ*²⁷⁴.

Sabendo da inexistência de definição legal para a categoria dos espaços territoriais especialmente protegidos²⁷⁵ e dos dissensos que muitas vezes ocorrem quanto ao tema²⁷⁶, seguimos a compreensão de José Afonso da Silva ao distinguir tais espaços protegidos em: unidades de conservação; espaços protegidos não incluídos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação; espaços de manejo sustentável e zoneamento ambiental (esse último, segundo o autor, “mais instrumento de proteção daqueles do que espaço autônomo”) (SILVA, 2009, p. 234). Desse modo, infere-se que, em qualquer de suas modalidades, tais espaços ambientais são considerados como toda e qualquer delimitação geográfica, toda e qualquer porção do território nacional, estabelecida com o objetivo de proteção ambiental, integral ou não, e, assim, submetida a um regime especialmente protecionista (SILVA, 2009, p. 230).

Compreendendo, então, que tais espaços são dignos de proteção especial pelo fato de serem áreas representativas de ecossistemas, Silva (2009, p. 233) traz a seguinte definição a respeito dos mesmos:

²⁷³ A qual houve adesão por parte do Brasil, que a ratificou em 1994 e a promulgou em 1998, através do Decreto 2519.

²⁷⁴ Definida, nos termos daquela mesma Convenção, como “a conservação de ecossistemas e *habitats* naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características” (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2010, documento exclusivo da Internet).

²⁷⁵ Destaca-se que o referido inciso VI do art.9º da Lei Federal nº6938/81 diz que os espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal serão aqueles tais como, áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; mantendo, portanto, o seu caráter apenas exemplificativo e não taxativo e vinculado.

²⁷⁶ Notadamente quanto a identificá-los (ou não) com as unidades de conservação e a abranger (ou não) outras áreas, como as de preservação permanente e a reserva legal de que trata o Código Florestal. Lembra Leuzinger (2009) que, considerando como espaços territoriais especialmente protegidos apenas as unidades de conservação, está Mercadante (2001 apud LEUZINGER, 2009); enquanto, entendendo que tais espaços abarcariam qualquer espécie de espaço ambiental, estão Benjamin (2001); Machado (2000 apud LEUZINGER, 2009); Figueiredo (2000) e Leuzinger (2002).

Espaços territoriais especialmente protegidos são áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integralidade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais.

Também Leuzinger traz uma objetiva definição dos espaços ambientais, qual seja:

Os espaços ambientais correspondem a totalidade das áreas, públicas ou privadas, sujeitas a regimes especiais de proteção, ou seja, sobre as quais incidam limitações objetivando a proteção, integral ou parcial, de seus atributos naturais (LEUZINGER, 2002). ETEP é, portanto, gênero, que inclui as unidades de conservação, as áreas protegidas e os demais espaços de proteção específica. (LEUZINGER, 2009, p. 119)²⁷⁷

Procedendo-se à análise da norma constante do artigo 225, §1º, inciso III (preceito fundamental referente aos espaços territoriais especialmente protegidos)²⁷⁸, verifica-se que ali estão contidos três mandamentos específicos e interligados. O primeiro consiste na obrigação do Poder Público (na visão ampla já consignada) definir²⁷⁹ espaços territoriais e seus componentes a serem protegidos de modo especial, com vistas a *efetivar/concretizar* o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O segundo trata da vedação de alteração e supressão senão através de lei²⁸⁰. E o terceiro, da vedação de qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos²⁸¹ que justifiquem sua proteção. Como visto anteriormente, essa constatação é

²⁷⁷ Lembra a autora que a expressão Áreas Protegidas – APs – muitas vezes utilizada por autores de Direito Ambiental e pelos tratados e organizações nacionais como sinônimo de espaço territorial especialmente protegidos (nesse sentido amplo sendo definida pela Convenção da Diversidade Biológica), vem sendo utilizada no Brasil, de forma mais restrita, como espécie de ETE que engloba apenas unidades de conservação, terras indígenas e territórios quilombolas.

²⁷⁸ Machado (2009, p. 147) destaca que essa norma inovadora foi proposta aos constituintes pela Sociedade Brasileira de Direito ao Meio Ambiente, a partir de inspiração na Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais; lembrando, ainda, que a redação dessa norma foi fiel à Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Panorâmicas Naturais dos Países da América assinada e ratificada pelo Brasil (MACHADO, 2009, p. 149)

²⁷⁹ Consideramos que no caso em que a decisão estiver sob apreciação dos demais poderes, que não o Executivo, a interpretação devida será a obrigação de manter a proteção desses espaços.

²⁸⁰ Nesse aspecto, Leuzinger (2009, p. 115) lembra que “a instituição de ETEP pode se dar por lei ou por ato administrativo, mas sua alteração ou extinção demandam atuação legislativa.” Corrobora-se o entendimento de que, além da exigência de instrumento legal, a alteração ou extinção desses espaços está expressamente vinculada ao requisito contido no terceiro aspecto suscitado, qual seja: vedação de qualquer forma de comprometimento da integridade dos atributos que justificam a proteção.

²⁸¹ Quanto à integridade dos atributos, diz Machado que “veda-se a utilização para não fragmentar a proteção do espaço e para não debilitar os ‘componentes’ do espaço (fauna, flora, águas, ar, solo, subsolo,

de enorme importância no sentido de entender que o *dever estatal de efetivação/concretização* do direito fundamental ao meio ambiente ultrapassa o ato de criação de espaços especiais territorialmente protegidos, mas se estende à proteção dos mesmos diante das pretendidas supressões e modificações não amparadas em suporte legal e que tragam prejuízos aos atributos que os fundamentam.

Tratando sobre a matéria, Paulo Affonso Leme Machado considera necessária a previsão constitucional de impedimento de alteração e supressão senão através de lei, citando a tentativa de “transformar uma via interna de comunicação do Parque Nacional²⁸² de Iguaçu em estrada de rodagem, tendo a tentativa – apoiada por forças poderosas, segundo o doutrinador – sido obstada pelo Poder Judiciário, através de ação civil pública.” (MACHADO, 2009, p. 149). Podemos dizer que situações similares podem ser encontradas por todo o território nacional, o que exige a devida compreensão do regime jurídico que ampara o direito fundamental ao meio ambiente, os deveres estatais que dele decorrem e a norma fundamental de proteção a esses espaços (CF/88, artigo 225, §1º, inciso III), com todos os seus desdobramentos, como vimos linhas atrás.

Retornando-se ao fio condutor da compreensão dos espaços ambientais no Direito pátrio, como visto, inserido no conceito amplo desses espaços se encontra o Zoneamento Ambiental que, ampliando o conceito de Zoneamento Urbano, vem regular o uso e ocupação do solo “sempre no interesse do bem estar e da realização da qualidade de vida da população” (SILVA, 2009, p. 230-271).

O Zoneamento Ambiental é considerado tanto um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (art.9º, inc. II, da Lei Federal nº. 6.938/81), como um instrumento de planejamento municipal, segundo o artigo 4º, inc. III, alínea c, do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº.10.257/2001); devendo, portanto, juntamente com os demais instrumentos da Política Urbana, ordenar o uso e ocupação do solo no meio urbano no sentido de fazer valer os princípios, objetivos e diretrizes gerais fixados na lei que rege aquela Política²⁸³.

paisagem) – isto é, a unidade de conservação fica integralmente protegida conforme seu tipo legal. Não se protege um ou outro atributo, mas todos ao mesmo tempo e em conjunto” (MACHADO, 2009, p. 150).

²⁸² Os parques, federais, estaduais ou municipais, se constituem espécies de espaços territoriais especialmente protegidos (a esse respeito ver SILVA, 2009, p. 234).

²⁸³ Lembremo-nos que o Estatuto da Cidade “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (parágrafo único do art.1º); estabelecendo como objetivo da Política Urbana “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, para tanto colocando uma série de diretrizes gerais que podem ser consideradas de natureza socioambiental.

Assim, além do objetivo de repartir o território municipal em zonas de uso e ocupação, o zoneamento ambiental no meio urbano encerra a preocupação com áreas de significativo interesse ambiental, vindo estabelecer regimes especiais de uso, ocupação e fruição da propriedade (pública e privadas) e uma forma especial de tratamento daqueles espaços, no sentido de “garantir a salubridade, a tranquilidade, a paz, a saúde, o bem estar do povo”²⁸⁴.

Destaca-se, ainda, que no mesmo artigo 4º, inc. v, alínea e, o Estatuto da Cidade considerou a instituição de unidades de conservação como instrumento jurídico destinado à execução das normas de Política Urbana estabelecidas para a cidade.

Desse modo, as áreas resultantes do zoneamento ambiental no território municipal, inclusive as unidades de conservação municipal, passam a se integrar ao regime rígido de proteção dos espaços ambientais, nos termos gerais postos pela Constituição Federal, aliando-se ao disposto na Lei Federal nº. 6938/81 e no Estatuto da Cidade, cujos preceitos devem ser respeitados na elaboração e aplicação das normas locais, a partir do Plano Diretor Municipal.

Nesse contexto, importa ainda destacar o que lembra Machado (2009, p. 146):

A tutela constitucional não está limitada a nomes ou regimes jurídicos de cada espaço territorial, pois qualquer espaço entra na órbita do artigo 225, §1º, III, desde que se reconheça que ele deva ser especialmente protegido.

Posto o arsenal normativo de proteção aos espaços ambientais especiais contidos na legislação brasileira, é necessário particularizar no mesmo contexto a proteção ao patrimônio paisagístico.

2.3.3 A proteção do patrimônio paisagístico

Ao tratarmos da proteção do patrimônio paisagístico no âmbito do capítulo dedicado ao direito ao meio ambiente sadio e seus espaços especiais protegidos, revelamos, desde já, o entendimento de que o patrimônio paisagístico se coloca como uma das múltiplas faces de uma mesma realidade ambiental²⁸⁵ e, portanto, se submete a tutela jurídico-ambiental contida no ordenamento pátrio. Contudo, necessário se faz

²⁸⁴ Nesse sentido, Machado (2009, p. 205) entende que o instrumento se constitui como um dos aspectos do poder de polícia administrativa estatal.

²⁸⁵ Utilizando o pensamento de Figueiredo (2009, p. 149).

uma abordagem específica da matéria, uma vez que encontramos na Constituição Federal, em normas infraconstitucionais e na doutrina, uma especificidade de tratamento.

Embora inexista uma definição de *patrimônio paisagístico* na legislação brasileira, diante de uma abordagem doutrinária (ainda que dispersa) sobre a matéria, onde aquele se insere no contexto da proteção ao patrimônio cultural (esse, fartamente estudado), não resta dúvida de que a conceituação de patrimônio paisagístico não pode estar dissociada da concepção de patrimônio cultural, tal como posto na Constituição de 1988 em seu artigo 216, *in verbis*:

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. (CF, 1988, grifos nossos).

Posto desse modo, evidente é o fato de que a proteção do patrimônio paisagístico se coloca no âmbito dos *direitos culturais*, compreendidos também como direitos fundamentais (COSTA, 2009, p. 55)²⁸⁶. Aliado a essa constatação, tem-se que, em face da abrangência do conceito de meio ambiente, no qual se inclui o meio ambiente cultural, sobre o patrimônio paisagístico também incide a tutela jurídica ambiental, com amparo no regime de proteção aos direitos fundamentais explicitado no Capítulo 1.

Desse modo, pode-se inferir que sobre os espaços ambientais urbanos voltados à proteção do patrimônio paisagístico incidem, necessariamente, tanto as normas específicas de proteção aos bens de natureza cultural, como as normas destinadas ao resguardo dos bens ambientais inseridas no contexto mais amplo da proteção e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que deve nortear a elaboração e modificação das normas de planejamento urbano. Essa conclusão vem se compatibilizar

²⁸⁶ Segundo a mesma, com amparo no §2º do artigo 5º da Carta Constitucional, que “reconhece a existência de direitos fundamentais positivados em outras partes do texto constitucional bem como em tratados internacionais, além do possível reconhecimento de direitos fundamentais não escritos e daqueles decorrentes do regime e dos princípios da Constituição.”

com a ideia de *bens culturais ambientais* que se agregam à categoria dos direitos humanos fundamentais, conforme considera Leuzinger (2009, p. 55-56).

Importa considerar, ainda, que, embora o ideário de proteção ao patrimônio paisagístico tenha se originado de concepções elitistas e estéticas²⁸⁷, advindas da proteção ao patrimônio cultural²⁸⁸, não há qualquer dúvida de que, na atualidade, o fundamento de sua proteção se assenta no âmbito dos interesses difusos²⁸⁹; razão pela qual se suscita o interesse de todos em sua proteção e defesa, aliado às obrigações estatais de *efetivação/concretização* do direito. Nesse contexto, apresentam-se algumas normas constitucionais que expressam a atribuição do Poder Público na proteção do

²⁸⁷ Nos termos postos por Pires (1994), a proteção do patrimônio cultural teve seu processo de institucionalização advindo de impulsos considerados elitistas de instituições como a Igreja, o Estado, e alguns setores da sociedade, como a intelectualidade, sobretudo a de vocação literária.

²⁸⁸ Através de normas constitucionais e infraconstitucionais. A Constituição de 1934 tratou expressamente da proteção às belezas naturais e ao patrimônio histórico, artístico e cultural (art.10, III, e 148), atribuindo à União e aos Estados competência para tanto. A Constituição de 1937 dispôs que “os monumentos históricos, artísticos ou naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela Natureza gozam de proteção e dos cuidados especiais da Nação, do Estado e dos Municípios” (art.134), equiparando os atentados cometidos contra eles àqueles cometidos contra o patrimônio nacional (§1º). A Constituição de 1946 estabeleceu que “as obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e locais dotados de particular beleza, ficam sob a proteção do Poder Público” (art.175). Tratando do dever do Estado no amparo à cultura a Constituição de 1967 dispôs que “ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico, artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas” (parágrafo único do artigo 172). A Emenda Constitucional de 1969 não mudou a prescrição trazida pela Constituição de 1967 colocando a matéria em seu artigo 180, parágrafo único. No contexto do Estado Novo, foi editado o Decreto-Lei n.25/37 destinado à proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, considerado como tal “o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”, devendo os mesmos serem inscritos em um dos livros de Tombo previstos naquela norma (art.1º e §1º). No mesmo Decreto-Lei, ainda em vigor, foram equiparados aos bens integrantes do patrimônio histórico e artístico brasileiro “os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana” (§2º do art.1º).

²⁸⁹ Lembremo-nos que a Lei n.7347/85 prevê expressamente os “bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” como objeto de proteção especial a demandar ação de responsabilidade por danos morais ou patrimoniais aos mesmos causados.

patrimônio paisagístico, quais sejam: art.23, III²⁹⁰; art.24, VII²⁹¹, VIII²⁹²; art.30, IX²⁹³; art. 215²⁹⁴ e art.225, III²⁹⁵.

Agregando-se às normas constitucionais, tem-se a Lei nº 6.513/77, recepcionada pela Constituição de 1988, que dispôs sobre a criação das Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico, considerando de interesse turístico as áreas destinadas à proteção dos recursos naturais notáveis, as paisagens naturais, dentre outros. Na mesma lei encontramos a definição das Áreas Especiais de Interesse Turístico, como “os trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento”. (Lei Federal nº 6.513/77).

Quanto ao patrimônio paisagístico situado em Zona Costeira – que possui proteção especial dada pelo §4º do artigo 225 da Constituição Federal, considerando-se bens de interesse público, ou seja, de todos os brasileiros²⁹⁶ - ainda se aplicam as disposições de proteção contidas na Lei Federal nº 7661/88 e no Decreto Federal nº 5300/2004, em que se encontram importantes normas para resguardo a esse patrimônio situado na Zona Costeira.²⁹⁷ Tal proteção se faz essencial considerando a fragilidade ambiental dessas áreas, a riqueza de seu ecossistema e a constante e crescente pressão imobiliária sobre os mesmos; situação que se expressa de forma evidente na cidade de Natal, como será visto na Parte seguinte deste estudo.

²⁹⁰ Que concede competência comum à União, Distrito Federal, Estados e Municípios para “proteger os documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”.

²⁹¹ Que concede competência legislativa concorrente à União, Estados e Distrito Federal para “proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”.

²⁹² Que também no âmbito da mesma competência legislativa prevê a responsabilidade por danos aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, juntamente com os danos ao meio ambiente e ao consumidor.

²⁹³ Que concede a competência aos Municípios para “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a ação fiscalizadora federal e estadual”, atribuição que se alia à competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (inc.I) e suplementar a legislação federal e estadual em que couber (inciso II).

²⁹⁴ Que trata da obrigação do Estado, de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, dentre outras coisas.

²⁹⁵ Que, como já visto, prevê a obrigação do Poder Público de definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, com vedações como a supressão sem autorização legal e a utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

²⁹⁶ Conforme Freitas (2006, p. 74), ao lembrar que essa é interpretação a ser dada quando se trata de bens listados como de patrimônio nacional.

²⁹⁷ Destaca-se na Lei 7661/88 disposição que determina a prevalência das normas mais restritivas com relação às normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro Nacional, Estadual e Municipal (§2º do art.5º).

Também é de se ressaltar que, desde o ano de 1977, por força do Decreto Legislativo nº 74, de 30 jul. 77 e do Decreto Federal nº 80.978, de 12 jul. 1977, entrou em vigor no Brasil a “Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural”, mais conhecida como “Carta de Paris”. Como bem ressalta Barreto Júnior, esse documento internacional veio modernizar o conceito de patrimônio cultural posto na Carta de Atenas (1931)²⁹⁸, podendo ser considerado como “um dos primeiros textos legais em que se encontra a concepção sistêmica do meio ambiente, tratando os aspectos naturais urbanos e culturais como parte de um todo”. (BARRETO JÚNIOR, 2009, p. 93).

No contexto das normas internacionais destacamos que, concretizando uma visão integrativa, na qual se inclui a proteção à paisagem, a “Convenção Européia sobre Responsabilidade Civil por Danos Resultantes de Atividades Prejudiciais ao Meio Ambiente”, firmada em Lugano no ano de 1993, veio traçar o conceito de meio ambiente incluindo: “recursos naturais, seja abióticos, seja bióticos, como o ar, a água, o solo, a fauna e a flora, e a interação entre tais fatores; propriedades que formam parte da herança cultural; e os aspectos característicos da paisagem” (art.2º, §10)”. (SOARES, 2001, p. 24).

Por fim, merece destaque o fato de que, também no âmbito do Direito Civil, houve uma preocupação com o patrimônio paisagístico, no momento em que o Código Civil de 2002 (Lei 10.406) dispôs expressamente quanto à obrigatoriedade de que o direito de propriedade seja exercido de acordo com a legislação especial de preservação de alguns bens ambientais, como a flora, a fauna, as *belezas naturais*, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, evitando a poluição do ar e das águas, e suas finalidades econômicas e sociais. (§1º²⁹⁹ do artigo 1228).

Nesse contexto, de enorme importância é o magistério de Machado no sentido de considerar que, dentre as formas de acesso aos bens ambientais, se inclui o *acesso à contemplação da paisagem* (MACHADO, 2009, p. 65)³⁰⁰.

Diante disso, constata-se a existência de bases jurídicas consistentes para a concepção da existência de mais um direito fundamental³⁰¹ posto no ordenamento

²⁹⁸ Que, conforme Barreto Júnior (2009, p. 93), inspirou profundamente os conceitos incorporados pelo Decreto 25/37; se colocando mais ao lado da Carta de Veneza (1964) que “os contextualizava na própria história, no sítio urbano e reconhecia o valor das habitações modestas.”

²⁹⁹ Essa norma veio compor o princípio da função socioambiental da propriedade.

³⁰⁰ Destaca-se que esse entendimento do renomado autor foi expressamente considerado em decisão judicial proferida no ano de 2007, pelo Juiz da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, Francisco Barros Dias, em Ação Civil Pública (processo 2006.84.00.000011-9), interposta visando a preservação da paisagem da orla costeira. Na Parte II deste estudo iremos retomar a questão.

jurídico brasileiro: o *direito à paisagem*, que integra simultaneamente o âmbito do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos direitos culturais, e que suscita o mesmo *dever estatal de efetivação/concretização*. Sendo assim, pode o *direito à paisagem* ser considerado como direito materialmente constitucional; assim como o *direito à cidade*, conforme visto anteriormente.

³⁰¹ Na perspectiva dos direitos materialmente constitucionais exposta no Capítulo 1.

CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PARTE I

Nesse primeiro momento do estudo, buscamos compreender teoricamente os fundamentos dos direitos ao meio ambiente e à moradia e seus espaços especiais de proteção.

Inicialmente, sob uma perspectiva geral (histórica e jurídica), compreendemos ambos os direitos no âmbito da teoria dos direitos fundamentais, visualizando suas peculiaridades e especificidades.

Dessa primeira abordagem, podemos destacar como pontos de conexão entre os dois direitos em estudo: a) o fundamento no princípio da *dignidade humana*; b) a perspectiva de interdependência e complementariedade; c) a integração à categoria dos “direitos econômicos, sociais e culturais” que, nos termos de normas internacionais integradas ao Direito interno brasileiro, requerem atuação estatal positiva e implicam realização progressiva; d) a possibilidade de suscitar interesses difusos a serem objeto de defesa de movimentos coletivos pela sua garantia, concretização e implementação; e) o enquadramento em discussões jurídicas internacionais sobre a questão de sua efetividade na sociedade contemporânea; f) numa perspectiva de integração, trazerem à tona a ideia do *direito à cidade*.

Compondo o quadro de similaridades entre os direitos em estudo, tratou-se da perspectiva comum, evidenciando-se a dupla natureza jurídica dos direitos fundamentais (dimensões subjetiva e objetiva) e a relação de correspondência entre ambas (*direito subjetivo ↔ dever objetivo estatal*). No âmbito dos direitos, colocou-se em pauta a concepção teórica essencial de que são conferidas posições jurídicas aos titulares daqueles direitos fundamentais, permitindo determinado grau de exigibilidade (prestações positivas ou negativas). No âmbito dos deveres, explicitou-se teoricamente a vinculação estatal às normas de direito fundamental postas na ordem constitucional e o dever fundamental do Estado na *concretização/efetivação* dos direitos (imposições ao legislador, ao administrador e ao julgador). A partir dessas principais constatações, verificou-se uma série de importantes desdobramentos que compõem o regime jurídico de proteção a esses direitos fundamentais.

Em seguida, entendemos como se manifesta o dever de *efetivação/concretização* dos direitos ao meio ambiente e à moradia nas cidades por meio dos espaços especiais (de proteção ambiental e de interesse social); e colocamos em pauta evidências de

fragilização de direitos verificadas no processo de elaboração da legislação urbana, sua modificação e implementação. Enfocamos especialmente a questão da flexibilização da legislação instituidora de espaços especiais em prejuízo dos atributos por eles resguardados, citando situações fáticas ocorridas no Brasil em tempos recentes.

Em um segundo momento, necessário se fez compreender a questão da moradia e do meio ambiente no Brasil, os respectivos direitos (postos como fundamentais) e seus espaços especiais de proteção no sistema jurídico brasileiro, abordando-se a evolução de sua proteção legal e a normatização incidente sobre esses direitos e espaços, onde passou a se visualizar também o *direito à paisagem* e seu objeto (*patrimônio paisagístico*, como bem cultural ambiental), e o *direito à cidade sustentável* no ordenamento jurídico brasileiro. Constatou-se que o regime (geral) de proteção desses direitos ganhou expressão concreta no Direito pátrio.

Na tentativa de consolidar as principais conclusões que derivam dessa abordagem teórica integrada entre direitos, deveres e espaços, compusemos as quadros a seguir. A primeira delas trata do direito fundamental à moradia; e a segunda, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Quadro 7 – O direito fundamental à moradia (art.6º - CF) e a relação direito subjetivo ↔ dever objetivo estatal

Normas estatais referentes ao dever de efetivação/concretização do direito: Constituição Federal, leis federais (especialmente, o Estatuto da Cidade) e leis municipais

Áreas ou zonas especiais de interesse social (AEIS ou ZEIS): instrumento de Política Urbana – efetivado no âmbito do planejamento e gestão urbana (municipal) – correspondente ao dever de efetivação/concretização do direito à moradia e do **direito à cidade sustentável**.

DIREITOS SUBJETIVOS	DEVERES OBJETIVOS AOS ENTES ESTATAIS
DIREITOS DE DEFESA	DEVERES CORRELATOS
Atuar judicial e extrajudicialmente na defesa do direito posto e de suas normas de efetivação/concretização.	Respeito aos interesses fundados no direito à moradia; Abstenção de atitudes contrárias às normas de proteção constitucional ao direito e às normas infraconstitucionais de efetivação/concretização.
DIREITO A PRESTAÇÕES (EM SENTIDO AMPLO) – NATUREZA JURÍDICA (NORMATIVA)	DEVERES CORRELATOS (sem custos)
Inserção dos assentamentos precários no contexto da cidade formal, considerando o direito à cidade e a perspectiva de sustentabilidade.	Reconhecimento dos assentamentos humanos da população pobre e sua inclusão no zoneamento da cidade, através de instituição de AEIS/ZEIS (na perspectiva de sustentabilidade).
Participação na organização e no procedimento de instituição de AEIS ou ZEIS e momentos de modificação (revisão/alteração) e implementação.	Garantir e efetivar o direito de participação (através da aplicação plena das normas de gestão democrática da cidade) nos momentos de instituição, modificação (revisão/alteração) e implementação de AEIS/ZEIS.
DIREITO A PRESTAÇÕES (EM SENTIDO ESTRITO) – NATUREZA MATERIAL (fática)	DEVERES CORRELATOS (com custos)
Acesso a programas habitacionais.	Promoção de programas habitacionais destinados à população pobre ocupante de áreas precárias.
Regularização fundiária.	Promoção de medidas correspondentes.
Melhoria das condições urbanas (urbanização das áreas precárias).	Promoção de programas de urbanização e melhoria das condições urbanas dos assentamentos precários.
Fonte: Autoria própria (2010).	

Quadro 8 - O direito fundamental ao meio ambiente (incluindo a paisagem) - art.225 e 216/CF – a relação direito subjetivo ↔ dever estatal objetivo

Normas estatais referentes ao dever de efetivação/concretização do direito: Constituição Federal, legislação federal (especialmente, a Lei da PNMA e o Estatuto da Cidade) e leis municipais

Espaços territoriais especialmente protegidos (ETEP's): instrumento da PNMA e de Política Urbana – efetivado por qualquer dos entes federados. Nos municípios é no âmbito do planejamento e gestão urbana (informado pelo instrumento do zoneamento ambiental) que se instituem tais espaços (que guardam denominação própria), o que corresponde ao dever de efetivação/concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, no qual também se coloca o *direito à paisagem*

DIREITOS SUBJETIVOS	DEVERES OBJETIVOS AOS ENTES ESTATAIS
DIREITOS DE DEFESA	DEVERES CORRELATOS
Atuar judicial e extrajudicialmente na defesa dos direitos postos e de suas normas de efetivação/concretização.	Respeito aos interesses fundados no direito ao meio ambiente e à paisagem; Abstenção de atitudes contrárias às normas de proteção constitucional aos direitos e às normas infraconstitucionais de efetivação/concretização.
DIREITO A PRESTAÇÕES (EM SENTIDO AMPLO) – NATUREZA JURÍDICA (NORMATIVA)	DEVERES CORRELATOS
Proteção a áreas representativas de ecossistemas e dotadas de atributos ambientais (com vistas ao equilíbrio ecológico e à sadia qualidade de vida), inclusive paisagísticos.	Reconhecimento de áreas representativas de ecossistemas e de atributos ambientais (incluindo o paisagístico) e sua inclusão no zoneamento da cidade, assim como sua implementação através de instrumentos urbanísticos e jurídicos postos na legislação. Esse dever nem sempre impõe custos diretos ao Poder Público, sendo possível o estabelecimento de normas restritivas compatíveis com o exercício do direito de propriedade. No caso de incompatibilidade, se coloca o dever do Estado de adoção de medidas compensatórias (que podem importar custos diretos).
Participação na organização e no procedimento de instituição de ETEP's (e suas espécies) e momentos de modificação (revisão/alteração).	Garantir e efetivar o direito de participação (através da aplicação plena das normas de gestão democrática da cidade) nos momentos de instituição, implementação e modificação (revisão/alteração) desses espaços especiais. Dever que não acarreta custos ao Poder Público.
OBS: AO LADO DA RELAÇÃO DIREITO SUBJETIVO ↔ DEVER ESTATAL OBJETIVO SE COLOCA O DEVER DA COLETIVIDADE NA DEFESA E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NOS TERMOS DO <i>CAPUT</i> DO ARTIGO 225 DA CF/88	
Fonte: Autoria própria (2010).	

Postas essas compreensões teóricas essenciais quanto ao regime de proteção dos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (incluindo a paisagem) e seus espaços especiais, faz-se necessário partir para o estudo desses direitos e espaços no município de Natal.

**| PARTE II | MEIO AMBIENTE E MORADIA: TRAJETÓRIA DOS
DIREITOS E ESPAÇOS ESPECIAIS EM NATAL – PROTEÇÃO E
FRAGILIZAÇÃO**



Compreendido o arcabouço teórico da pesquisa, passamos o foco à cidade de Natal, em que se procurará demonstrar que, acompanhando o processo de fundamentalização dos direitos ao meio ambiente (incluindo a paisagem)³⁰² e à moradia no ordenamento jurídico brasileiro, ao longo do processo de construção da legislação urbanística e ambiental local, foram reconhecidos espaços ambientais e sociais relevantes no sentido da efetivação/concretização daqueles direitos fundamentais.

Contudo, ao lado de um movimento crescente de concretização dos direitos ao meio ambiente e à moradia no âmbito da legislação local, especialmente com a instituição de espaços especiais, constata-se evidências de fragilização desses direitos fundamentais no campo do dever estatal de sua efetivação/concretização.

Buscando compreender como se deu a proteção desses direitos em nível local e como se apresenta essa fragilização, procederemos uma reconstituição da trajetória dos direitos ao meio ambiente e à moradia e seus espaços especiais em Natal.

Para tanto, realizamos pesquisa empírica³⁰³, com enfoque no período de 1984³⁰⁴ a 2009, que teve três objetivos específicos: a) compreender a *trajetória legal* dos temas do meio ambiente e da moradia no Município de Natal, o momento em que tais temas foram postos como direitos e o processo de inserção dos espaços especiais a eles correlacionados na legislação urbanística e ambiental local; b) identificar e explicitar os *atributos e elementos indicadores* de importância daqueles espaços ambientais e sociais inseridos no Plano Diretor de 2007, que justifiquem a sua salvaguarda e proteção; c) identificar e compreender as *evidências de fragilização* que foram ou estão submetidos os direitos ao meio ambiente e à moradia e seus espaços especiais (ambientais e sociais) no âmbito das atividades estatais voltadas à sua efetivação/concretização, especialmente no processo de elaboração, modificação e implementação da legislação correspondente.

Como *evidências de fragilização* colacionamos situações de *flexibilização da legislação* (consumadas ou tentadas) - que denominamos *flexibilização in pejus* - ou de *sua não implementação* (ausência de regulamentação ou não aplicação da lei), ambas em desfavor da efetivação/concretização dos direitos resguardados. Nessa análise se revelam fatos que expressam fortes pressões contrárias à manutenção da proteção legal daqueles espaços em favor dos direitos que visam efetivar/concretizar; razão pela qual,

³⁰² Destaca-se que aqui consideraremos o direito à paisagem inserido no âmbito teórico do direito ao meio ambiente, tanto em sua vertente de proteção ao ambiente natural (meio ambiente natural), como ao ambiente cultural (meio ambiente cultural).

³⁰³ Que se fez a partir do exame da legislação municipal, documentos e publicações administrativas, material jornalístico, acervos históricos, trabalhos acadêmicos e entrevistas.

³⁰⁴ Ano em que foi aprovado o primeiro Plano Diretor de Natal efetivamente aplicado.

no decorrer do trabalho e em momento próprio, os mesmos serão explicitados, o que permite compreender o processo de fragilização que envolve os espaços estudados.

No município de Natal trataremos dos *espaços especiais urbanos*, nas duas vertentes estudadas. *Ambiental*, no sentido da efetivação/concretização do direito ao meio ambiente sadio em sua acepção ampla (incluindo a cultural, na qual se inclui o direito à paisagem, tendo como objeto a proteção ao patrimônio cênico-paisagístico). E *social*, aqueles voltados à efetivação/concretização do direito à moradia digna e adequada.

Como *espaços especiais ambientais* consideraremos as áreas inseridas nas Zonas de Proteção Ambiental (ZPA); as Áreas de Controle de Gabarito (ACG's) inseridas nas Zonas Especiais de Interesse Turístico (ZET's) ou específicas (como no caso das ACG do entorno do Parque das Dunas) e as Áreas *Non Aedificandi* (ANAE), inseridas nas ZET's ou protegidas por norma específica. Os *espaços especiais sociais* serão identificados com as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).

A partir da análise e sistematização das informações obtidas, chegou-se à definição de cinco momentos históricos bastante determinados e correlacionados, organizados através dos capítulos dispostos.

O primeiro momento de análise, que vai do final dos anos 1960 a meados dos anos 1980, tem como essência a ideia de que, embora não se coloque em pauta a noção de direitos ao meio ambiente e moradia e seus espaços de proteção na cidade, algumas áreas de importância ambiental guardam um primeiro reconhecimento formal (nos Planos de 1968 e 1974, ainda que não implementados, e no Plano Diretor de 1984). Nesse contexto ocorre a criação do Parque das Dunas (no bojo de um projeto de interesse turístico) e das ZET's na orla marítima da cidade; espaços que vêm se constituir em importantes avanços no sentido de efetivarem/concretizarem direitos (ambientais e culturais). Importa destacar que, estando esses espaços especiais ambientais sob proteção legal desde o momento de sua instituição até o Plano Diretor de 2007, a análise a ser feita sobre eles ultrapassa o momento de sua criação e regulamentação. Desse modo, se possibilita visualizar, desde logo, tanto os aspectos referentes aos seus atributos e indicadores de proteção como as evidências de fragilização na sua proteção legal, onde se destacam evidências de flexibilização *in pejus*, ausência de regulamentação e não aplicação da legislação, assim como fatos correlacionados.

O segundo momento inaugura uma nova fase na proteção de direito e espaços em Natal, vez que reflete o contexto político democrático que se instaurou no país após a Constituição Federal de 1988, a partir do qual o discurso dos direitos passou a ser apreendido nas normas derivadas da Carta Maior, como a Constituição do Estado (1989), a Lei Orgânica de Natal (1990) e o Código de Meio Ambiente do Município (1992). Como reflexo desse novo momento de construção de normas democráticas no país, no Estado do RN e na cidade de Natal, surge o Plano Diretor de 1994, considerado um marco na construção de direitos e espaços protegidos. Compreendendo o contexto político, econômico e social da cidade e sua configuração socioespacial no início da década de 1990, se fará um resgate histórico do processo de construção do Plano e se explicitará as normas fundamentais referentes aos espaços protegidos em favor do meio ambiente e da moradia digna e adequada, considerando as Zonas de Proteção Ambiental (ZPA's), Áreas de Controle de Gabarito (ACG's) e as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), e visualizando-se as Áreas *Non Aedificandi* (ANAE) já existentes na legislação municipal (a de Ponta Negra e a do Pitimbu).

Em face da relevância do Plano Diretor de 1994, como a norma de planejamento e gestão urbana que viria trazer as bases para um novo desenvolvimento da cidade, mais equilibrado social e ambientalmente, a análise do momento posterior, onde estava prevista a regulamentação daquele Plano, virá compor um capítulo próprio. Nesse momento, a partir da análise sobre o processo de revisão e de regulamentação (ou não) do Plano, especialmente no tocante às ZPA's, às AEIS e às ZET's, serão pontuados e analisados os avanços e as evidências de fragilização de direitos presentes naqueles processos.

O quarto momento dessa parte essencial do estudo será composta da análise sobre o Plano Diretor de 2007, em que se evidenciarão situações bem definidas: 1) a reafirmação das conquistas na proteção dos direitos à moradia e ao meio ambiente e seus espaços na cidade, com importantes avanços e; 2) expressivas evidências de fragilização na proteção legal desses mesmos espaços, seus determinantes e implicações. O conhecimento desses aspectos nos possibilitará, por um lado, compreender e explicitar os atributos e indicadores existentes nesses espaços que justifique a manutenção de sua proteção em caráter especial, considerando os direitos fundamentais que os mesmos vêm resguardar. E por outro, buscar caminhos de enfrentamento do processo de fragilização daqueles direitos conquistados a nível local.

No quinto e último momento da análise, será focalizada a atuação do Poder Público, no biênio 2007-2009, referente à proteção (ou não) dos direitos e espaços estudados, novas evidências de sua fragilização e o processo de regulamentação das normas constantes no Plano Diretor de 2007. O resultado dessa análise conjugado aos momentos anteriores permitirá compilar a trajetória dos direitos e espaços no Município, com foco nos aspectos gerais da *proteção* e da *fragilização*, visualizando a evolução normativa, os atributos e indicadores de importância de cada um deles, assim como as evidências de fragilização em sua proteção legal; o que nos impulsionará no sentido de buscar meios de salvaguarda desses direitos e espaços.

| CAPÍTULO 3 | O RECONHECIMENTO (FORMAL) DE ÁREAS AMBIENTAL E SOCIALMENTE FRÁGEIS E A PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO AMBIENTAL E CÊNICO-PAISAGÍSTICO

Buscando compreender como se constituem os direitos ao meio ambiente e à moradia na cidade e seus espaços de proteção, necessária uma breve abordagem sobre aspectos relevantes no desenvolvimento da cidade, seguida da verificação dos momentos em que ocorreu o reconhecimento formal de áreas ambiental e socialmente protegidas nos primeiros Planos Diretores.

Nesse percurso serão, desde logo, visualizados os atributos que possuem alguns espaços especiais e seus indicadores de proteção desde o momento de sua instituição, assim como evidências do processo de fragilização dos direitos ao meio ambiente e à moradia (que se expressam por meio desses espaços) no âmbito do dever de sua *concretização/efetivação* por parte dos entes estatais.

Podemos dizer que no processo de crescimento da cidade de Natal até a segunda metade do século XX inexistia uma preocupação com a proteção legal dos recursos ambientais existentes no meio urbano e com os interesses da população mais pobre da cidade, na perspectiva como hoje concebemos essa proteção. Tal fato coloca-se compreensível em face dos contextos históricos do surgimento e evolução da cidade e da inserção paulatina das questões ambientais³⁰⁵ e sociais nas ações governamentais.

Importante compreender que no decorrer de mais de três décadas que se passaram entre 1935 e 1968, a cidade mudou completamente sua configuração socioespacial. Isso aconteceu principalmente pelas transformações ocorridas, no início dos anos 1940, com a instalação de bases militares (aérea e naval) em Parnamirim e em Natal devido à Segunda Guerra Mundial, e o consequente surto de crescimento e modernização verificado a partir de então³⁰⁶, com o incremento de obras infra-estruturais. Em razão desse fato, no âmbito da dinâmica imobiliária houve, a partir da primeira metade da década de 1940, uma maior demanda por habitações e um

³⁰⁵ Sobre a inserção da questão ambiental no planejamento urbano de Natal ver Borba (2007).

³⁰⁶ Como destaca Clementino (1995), esse momento histórico não pode ser confundido com a ideia de progresso, considerando os custos sociais que essa dinâmica de curto espaço temporal trouxe para a cidade, através de uma precoce urbanização.

incremento da produção imobiliária³⁰⁷. À vinda de grande contingente populacional militar, somou-se a migração campo-cidade ocorrida em razão da política de incentivos trabalhistas do Governo de Getúlio Vargas³⁰⁸.

Sem que houvesse uma preocupação do Poder Público local com o ordenamento e regulamentação da ocupação do solo e da produção imobiliária, o período transcorrido entre os anos 1940 e 1960 é marcado por uma desordenada e progressiva ocupação do solo em Natal, onde se verificava uma forte presença de produção de unidades habitacionais, através de parcelamento privado do solo³⁰⁹, com o surgimento de um mercado de terras na cidade.³¹⁰ Nesse período, também se constituem novos núcleos de população de baixa renda, como Brasília Teimosa³¹¹ e Mãe Luiza³¹².

Compreendendo essa trajetória do crescimento da cidade e buscando as ações governamentais intervencionistas ou de planejamento adotadas nesse sentido, identifica-se apenas no ano de 1968 um novo instrumento: o Plano Serete.

Contudo, pode-se dizer que, no contexto em que a cidade passa de centro administrativo a centro comercial (de intercâmbio de produtos)³¹³, a maior preocupação era com a ordenação de sua expansão, não havendo planejamento urbano nos moldes atuais, mas apenas traçados projetados por escritórios privados contratados pelo Executivo, como foi o Plano Serete. O Plano Diretor de 1974 vem modificar relativamente esse quadro ao ser o primeiro dos Planos Diretores da cidade elaborado por uma equipe local de servidores e técnicos, ainda que com base em plano anterior (Serete), contratado a escritório particular. Tais instrumentos normativos, entretanto, revelam um reconhecimento (pelo menos, a nível formal) de áreas ambiental e socialmente frágeis, como se constata a seguir.

³⁰⁷ Os primeiros registros de loteamentos no município e o incremento das atividades da construção civil datam da década de 1940, visando o atendimento das demandas de moradia dos militares (FERREIRA, 1996, p. 137-140).

³⁰⁸ Nos termos lembrados por Ataíde (1997, p. 107).

³⁰⁹ Registra Ataíde (1997, p. 109-112) que, na década de 1960, o município já se encontrava com quase todo o seu território parcelado; o que contribuiu para dificultar a locação de terrenos para implantação dos conjuntos habitacionais. Contudo, dois grandes conjuntos habitacionais (Cidade da Esperança e Potilândia), construídos pelo Governo Federal nessa década, em áreas periféricas do município, reforçaram o processo de periferização, as tendências de descontinuidades espaciais e a formação de vazios urbanos delineadas desde a década de 1940.

³¹⁰ Esse quadro encontra-se bem delineado por Ferreira (1996).

³¹¹ Propiciada pela abertura e pavimentação, em 1946, da Avenida Circular (hoje Av. Presidente Café Filho), em cima da duna em direção ao Forte dos Reis Magos (MIRANDA, 1999, p. 75).

³¹² Surgida na década de 1940, quando ocorreram os primeiros sinais de ocupação do morro por pescadores e migrantes vindos do interior, fugidos da seca.

³¹³ E não de produção, como destaca Ferreira (1996, p. 154). Essa configuração comercial da cidade ocorre do início do século XX até a década de 1930.

3.1 UM MÍNIMO RECONHECIMENTO FORMAL DE ÁREAS AMBIENTAIS E SOCIAIS FRÁGEIS NO PLANO SERETE E NO PLANO DIRETOR DE 1974 (LEI 2211).

É diante de uma nova configuração urbana que surge, em 1968, o Plano Serete e, posteriormente, o Plano Diretor de 1974; ambos com a mesma característica preservacionista e excludente, ainda que se constituam num reconhecimento formal de áreas ambiental e socialmente frágeis. Destaca-se que ambos não foram implementados.

O Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal, elaborado pelo escritório de arquitetura Wilhelm Arquitetos Associados – Escritório Serete S.A. Engenharia, e por isso denominado Serete, é considerado, por seus elaboradores, como “a primeira experiência de planejamento estratégico no Brasil, ao nível da cidade” (SANTOS, 1998, p. 119) Esse Plano contemplava projetos especiais destinados a criar uma imagem para a cidade (onde pode ser encontrada a preocupação com a preservação dos aspectos paisagísticos) e as chamadas “operações integradas”, incluindo-se a urbanização da favela de Mãe Luiza³¹⁴ (expressamente considerada a necessidade de sua integração com o restante da cidade)³¹⁵ e a transferência da favela de Brasília Teimosa³¹⁶ para o recém construído Bairro da Cidade da Esperança.³¹⁷ Também se encontra naquele plano referência expressa ao núcleo habitacional de Nova Descoberta, que, juntamente com a

³¹⁴ Nesse sentido, foi sugerida a operação “Mãe Luiza” que visava ao mesmo tempo: “a) integrar fisicamente o bairro à trama viária da cidade; b) melhorar as condições sanitárias, recreativas e educacionais; c) oferecer trabalho, mesmo que por curto prazo, a seus moradores; d) criar em seus moradores a consciência da capacidade e possibilidade de transformarem a realidade em que vivem; e) criar na consciência dos habitantes de Natal a imagem da existência de bairros pobres e das suas soluções” (WILHEIM, 1969, p. 240). Considera Ataíde (1997, p. 113) que a orientação quanto à urbanização da favela de Mãe Luiza estava muito mais vinculada às possibilidades de adequação física daquela área aos padrões ideais de ocupação do solo definidos pelo Plano, do que às necessidades e práticas concretas e cotidianas do lugar; antecipando uma atitude ou ação governamental que se difundiu com mais firmeza apenas na segunda metade da década de 1970.

³¹⁵ Essa preocupação encontra-se expressamente tratada pelo autor do Plano. Ver Wilhelm (1969, p. 216).

³¹⁶ Necessidade justificada no Plano pelas condições de ocupação daquela área, caracterizada pela alta densidade e inexistência de recuos frontais nas residências; o que dificultava a implantação de uma proposta de remodelação conforme os padrões definidos no Plano, tanto para o parcelamento como para a ocupação do solo. (ATAÍDE, 1997, p. 114). Contudo, o Plano previa a “desapropriação dos lotes para revenda aos atuais ocupantes” como uma das alternativas que se apresentavam àquela área (a outra era a transferência dos ocupantes). (WILHEIM, 1969, p. 242).

³¹⁷ O que se identificaria com as “áreas especiais de interesse social” surgidas posteriormente, como avalia Santos (1998, p. 127). Não concordamos com essa avaliação por considerar que a criação das “áreas de interesse social” possui fundamentos que não se confundem com medidas de urbanização e visam, ao contrário da remoção, garantir a permanência da população residente na área ocupada.

“favela Pe João Maria e a invasão da Brasília Teimosa”, revelavam sua “condição de marginalização urbana” (WILHEIM, 1969, p. 207).

Ainda se encontra no Plano Serete a preocupação com o corte progressivo das áreas verdes da cidade e a criação de parques urbanos³¹⁸ que, associados aos projetos urbanos ali propostos, objetivava se traduzir em termos de qualidade de vida para a cidade (SANTOS, 1998, p. 127). Segundo Nobre, a implantação desse sistema de parques “certamente contribuiria para a qualificação do espaço urbano, na medida em que teria garantido melhores índices de área verde por habitantes” (NOBRE, 2001, p. 56).

Ainda segundo Nobre, o plano aborda uma preocupação sobre restrições urbanísticas de gabarito, ao mencionar questões topográficas e de belezas naturais, tendo por objetivo:

[...] a preservação da beleza do sítio, contribuindo à criação de uma paisagem urbana tipicamente natalense [...] Pretendemos reforçar o diálogo visual entre a parte alta e a parte baixa da cidade estimulando a construção de edifícios altos nos bordos superiores das rampas e tratando estas rampas como casario baixo ou áreas verdes. Este objetivo é geralmente obtido por meio de legislação. Desejaríamos ainda criar, no horizonte urbano, alguns marcos que permitissem ao cidadão se situar dentro da cidade [...] (MIRANDA, 1999, p.80 apud NOBRE, 2001, p. 56).

Analisando o Plano Serete, encontramos ainda uma atenção especial a áreas específicas que, em momento posterior, vieram ganhar proteção legal em face de seus atributos ambientais. Vejamos.

A importância da “imensa área livre entre o rio e o mar” em frente ao Forte dos Reis Magos (hoje a ZPA-7) já era visualizada naquele plano. Ali, se encontra registrado que “a beleza e importância dessa região, no sítio urbano de Natal, devem ser capitalizadas mediante projeto paisagístico de bom nível, integrando a área no sistema de vida da população”. (NATAL, 1968). Também se consignou naquele Plano que “a ponta de terra formada pelo Rio Potengi desembocando no Atlântico, constitui um sítio de rara beleza, uma das mais interessantes locações urbanas do Brasil” (WILHEIM, 1969, p. 203); estando ali descritos os elementos importantes da estrutura física daquele local, *in verbis*:

³¹⁸ Como bem analisa Borba (2007).

- a) O rio, lento e curvo, de pouco calado, e suas infiltrações e inundações;
- b) O longo recife formando pequenas baías, em forma de meia-lua, do lado do mar;
- c) A divisão entre um “sítio baixo” e um “um sítio alto” com as conseqüentes rampas de contato e visuais panorâmicos;
- d) A linha de altas dunas cobertas por vegetação, anteparo que isola o mar da plataforma em que se desenvolve a cidade;
- e) Uma linha de dunas “fechando” ao sul o sítio provável da cidade. (WILHEIM, 1969, p. 204).

Em razão dessa “vista incomparável sobre a praia e mar” (WILHEIM, 1969, p. 227), naquele mesmo plano foi estimulada a construção de edifícios no alto da encosta sobre o mar (Av. Getúlio Vargas) que, acentuando o “diálogo” físico entre a cidade alta e a cidade baixa, se apresentava sendo propícia para “prédios de bom padrão”. (WILHEIM, 1969, p. 227). Em momento posterior, aquela “vista incomparável” será protegida através da área de controle de gabarito instituída nas zonas especiais de interesse turístico (ZET’s), a partir do Plano de 1984, e especialmente objeto da Lei nº 3639/87 (ZET-3).

Destaca-se que o Plano também considerava Ponta Negra como um lugar privilegiado em face de sua característica costeira. Lamentando que as condições de difícil acesso não permitissem a vista da praia, e destacando a importância da manutenção da vegetação de dunas, o plano registrava que “Ponta Negra apresenta ainda condições de garantia de manutenção da paisagem, a qual se caracteriza pelas grandes elevações das dunas contíguas ao mar limitando o remanso da praia”. (NATAL, 1968). A proteção trazida anos depois com a edição do Decreto 2236/79 (área *non edificandi* de Ponta Negra) veio permitir a manutenção daquela paisagem; o que foi resguardado com a edição da Lei nº 3607/87 (ZET-1).

Entretanto, constata-se no Plano Serete a filiação a um modelo de planejamento e gestão urbana excludente, centralizado e autoritário (ATAÍDE, 1997, p. 115), o que se compatibilizava com o momento político em que foi gerado, no qual não se visualizava qualquer noção de direitos a serem protegidos no espaço urbano. Na verdade, o Plano Serete não passou de um documento intencional (ATAÍDE, 1997, p. 110), não sendo objeto de implementação, embora tenha se servido como base para a elaboração dos Planos Diretores de 1974 e 1984.

A Lei nº.2.211, de 10 de julho de 1974, editada no governo do Prefeito Jorge Ivan Cascudo Rodrigues, veio instituir o primeiro Plano Diretor de Natal, como já visto,

elaborado a partir do Plano Serete³¹⁹ e tendo a coordenação do arquiteto MoacyrGomes, que contou com a colaboração de uma equipe de funcionários do município.

Esse Plano foi elaborado sem qualquer participação popular³²⁰ em sua concepção em virtude do contexto político (antidemocrático) no qual se inseria; podendo ser considerado um plano tecnocrático, construído a partir de um ideário racionalista e funcionalista, tendo o desenvolvimento econômico do município como sua principal preocupação.

Importante considerar que nesse momento histórico se iniciava o desenvolvimento turístico na cidade, propiciado por uma maior injeção de recursos federais e estaduais destinados a alavancar esse novo setor econômico, o que fez com que Natal passasse a se consolidar como um pólo de convergência populacional, atraindo um grande número de pessoas do interior e de estados vizinhos (BORBA, 2007, p. 91).

Esse crescimento demográfico, além de repercutir no aumento da malha urbana, estimulou a expansão horizontal da cidade com o surgimento de vários conjuntos habitacionais³²¹, os quais foram promovidos em conformidade com a Política Nacional de Moradia implantada pelo regime militar, dirigida pelo Banco Nacional de Habitação, e realizada através de seus agentes promotores no Estado, como a Companhia de Habitação do Rio Grande do Norte (COHAB)³²² e o Instituto Nacional de Cooperativas Habitacionais (INOCOOP) (FERREIRA, 1996, p. 145-146)³²³. Proliferam-se e diversificam-se os programas habitacionais voltados à população pobre, ocorrendo a

³¹⁹ Fato relatado pelo Prefeito à época, Jorge Ivan Cascudo Rodrigues, na edição da Tribuna do Norte, de 5 de junho de 1993, na matéria intitulada “Falta de dinheiro barra Plano Diretor”. Nessa matéria, além de deixar claro que o Plano de 1974 foi uma atualização do Plano Serete, o prefeito revela que aquele Plano não foi implementado por falta de recursos financeiros, aliado ao pequeno período de que dispunha sua Administração após a aprovação do Plano. Também se manifestando sobre o fato, o arquiteto Moacyr Gomes informou, em 3.6.1993, por ocasião da elaboração do Plano Diretor de 1994, na Tribuna do Norte, matéria intitulada “Arquiteto diz que Plano Diretor é balela”: “dei uma atualização ao trabalho da Serete, inseri caráter operacional imediato ao Projeto” [...] “Lamentavelmente esse Plano também não foi implementado, entrou-se no processo de descontinuidade administrativa”.

³²⁰ Ainda assim, foi consignado no plano a obrigação da Prefeitura “promover ampla divulgação e debate de alterações do Plano Diretor e, bem assim, de projetos e atividades de sua implantação, para colher sugestões e aprimorá-los” (art.50). Observa-se aí que a participação da sociedade era considerada em caráter meramente acessório.

³²¹ É bom lembrar que, até a década de 1970, a construção de habitações em Natal se desenvolvia predominantemente através de uma produção individual e independente. (IPLANAT, 1993, p. 4).

³²² Ataíde (1997, p. 118) ainda destaca a atuação da Fundação de Habitação Popular (FUNDHAP), uma instituição autônoma, que antecedeu à COHAB e teve por objetivo implantar o primeiro Plano Habitacional do RN.

³²³ A autora lembra que, dentro da visão expansionista do planejamento pelo Estado, “a implementação desses conjuntos de moradias não respeitava a débil legislação urbanística local”.

“urbanização da periferia” no sentido da Zona Norte; além de haver um aumento do número de vilas, favelas e ocupações em toda a cidade (SANTOS, 1998, p. 149).

Não enfrentando diretamente essa realidade, mas incorporando os preceitos da Carta de Atenas (que guiava a elaboração dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado Local à época), a Lei n.2.211/74, logo em seu Título I (Das Atribuições Preliminares), prescreve que os objetivos e diretrizes daquele Plano Diretor:

[...] visam alcançar o desenvolvimento físico, sócio-econômico e administrativo do Município, disciplinando uso da terra, estabelecendo normas para construções com vistas a assegurar condições adequadas de habitação, circulação, trabalho e recreação, e, bem, assim, preservar monumentos e sítios notáveis pelos seus aspectos históricos, culturais e paisagísticos, tendo como meta principal, proporcionar melhores condições de vida urbana à população. (§1º do artigo 1º). (NATAL, 1974).

Visualiza-se aí a inclusão do tema da moradia (habitação) relacionado às normas construtivas³²⁴ e da proteção de recursos naturais caracterizados pelos monumentos e sítios notáveis, àquela época já objeto de tratamento em nível constitucional e infraconstitucional, como visto no capítulo anterior.

Continuando a leitura do Plano de 1974, com enfoque nos temas da moradia e do meio ambiente, encontramos algumas normas a destacar; ainda que sob a perspectiva absolutamente diferente da que hoje orienta essas questões no meio urbano.

No mesmo Título I, encontra-se disposição (§5º do artigo 1º) destinada a assegurar a preservação das condições do meio físico do território municipal, especialmente, de sua hidrografia e flora, mediante a vedação de prática de vários atos que afetassem o ambiente físico, dentre os quais³²⁵: os que pudessem alterar ou desfigurar a beleza e o pitoresco da paisagem local (inc.I); os que acelerassem o processo de erosão de terras (inc.II); os que promovessem a criação de coletores de água (concentrando ou produzindo umidade) ou, ao contrário, ressecando o solo (inc.III); e os que modificassem, de modo prejudicial para os vizinhos e a coletividade em geral, o fluxo, a quantidade e a qualidade das águas de superfície e de subsolo (inc.IV) (NATAL, 1974).

³²⁴ Vale lembrar que, por força da Carta de Atenas, a habitação era incluída dentre as funções da cidade, juntamente com a circulação, o trabalho e a recreação. Contudo, ainda que, àquela época o direito à habitação já constasse da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (porém, concebido de maneira mais restrita), aquela norma não teve em conta a habitação como direito.

³²⁵ Os atos vedados pelo §5º do art.1º estão citados neste estudo (de forma resumida) pelos incisos ali constantes, não correspondendo à transcrição literal do texto original.

Ainda que tais disposições legais possam ser consideradas o nascedouro das normas de proteção ambiental no município de Natal, constata-se que isso se dá sob uma visão de proteção restrita aos recursos naturais.

Dividindo a área urbana em zonas³²⁶, o Plano de 1974 considerava como Zona Especial, dentre outros setores³²⁷, os verdes, os de praia e os de recuperação (art.17). Quanto aos setores verdes, esses se constituíam naqueles incluídos no Plano e outros que viessem a ser considerados por ato do Poder Executivo (art.17, inciso II).

O artigo 27 do Plano veio criar um sistema de setores verdes com objetivo de “assegurar ao município a amenidade do seu clima e as condições de salubridade” (NATAL, 1974). O mesmo artigo considera que esse sistema se apresenta “em forma de parques constituídos por áreas planas, encostas, dunas e pela arborização obrigatória das vias e logradouros públicos” (NATAL, 1974); submetendo, portanto, à norma posterior regulamentadora a fixação da extensão, limites e detalhamento de cada uma dessas áreas. No mesmo capítulo, foi determinado ao município a criação de áreas destinadas a parques municipais com finalidade de “resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora e das belezas naturais, com a utilização para objetivos educacionais, recreativos, turísticos e científicos” (art.30).

Contudo, as áreas de preservação permanente foram desde já criadas (através do artigo 28 do plano), sendo consideradas como tais: os revestimentos florísticos e demais formas de vegetação natural, ou de arborização, situados em áreas frágeis como ao longo dos rios, em volta de lagoas, lagos e reservatórios, nas nascentes ou olhos d’água, nas encostas, na orla marítima (como fixadora de dunas). Observa-se que o artigo 29 do plano ampliou a definição das áreas de preservação permanente, considerando como tais, as coberturas e demais formas de vegetação destinadas a:

- I – atenuar a erosão das terras;
- II – formar faixa de proteção ao longo das avenidas, parques, rodovias e ferrovias;
- III – formar faixas de proteção entre áreas de utilização diversa, tais como: áreas industriais e as reservadas à habitação, educação, saúde, recreação e congêneres;
- IV – proteger sítios de beleza paisagística natural, de valor científico ou histórico (NATAL, 1974).

³²⁶ De predominância industrial (ZPI), de Predominância Comercial (ZPC), de Predominância Residencial (ZPR); Especial e de Expansão Urbana, conforme o art.10 do Plano.

³²⁷ Militares e portuários.

Analisando as normas acima consideradas, podemos dizer que, ainda que guardassem similaridade com a definição das mesmas áreas no Código Florestal (Lei Federal nº4.771/65) já em vigor à época, ali se verifica um olhar de preservação para vários ecossistemas importantes na cidade, dentre os quais se encontram aqueles que no Plano Diretor de 1984 vieram integrar a Área de Preservação Permanente.

Incluídos na Zona Especial criada no Plano de 1974 estavam também os setores de praia que, segundo a Lei, abrangeriam as “áreas litorâneas definidas e delimitadas por projeto específico, à vista dos aspectos paisagísticos e de utilidade pública” (NATAL, 1974).

Os setores de recuperação, também integrantes da Zona Especial, abrangeriam “as áreas que se encontrem em estado de uso desconforme com a zona na qual se achem implantados, a exemplo das áreas faveladas, semifaveladas e invadidas” (art.17). Identifica-se também aí um olhar (excludente e segregador) para as áreas da cidade onde morava a população pobre.

Importante considerar que o mesmo Plano de 1974 previu como áreas *non aedificandi* as “faixas de setores de praias, situadas entre as vias litorâneas existentes ou projetadas e o mar.” (parágrafo único do art.18) Por fim, com relação às condições físicas do ambiente, o plano ainda estabelecia um percentual de áreas verdes a ser respeitado em todo loteamento (art.22).

Destaca-se que o Plano Diretor de 1974 não foi efetivamente implementado³²⁸, o que fez com que não fossem estabelecidas qualquer fixação de limites, extensão e detalhamento para as áreas integrantes do sistema de setores verdes ali criados³²⁹.

Ainda assim, considera-se como méritos desse instrumento legal, a institucionalização do planejamento urbano a partir de dois órgãos: a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral (SEMPLA) e o Conselho Municipal

³²⁸ Na Ata da 7ª Reunião Extraordinária do CONPLAN, realizada em 7 out. 1976, encontra-se registrada a preocupação do então Conselheiro Jussier Trindade dos Santos quanto a não regulamentação do Plano Diretor de 1974 e a proposta de, naquela ocasião, se constituir uma equipe para elaborar a regulamentação daquele plano que, segundo ele, tinha sido elaborado em 1968, porém, só transformado em lei em 1974. Conforme disse aquele Conselheiro, “é impraticável simplesmente regulamentar uma realidade passada a oito anos”. Registre-se que naquela mesma época foi contratada uma equipe técnica, coordenada pelo arquiteto Valdomiro Alves de Souza, para elaboração do Plano de Ordenamento Urbano de Natal, a se servir de documento de apoio ao município como complementação do Plano Diretor em vigor. Destaca-se que o trabalho realizado pela equipe tinha por objetivo uma previsão para o ano de 1991, no sentido de que fosse oferecida boa condição de vida urbana para 650 mil habitantes (Ata da 8ª Reunião Extraordinária do CONPLAN realizada em 4 jul. 1977).

³²⁹ Nas atas do CONPLAN verificamos que, através do Processo n.º15/CONPLAN, tramitou os trabalhos de regulamentação do capítulo das áreas verdes (ver atas das 42ª e 43ª Reuniões Extraordinárias, realizadas respectivamente em 22 out. 1985 e 1 nov. 1985). Contudo, ao que parece, a discussão sobre a regulamentação daquelas áreas verdes não se traduziu em documento formal.

de Planejamento Urbano (CONPLAN) (ORDENAMENTO..., 2007, p. 38)³³⁰. É de se registrar, entretanto, a observação de Ataíde no sentido de que “a composição desse Conselho, em sua maioria, por setores institucionais ligados ao poder constituído, legitimava a implementação do planejamento centralizado” (ATAÍDE, 1997, p. 115).

Analisando esse Plano Diretor no que se refere aos espaços de proteção ao ambiente e à moradia em Natal, pensamos que pode ser considerado o pioneiro, em nível formal e sob um enfoque não democrático, no reconhecimento da existência de áreas frágeis, do ponto de vista ambiental e social. Entretanto, as normas ali inseridas com relação aos espaços ambientais expressam uma preocupação essencialmente estética, enquanto aquelas que reconhecem a existência de áreas vulneráveis socialmente perfazem uma visão excludente e fragmentada da cidade (ATAÍDE, 1997, p. 116) que vai ser consolidada no Plano Diretor de 1984.

Considerando que o Plano Diretor de 1974 conservou os elementos essenciais do Plano Serete, diz Santos (1998, p. 157) que:

Ao preservar o esquema de zoneamento por predominância de usos localizados ao longo dos principais eixos viários, ratificou a estrutura existente, consolidando o padrão de expansão de Natal, à margem direita do rio Potengi, estabelecido no início do século pelo Plano da Cidade Nova, e consolidado a partir de 1942. O Plano Diretor 74 embora tenha preservado, em sua essência, a forma de apropriação urbana, e a segregação sócio-espacial vigente, definiu, no entanto, entre outras áreas, as dunas situadas ao sul do município (dunas-sul) como área de preservação que, não obstante, continuaram sendo ocupadas.

Nesse contexto, procedente é a observação de Dantas sobre os planos elaborados em Natal nos anos 1960 e 1970, no sentido de que “vieram reforçar os princípios de gestão do espaço urbano de forma centralizadora, normas urbanísticas baseadas em conceitos rígidos de zonas por atividade e padronizadas para todo o país” (DANTAS, 1993, p. 24); o que, naturalmente, se compatibilizava com os conceitos e práticas de planejamento que então guiavam a elaboração das normas urbanas. Ademais, nesse

³³⁰ O artigo 46 do Plano de 1974 instituiu o CONPLAN como órgão deliberativo em matéria de planejamento urbano, compondo-se, além de seu Presidente (titular da SEMPLA), dos seguintes membros representantes: da Câmara Municipal, do Governo do Estado, do Executivo Municipal, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), da Federação das Indústrias do Estado, da Federação de Comércio do Estado, das forças militares (um, de maior hierarquia, de cada) e do Instituto Histórico e Geográfico do Estado do Rio Grande do Norte. É válido lembrar que o CONPLAN já havia sido criado através do Decreto nº 1.335, de 6 de setembro de 1973. A instalação daquele Conselho, contudo, somente ocorreu em 20 dez. 1974; tendo sua primeira Reunião Ordinária ocorrido em 10 de janeiro de 1975.

momento histórico ainda não existia no Brasil a noção de direitos a serem garantidos através da legislação urbana tampouco deveres estatais correspondentes.

3.2 O PROJETO VIA COSTEIRA-PARQUE DAS DUNAS E A CRIAÇÃO DO PARQUE ESTADUAL DAS DUNAS (1977)

Fato marcante de um novo contexto do crescimento da cidade – e que aqui ganha enorme importância por originar um dos mais relevantes espaços especiais ambientais de Natal – foi a elaboração do Projeto Via Costeira-Parque das Dunas. Elaborado em 1977, pelo Escritório Técnico Luiz Forte Netto (de Santa Catarina), em um contexto de planejamento tecnocrático e centralizado³³¹, o projeto em sua primeira versão previa, em síntese, as seguintes intervenções: criação do parque hoteleiro da Via Costeira; criação do Parque das Dunas e urbanização da (então) favela de Mãe Luiza. Como objetivos da proposta estavam:

- a) proteger os sistemas geológicos e geomorfológicos das dunas;
- b) conter a ocupação desordenada e predatória da área;
- c) impedir o crescimento da favela e, ao mesmo, tempo, promover a melhoria de suas condições de urbanização;
- d) obter o aproveitamento ótimo do potencial turístico e de lazer da faixa litorânea;
- e) promover a interligação litorânea de Natal, dunas e Ponta Negra³³².

Como bem destaca Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha (2001), o Projeto Via Costeira-Parque das Dunas foi concebido no âmbito do Plano de Ação do Governo (1976/1979)³³³ “que considerou o turismo como parte de uma estratégia de integração espacial”, prevendo a ordenação da orla marítima e visando o desenvolvimento do turismo local e a atração de investimentos do setor internacional. Esse plano vinha se compatibilizar com as prescrições contidas no II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-79) – que considerava como diretriz a incorporação do turismo no campo do desenvolvimento urbano e regional (2001).

³³¹ Explica Miranda (1999, p. 95-98) que, em 1977, o Governo do Estado contratou o referido escritório com objetivo de criar diretrizes para implantar um processo de planejamento para o desenvolvimento urbano e regional da Grande Natal, o que levou também à criação de um distrito industrial ao Norte da cidade. Souza (2008, p.657) informa que o referido Escritório foi contratado para elaborar mais dois projetos, além do Projeto Via Costeira-Parque das Dunas: o Plano Diretor da Grande Natal e o Plano Diretor da cidade de Macau.

³³² RIO GRANDE DO NORTE. Projeto Parque das Dunas/Via Costeira. Secretaria de Planejamento/Fundação Instituto de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte – IDEC, Natal: 1979.

³³³ Na gestão do Governador Tarcísio Maia.

No bojo da proposta integrada de ocupação do solo na área costeira de Natal situada entre as praias de Ponta Negra e Mãe Luiza (Projeto “Via Costeira – Parque das Dunas”), através do Decreto Estadual nº.7237, de 22 nov. 1977, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte instituiu o Parque das Dunas, que passou a se constituir na primeira Unidade de Conservação implantada no Estado.

No âmbito do município de Natal, vale o registro de que aquele projeto se serviu à análise da equipe local que, já no ano de 1977, vinha elaborando o Plano Diretor que viria substituir o de 1974. Como registra a Ata da 33ª Reunião Ordinária do CONPLAN, realizada em 28 nov. 1977, houve uma preocupação do Presidente daquele Conselho em:

Integrar as equipes do Plano Diretor com os autores do Projeto Parque das Dunas-Via Costeira, com a finalidade de discutir conjuntamente a viabilidade de implantação do anteprojeto e analisar todas as variáveis consideradas por ambas as equipes. (Ata da 33ª Reunião Ordinária do CONPLAN, realizada em 28 nov. 1977).

Como previsto naquele projeto, com relação à recuperação de áreas carentes, seriam contempladas “as favelas do Morro de Mãe Luiza e Guanabara” (como explicava um dos responsáveis pela elaboração do projeto), propondo-se a “recuperação de casas, hierarquização de vias, utilização de áreas verdes e instalação de equipamentos urbanos”. (Ata da 13ª Reunião Extraordinária do CONPLAN, realizada em 5 jan. 1978).

Importante é o fato de que a apresentação do projeto no CONPLAN suscitou, naquele momento, alguns questionamentos, como a procedência de sua implantação no contexto em que a cidade convivia com sérios problemas sociais e de infraestrutura, a sua viabilidade turística, a questão do movimento dinâmico das dunas em relação à posição dos ventos na área (sendo suscitada a possibilidade de constante invasão de areia na pista) e outras manifestações³³⁴, críticas³³⁵ ou apoios ao projeto³³⁶.

Por outro lado, no âmbito da sociedade civil, também houve contundentes críticas e uma ampla mobilização contra o projeto – o que veio a se caracterizar um dos mais expressivos movimentos sociais da cidade –, motivada pela ausência de discussões

³³⁴ A supra referida Ata também registra o protesto do representante da UFRN que, afirmando haver desencontro entre as normas do Governo Municipal e Estadual, se retirou da reunião.

³³⁵ Na Ata da 12ª Reunião Extraordinária do CONPLAN, realizada em 7 nov. 1977, registra-se, por parte do Conselheiro Ronald Lima de Góis (representante da UFRN), críticas à forma de condução do projeto.

³³⁶ Naquela mesma reunião, registra-se o apoio ao projeto, por parte do Conselheiro Fernando Luiz Gonçalves Bezerra (representante da FIERN) que, contudo, criticou o que considerava uma especulação da imprensa sobre o mesmo.

sobre sua implantação e seu caráter impactante, tanto em termos sociais quanto ambientais (CORREIA, 2003), e suscitando especialmente as seguintes preocupações:

- a) a ausência de discussões públicas a respeito dos projetos;
- b) os riscos ambientais iminentes;
- c) o processo de expulsão de moradores, notadamente os residentes em favelas próximas às áreas de intervenção;
- d) a especulação imobiliária corrente nas áreas de intervenção associada à fragilidade dos instrumentos de regulação do solo urbano (BENTES SOBRINHA, 2001).

Segundo Itamar de Souza, enquanto o debate prosseguia

[...] impulsionado pelo jogo dialético dos argumentos prós e contras, grupos mais radicais picharam vários pontos da cidade com as seguintes frases: “Abaixo a via da elite”, muro da Sociedade Cultural Brasil-Estados Unidos (SCBEU); “O povo merece respeito, abaixo a Via Costeira”, no muro da Nova Catedral; “Via Costeira é crime, chega de abusos”, no palanque das autoridades, que existia na praça Pedro Velho (A República, 21 de Janeiro de 1979). (SOUZA, 2008, p. 660).

Decidido levar à frente o Projeto contratado³³⁷, e sepultar as fortes críticas da sociedade, em 1979, o Governador Tarcísio Maia contratou a empresa Burle Marx & Cia, do Rio de Janeiro, para elaborar o projeto paisagístico do Parque das Dunas, visando, sobretudo, à preservação daquela área (SOUZA, 2008, p. 660). Como registra Itamar de Souza (2008, p. 661), apoiando a iniciativa do Governo e elogiando o Projeto, o famoso Burle Marx concedeu entrevista à imprensa, afirmando:

Achei excelente a idéia do Governo do Estado na criação do Parque das Dunas. Isso, para o trabalho que se pretende realizar “Via Costeira”, hotéis, áreas de lazer, etc – na faixa litorânea que vai da praia de Areia Preta a Ponta Negra, é de uma importância fundamental na preservação e proteção das dunas (A República, 25 de outubro de 1979 apud SOUZA, 2008, p. 661).

Depois dessa e de outras entrevistas do famoso paisagista, minimizaram-se as críticas ao projeto até que foram silenciadas completamente, tornando irreversível sua implantação. Entretanto, em consequência das críticas ocorridas, o projeto original foi

³³⁷ Em 1978, o Presidente da República, Ernesto Geisel, publicou o Decreto nº 82.699, cedendo em aforamento, a área pertencente à União, para a execução do projeto Parque das Dunas-Via Costeira. Em 1979, houve a regulamentação do Parque das Dunas (Decreto nº 7538, de 19 de janeiro de 1979) pelo Governador Tarcísio Maia.

modificado em alguns pontos, tendo como principal alteração a eliminação da ideia de se construir núcleos residenciais. (SOUZA, I., 2008, p. 661).

Além dessa modificação no projeto, ocorrida antes do início de sua implantação, o projeto original passou por quatro reformulações³³⁸, fato ocorrido em razão das pressões da iniciativa privada para conquistar aquela área tão cobiçada; o que se encontra bem traduzido nas seguintes palavras:

A ocupação do espaço pela iniciativa privada, ao longo da Via Costeira, é o mais recente e mais ilustrativo, que temos, sobre as pressões que a grande burguesia exerce sobre o Estado no processo de acumulação de riquezas. Apesar da racionalidade imposta pelos técnicos do projeto, de repente, tudo ou quase tudo, começa a mudar ao sabor do jogo dos interesses dos grupos econômicos influentes no poder estadual. Na realidade, nas quatro reformulações ocorridas na Via Costeira, desde a sua construção até agora, ficou bem claro que, com exceção de algumas mudanças, aliás, ditadas pela experiência comercial dos interessados, a maioria resultou da luta travada entre grupos empresariais para conquistar uma fatia daquele espaço privilegiado de Natal (SOUZA, I., 2008, p. 664).

Cabe mencionar que precede às quatro reformulações do projeto original da Via Costeira, a aprovação da Lei Estadual nº 4.972/80 que, além de delimitar as áreas de cada Unidade Turística da Via³³⁹, autorizou o Estado a subscrever ações da EMPROTURN, mediante incorporação de imóveis, dando ainda outras providências (SOUZA, I., 2008, p. 662).

Merece o registro de que, ainda no início da década de 1980, foi discutida, no âmbito do CONPLAN, a viabilidade de implantação do Projeto do Parque das Dunas, com sua exposição e suas justificativas por parte do Governo do Estado, através de seu representante³⁴⁰. Naquela ocasião o mesmo Conselheiro asseverou que a maior preocupação do Governo, com o projeto, era “manter o desenvolvimento da cidade assegurando o bem-estar do Município, através da preservação dos recursos naturais existentes”, tendo como principais objetivos a preservação das dunas, fixando-as e controlando a ocupação predatória através de invasões clandestinas³⁴¹. Destaca-se que

³³⁸ Souza, I. (2008, p. 664-668) explica em que termos ocorreram tais reformulações. Observa-se também que atualmente (2009/2010) a Via Costeira passou por outra reformulação, contudo essa foi apenas no sistema viário, não alterando o loteamento, o gabarito ou uso local.

³³⁹ Sendo a Via Costeira dividida em três Unidades: a I Unidade com 1.400m de extensão, a II com 1.600 metros e a III, com 400 metros.

³⁴⁰ Marcos César Formiga Ramos.

³⁴¹ Destaca-se que para a instalação do Parque das Dunas o Governo do Estado providenciou o remanejamento de sessenta e quatro famílias que se encontravam instaladas no alto das dunas, no trecho

na referida ocasião foi apresentada³⁴² a conclusão dos estudos geológicos, geomorfológicos e geotécnicos elaborados, com destaque para o objetivo de preservação o qual se colocava como ponto fundamental do Projeto, associando-se ao aspecto de que a sua implantação ainda representava um suporte de lazer e um ponto de atração turística para a população.

O projeto original compreendia 15km de extensão, dividido em três Unidades Turísticas, ocupadas por áreas hoteleiras, áreas de preservação ambiental e outros usos, como residencial – residências de alto padrão – e, dois prédios públicos nas extremidades: a residência Oficial do Governador e o Centro de Convenções. Desse modo,

Ao longo deste eixo se desenvolveriam 03 (três) Unidades Turísticas – Uts, com seus equipamentos, segundo uma estrutura de ocupação e uso do solo que permitisse uma adaptação contínua e progressiva com uma perfeita coexistência com a paisagem. A proposta previa que cada unidade turística abrigará entre 4500 a 6000 pessoas componentes da população fixa e flutuante turística, e, seria formada por grupos de 7 a 9 habitações coletivas verticais de 3000 a 4000 habitantes, e hotéis com capacidade de 1500 a 2000 leitos, havendo para cada um, acesso através de um sistema secundário, e possibilitaria a utilização das praias por cerca de 9000 pessoas componentes da população flutuante local, num total de 13500 a 15000 pessoas usando a praia. (SOUZA, I., 2008, p. 659).

A primeira reformulação teve em vista o número de empreendimentos hoteleiros, passando de 5 hotéis (5 estrelas), com 15 andares cada um (como no projeto original), para 12 hotéis, cada um com, no máximo, 3 andares, variando de 2 a 5 estrelas. Segundo Souza,

Em boa hora, o Dr. Augusto Carlos Viveiros, presidente da EMPROTURN e porta-voz dos empresários, fez ver ao autor do projeto que era inexequível a idéia de se construir, naquela área, 05 hotéis de 05 estrelas numa região que estava nascendo para o turismo. Esse tipo de empreendimento é feito somente quando o fluxo turístico já está devidamente consolidado. (SOUZA, I., 2008, p. 664).

Na segunda reformulação, realizada no Governo de Radir Pereira, o número de hotéis foi ampliado de 12 para 20, através da Lei Estadual nº. 5.537/1986. Além disso,

compreendido entre o Estado Juvenal Lamartine e a Escola Doméstica (conforme Ata da 22ª Reunião Extraordinária do CONPLAN, realizada em 5.11.1981).

³⁴² Pelos técnicos Marcos Prado, Riad Salumuni e Luiz Forte Netto, presentes àquela 22ª Reunião Extraordinária do CONPLAN.

em áreas reservadas à proteção ambiental, foram propostas: a construção de um Shopping Center e de um Parque Aquático. Segundo Souza, “é importante ressaltar que os registros destes terrenos, em cartório, foram feitos pela EMPROTURN de maneira irregular, o que deixou margem para que fizesse outra regulamentação.” (SOUZA, I., 2008, p. 665).

No Governo de Geraldo Melo houve a terceira reformulação no projeto original da Via Costeira, retornando-se ao número de 12 hotéis, e não mais 20, através da Lei nº5.826/1988 e do Decreto nº10.302/1989, ambos de iniciativa daquele Governo estadual. Para Souza,

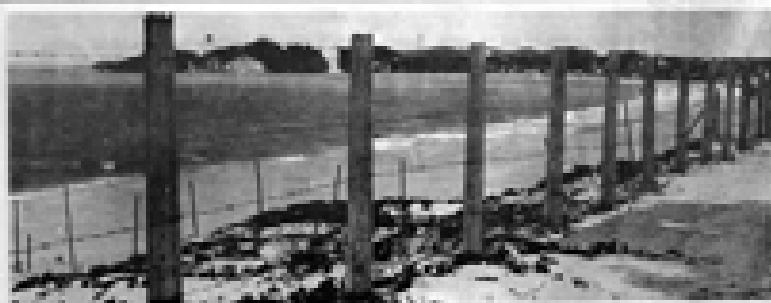
É importante salientar que nesta dúzia de hotéis, não foram computados o Barreira Roxa Praia e o Hotel Porto do Mar. Além disso, algumas áreas, que reverteram ao patrimônio da EMPROTURN, foram concedidas a grupos econômicos ligados ao governo do Sr. Geraldo Melo. Estava, assim, feita a acomodação dos grupos econômicos interessados em abocanhar uma fatia daquele espaço urbano privilegiado da cidade. Respalado por pareceres “técnicos”, o governo fez a troca dos afilhados: tirou alguns afilhados do governo anterior, e colocou os seus. (SOUZA, I., 2008, p. 667, grifos do autor).³⁴³

Contudo, isso não ocorreu sem que houvesse uma preocupação por parte de alguns setores da sociedade, como foi o caso dos arquitetos, através da APAN/RN e do IAB/RN, e de algumas entidades ecológicas³⁴⁴.

³⁴³ Os pareceres mencionados expõem as diferenças entre os registros topográficos arquivados na EMPROTURN, os registros feitos em cartório e a real configuração das áreas; além de levantar questões como a privatização da área e a exclusão da população de Natal.

³⁴⁴ Como lembra Borges (1991, p.154), durante o momento dessa mobilização foi fundada a Sociedade de Estudos, Defesa e Educação Ambiental (SEDEA), entidade que deu origem à Associação Potiguar dos Amigos da Natureza, a qual passou a coordenar as lutas em defesa do meio ambiente em Natal.

Os arquitetos e a via costeira



A APAN e a IAB/RN se posicionaram sobre a ocupação da Via Costeira em Carta Aberta ao governador Geraldo José da Maia, divulgada nos jornais da cidade de Natal, na qual, embora medidas para a solução do problema, não foram transcorrem integralmente.

CARTA ABERTA

Excmo. Sr. Governador do Estado do RN - Dr. Geraldo José da Maia Ferraz de Melo

Natal, 14 de abril de 1987
A Associação Profissional dos Arquitetos - Pernambuco - APAN e o Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB/RN solicitamos providências e tomar medidas sobre as áreas do Parque das Dunas e da Via Costeira, e das áreas de desenvolvimento que venham diante da existência de desenvolvimento no processo de ocupação dessas áreas.

O IAB/RN, juntamente com outros entidades representativas da comunidade, tendo como pro-

cupação histórica e alta densidade de ocupação - do meio ambiente, no mesmo ponto historicamente conhecido a referida ocupação, desde a época das descobertas iniciais do projeto Via Costeira.

Em virtude das dificuldades existentes durante a elaboração do referido projeto, a proposta final apresenta aspectos de comprometimento perante a comunidade, na qual, não apenas as descobertas iniciais de ocupação, mas também a alta densidade de ocupação, e de um rigoroso controle de ocupação ambiental da área.

Analisando a polêmica atual da Via Costeira, é claro que não se trata de uma ocupação histórica, mas sim de uma ocupação histórica, a qual, não apenas a ocupação histórica, mas também a alta densidade de ocupação, e de um rigoroso controle de ocupação ambiental da área.

De acordo com as descobertas identificadas, e considerando que as áreas afetadas devem ser ocupadas através de um processo de ocupação

da cidade, a APAN e o IAB/RN solicitamos que:

- Seja divulgado para conhecimento da comunidade as parâmetros adotados pelo EMPAC/UFPA no desenvolvimento do projeto, que adotou a previsão de 20 (vinte e três) hotéis;
- Seja publicada a parecer técnico elaborado pela comissão formada por técnicos do Governo do Estado para avaliar a situação da área;
- Seja efetuada a intervenção do Estado no sentido de regular as áreas de domínio público, ou seja, as áreas especificadas no projeto como de preservação ambiental e áreas de preservação histórica;
- Que a comissão de controle da área da Via Costeira seja extinta, a área do Parque das Dunas, que hoje desfruta preservação pela área como uma área protegida.

Apresentando, portanto, a seguinte medida por parte dos Governos, nos dispomos.

Assinamos,
Mário Gomes Lourenço
Presidente APAN/RN
Rosa de Fátima Soares
de Sousa - Presidente
IAB/RN

pag. 1

Figura 3 – Carta Aberta sobre o processo de ocupação da Via Costeira - 1987.
Fonte: Base de dados GEHAU DARQ (2010).

No Governo de José Agripino Maia³⁴⁵, através da Lei Estadual nº.6.379/1993, passou de 12 para 19 o número de áreas para construção de hotéis (com exceção dos espaços ocupados pelos hotéis Porto do Mar e Barreira Roxa). Para tanto, substituindo o conceito de “preservação ecológica” pelo de “conservação ambiental”, o Arquiteto Luiz Forte Netto criou mais 3 áreas destinadas à construção de hotéis, sob a justificativa (considerada técnica) de que “o reordenamento serviria para oferecer à cidade de Natal alternativas de comércio, cultura e lazer, integrando assim a Via Costeira à vida da cidade” (BRANDÃO, 1993, p. 198 apud SOUZA, I., 2008, p. 667).

³⁴⁵ Iniciado no ano de 1990.

Uma nova reformulação do projeto original se deu no ano de 2006, porém, especificamente voltada à implementação do projeto viário denominado “Adequação e Implantação de Melhorias na Rodovia RN-301 (Via Costeira)”, desenvolvido pelo Departamento de Estradas e Rodagens do RN (DER/RN), mas que novamente motivou uma atuação da sociedade, dessa vez – perante a SEMURB – denunciando a falta de estudos técnicos e de licença ambiental (NOBRE; SILVA, 2009). Contudo, a preservação dos limites do Parque das Dunas – posta como uma das recomendações do EIA/RIMA nessa intervenção viária – é tida como a principal conquista em defesa da paisagem e do complexo dunar por ele instituído (NOBRE; SILVA, 2009, p. 7).

Não adentrando nas questões de natureza dominial e administrativa referentes às áreas doadas para instalação dos empreendimentos hoteleiros, importa considerar que o Plano Diretor de 1984 veio considerar toda aquela área da Via Costeira como de interesse turístico, tendo havido sua regulamentação somente dez anos depois, através da Lei Municipal nº 4547 (sobre a qual trataremos mais adiante).

Especificamente com relação ao Parque das Dunas, posto como área protegida desde o ano de 1977 no bojo daquele projeto turístico, pode-se constatar que sua função ambiental sempre teve importante relevo. Nos termos do Decreto que o instituiu, os estudos geológicos e geomorfológicos, promovidos pelo Governo Estadual àquela época:

[...] demonstraram a necessidade de imediata preservação da área constituída de dunas, adjacentes ao Oceano Atlântico, no Município de Natal, entre a Praia do Pinto, Praia de Ponta Negra, porque a ocupação e o uso do respectivo solo, de modo não controlado, porão em risco o equilíbrio ecológico da região, ocasionando a migração das dunas e o comprometimento dos lençóis de água subterrânea (Decreto nº 7237/77).

Nesse sentido, foi instituído aquele espaço ambiental protegido, cuja finalidade somente poderia

[...] ser alcançada de forma eficaz, com a incorporação de toda essa área ao patrimônio público, seguida da implantação de uma infraestrutura viária e urbanística condizente com as suas características e capaz de assegurar a conservação do conjunto paisagístico, que representa (Decreto nº 7237/77).

Assim, conforme aquela norma instituidora, o Parque das Dunas foi criado com a finalidade de:

[...] preservar-lhe a topografia e a razão do seu valor paisagístico e da função que desempenha as dunas na respectiva vegetação, formação dos lençóis de água subterrânea, bem como de disciplinar a ocupação do solo através da implantação de uma adequada infra-estrutura viária e urbanística de acordo com os estudos técnicos promovidos pelo Poder Executivo. (Decreto nº 7237/77).



Figura 4 – Vista do acesso ao Parque das Dunas.

Fonte: Camila Furukava (2010).



Figura 5 – Vista aérea do Parque das Dunas.

Fonte: Parque das Dunas (2010).

Nota: Alterado pela autora.

Visualizando a importância daquela área, o Plano Diretor de 1984 manteve sua proteção integral, considerando-a como integrante da Zona de Proteção Rígida.

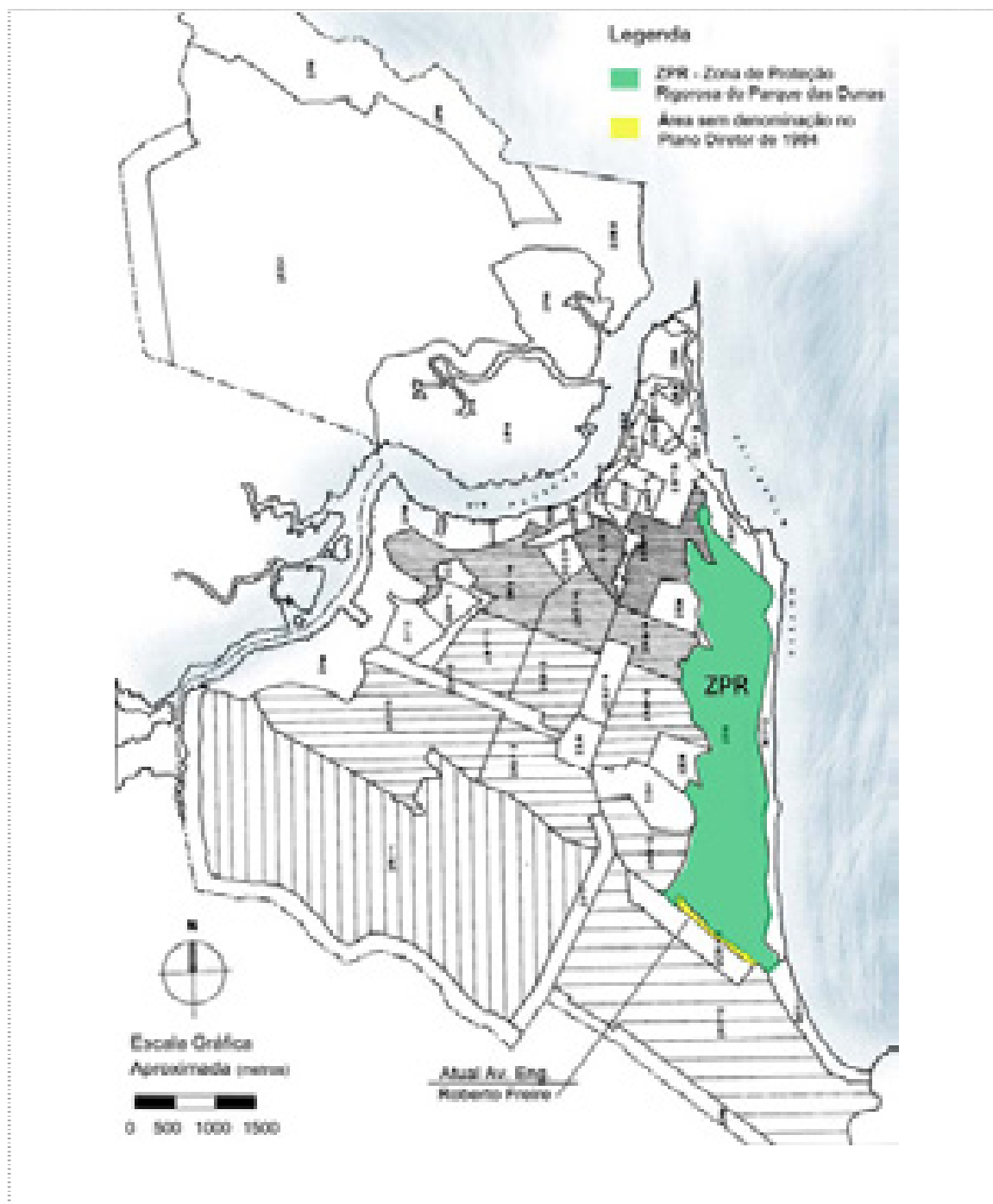


Figura 6 – Zona de Proteção Rígida do Parque das Dunas.

Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de 1984. Base de dados GEHAU DARQ (2010).

Nota: Macrozoneamento da cidade de Natal, com destaque à Zona de Proteção Rígida do Parque das Dunas, em verde e uma pequena área, sem denominação, em amarelo (através do Plano Diretor de 1994 essa pequena área passou a integrar a ZPA-2). Modificado pela autora.

Como será visto adiante, o Plano Diretor de 1994 considerou o Parque das Dunas como integrante da Subzona de Preservação inserida em Zona de Proteção

Ambiental (art. 21). Vale destacar, neste mesmo artigo, que a Av. Engenheiro Roberto Freire (na parte adjacente ao Parque das Dunas) é considerada uma Subzona de Conservação, o que se considera um ganho “de proteção” à área, em relação ao Plano Diretor de 1984. Contudo, aquele Plano de 1994 previa a regulamentação das ZPA’s e subzonas ali previstas³⁴⁶, o que não ocorreu com muitas delas, dentre as quais se coloca essa área. (Figura 7).

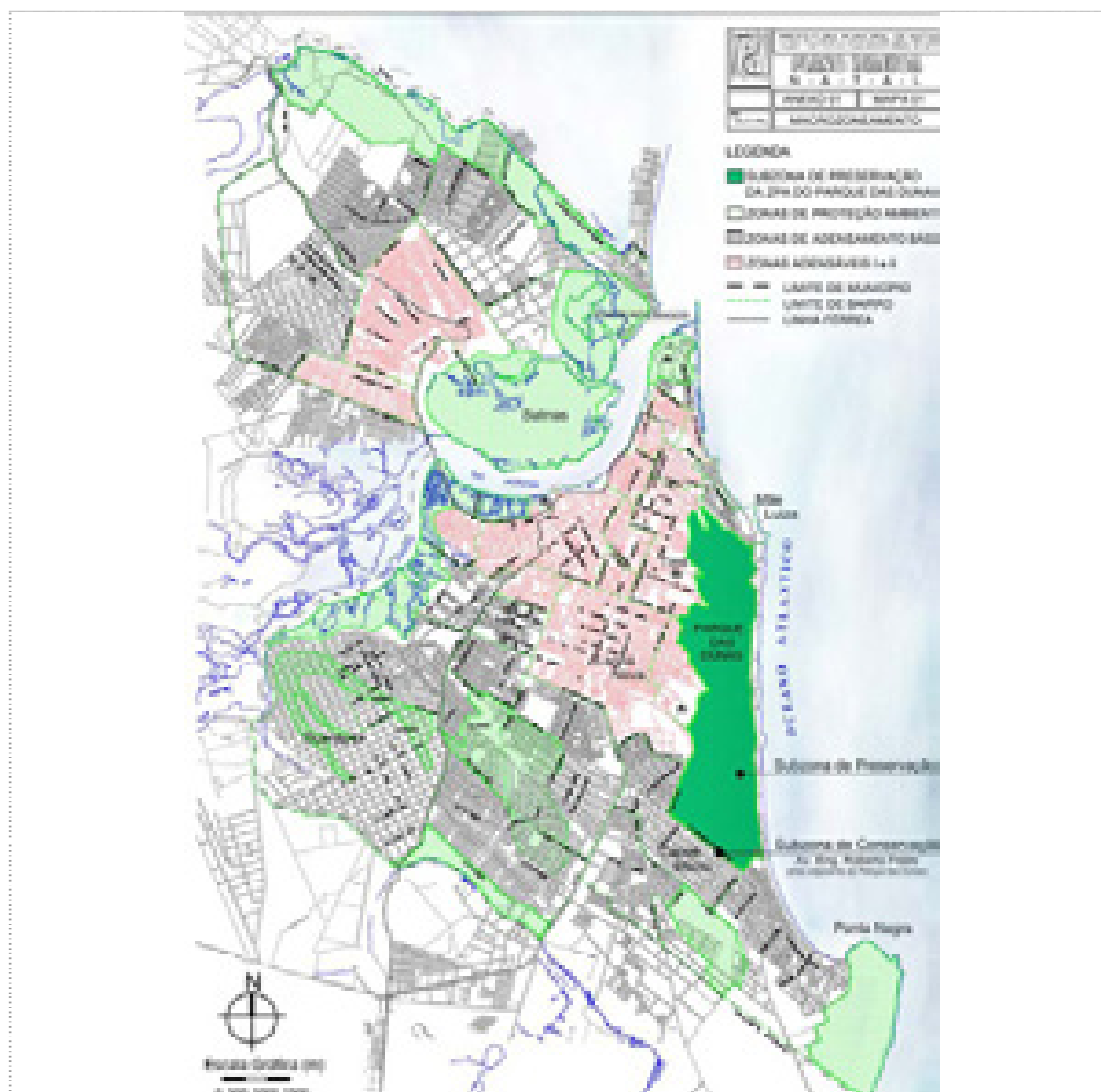


Figura 7 – Macrozoneamento da cidade de Natal, com destaque à Subzona de Preservação do Parque das Dunas.

Fonte: Plano Diretor de 1994.

Nota: Modificado pela autora para destaque da área de interesse.

³⁴⁶ Em seu artigo 68 o Plano Diretor de 1994 assim dispunha: “O Poder Executivo deverá no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da publicação desta Lei, definir mediante lei específica, o limite e regulamentação da Zona de Proteção Ambiental e suas Subzonas.” (NATAL, 1994, art. 68).

A seu turno, o Plano Diretor de 2007 veio considerar o Parque Estadual das Dunas de Natal e área contígua ao parque, Avenida Engenheiro Roberto Freire e rua Dr. Sólton de Miranda Galvão, como Zona de Proteção Ambiental (ZPA-2). (Figura 8)

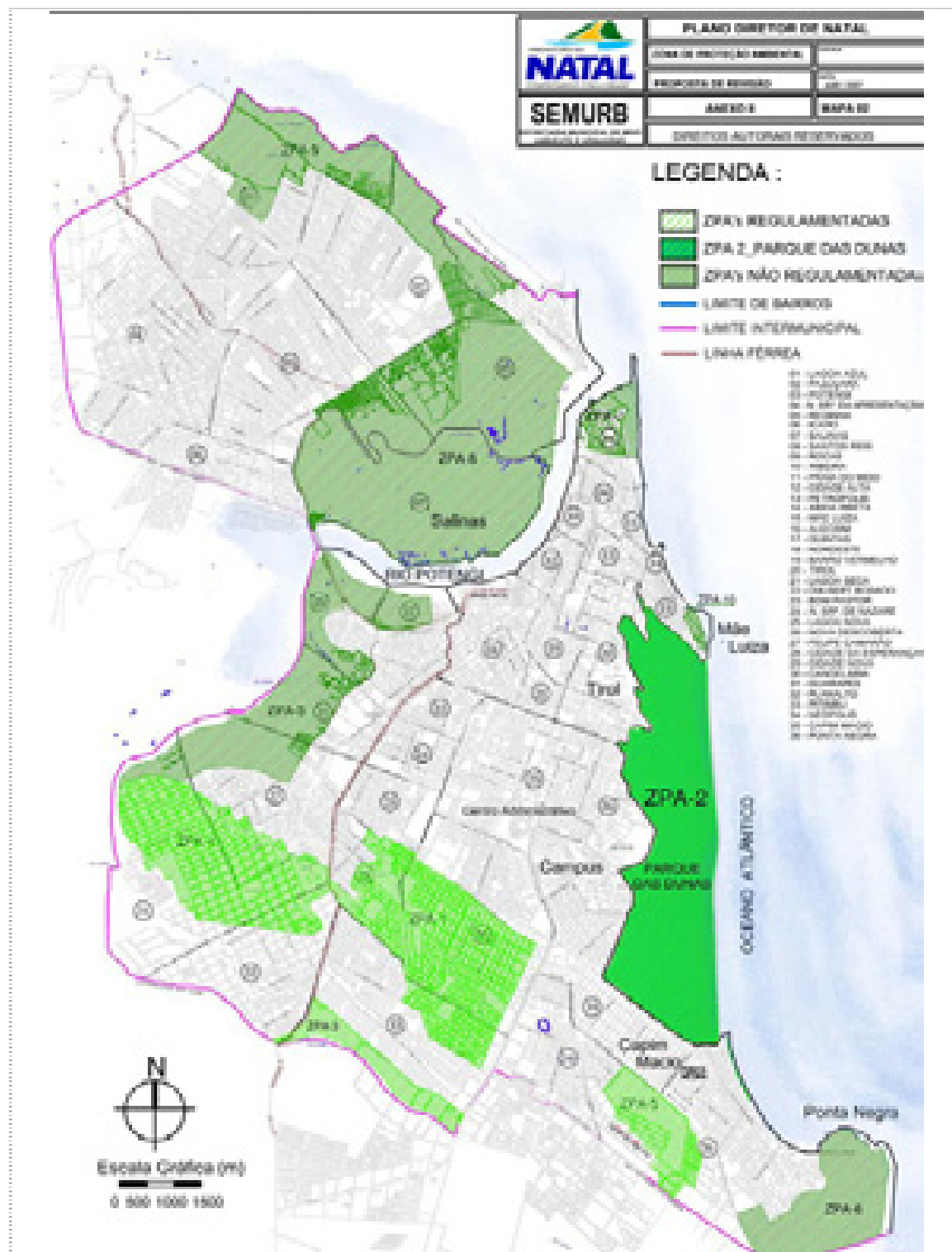


Figura 8 – Zonas de Proteção Ambiental da cidade de Natal, com destaque à ZPA-2

Fonte: Plano Diretor de 2007. (NATAL, 2007)

Nota: Modificado pela autora para destaque da área de interesse.

Atualmente integrante da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – Fase IV – Região Nordeste, pela UNESCO, a Unidade de Conservação Parque das Dunas é regida pelas seguintes normas estaduais: a) Decreto nº 7.538, de 19 de janeiro de 1979 (aprovou o Regulamento do Parque das Dunas); b) Decreto nº 10.388, de 7 de junho de 1989 (aprovou o Plano de Manejo do Parque Estadual das Dunas do Natal)³⁴⁷, alterado pelo Decreto nº 11.611, de 12 de março de 1993, que deu nova redação aos artigos 1º e 2º; c) Lei nº 6.789, de 14 de julho de 1995 (que alterou sua denominação para “Parque Estadual Dunas de Natal Jornalista Luiz Maria Alves”) e d) Decreto nº 13.500, de 15 de setembro de 1997 (que aprovou os regulamentos dos Parques Estaduais).

Nos termos do que considera o órgão estadual ambiental estadual (IDEMA/RN), o “Parque Estadual Dunas de Natal Jornalista Luiz Maria Alves” possui as seguintes funções:

- a) preservar o ecossistema natural das dunas, de forma a assegurar as condições ecológicas e o bem-estar e segurança da população;
- b) preservar um importante remanescente de Mata Atlântica do Rio Grande do Norte;
- c) preservar a biodiversidade (a flora e fauna nativa, de forma a impedir a sua destruição, bem como preservar as espécies ainda existentes);
- d) preservar sítios de valor histórico, arqueológico e geomorfológico;
- e) possibilitar a realização de estudos, pesquisas, trabalhos de interesse científico e monitoramento;
- f) oferecer condições para lazer, turismo ecológico e realizações de atividades educativas e de conscientização ecológica;
- g) proteger os aquíferos existentes pela manutenção da cobertura vegetal.³⁴⁸

Dentre os estudos técnicos que vêm sendo realizados sobre o Parque das Dunas, podemos destacar o de Márcia Monteiro de Carvalho (2001); no qual, a partir de aprofundada análise sobre os aspectos ambientais (como geomorfologia, geologia, hidrogeologia, clima, vegetação, fauna e paisagem) da área onde o parque se localiza, a estudiosa demonstra a enorme importância dessa Unidade de Conservação para a cidade. Compilando várias análises, diz a pesquisadora:

³⁴⁷ Registra-se que esse plano foi apresentado na 54ª Reunião Ordinária do CONPLAM (29 ago. 1989), pelo então Coordenador de Meio Ambiente da Secretaria de Planejamento do Estado do RN, Lindolfo de Oliveira Sales, e exposto pela técnica Hiramisis Paiva de Paula. Naquela ocasião, o Coordenador informou os motivos de a empresa NORTEL ser a elaboradora do Plano, comentando a importância geológica daquela área e ressaltando que o Plano não havia sido elaborado naquele Governo, mas ao longo de vários anos. A exposição sobre a implantação do Projeto do Parque das Dunas foi feita pela NORTEL, pela mesma técnica Hiramisis P. de Paula, na 62ª Reunião Ordinária do CONPLAM (6.11.1990).

³⁴⁸ Informações obtidas através de consulta ao sítio eletrônico <www.parquedasdunas.rn.gov.br>.

O Parque das Dunas atua no clima de Natal, pois possui o efeito de oxigenar o ar e umedecer o ar, fixar as areias das dunas, purificar o ar, reduzir e filtrar a radiação solar, diminuir a temperatura do ar no seu interior e num raio 3,51km² de seu entorno³⁴⁹, constituir uma paisagem caracterizada pela beleza natural, ser um local de captação de precipitações pluviais pelas dunas³⁵⁰, gerar um microclima de conforto para a população de Natal e contribuir para a qualidade de vida dos habitantes dessa cidade, além de mais uma opção de lazer para a população natalense (CARVALHO, 2001, p. 237).

Considerando a enorme importância daquele espaço especial protegido, Carvalho conclui afirmando ser Natal uma cidade privilegiada “por possuir um oásis dentro do seu perímetro urbano” (CARVALHO, 2001, p. 238), sem o qual a cidade sofreria drástica mudança em seu ambiente, com efeitos negativos tanto sobre a qualidade do ar como em sua temperatura, além de problemas relacionados ao abastecimento de água e de uma irreparável perda em sua biodiversidade. (CARVALHO, 2001, p. 236).

Ainda que se reconheça a existência de uma importante regulamentação, através de normas estaduais editadas desde a década de 80 (especialmente através de seu Plano de Manejo), a proteção ao Parque das Dunas (como relevante Unidade de Conservação inserida no meio urbano) já apresentava vários problemas desde aquele momento, principalmente em razão da ausência de normas municipais referentes ao uso e ocupação de seu entorno, nas quais pudessem ser incorporadas diretrizes do Plano de Manejo, necessárias ao uso sustentado dos recursos naturais existentes naquele ecossistema³⁵¹. Isso ficou claramente evidenciado no início da década de 1990³⁵², quando se verificou que as pressões (de diversas ordens) nas áreas de entorno do Parque das Dunas – composto de área de interesse turístico³⁵³, de interesse social³⁵⁴ e de zonas

³⁴⁹ A mesma explica que a influência climática nessa área de entorno equivale a 30% da superfície urbana de Natal, “contribuindo para a redução da temperatura do ar, devido à interferência na incidência solar, da dispersão da luz e da radiação solar, pela absorção da radiação solar e pela evapotranspiração, processo pelo qual as plantas lançam água na atmosfera, integrando, dessa forma, o ciclo hidrológico” (CARVALHO, 2001, p. 233).

³⁵⁰ A autora diz que a existência do Parque das Dunas contribui para a manutenção do equilíbrio da recarga dos aquíferos subterrâneos, pelo fato dele ser uma área permeável que possibilita as chuvas realimentarem os lençóis freáticos que abastecem de água parte da população de Natal. (CARVALHO, 2001, p. 233).

³⁵¹ É bom lembrar que o Parque das Dunas compõe um ecossistema que ultrapassa os seus limites físicos, se estendendo pelo seu entorno.

³⁵² Através do aprofundado estudo realizado por Bentes Sobrinha (1993).

³⁵³ Como a ZET-2 (Via Costeira) que só veio a ser regulamentada em 1994. Nos termos postos por Bentes Sobrinha (1993), o crescimento do turismo na Via Costeira trouxe impactos sociais sobre o bairro de Mãe

residenciais com indefinição de parâmetros de permeabilidade³⁵⁵ e com altos níveis de densificação e verticalização³⁵⁶ - levou a se adotar a ideia de instituir um regime especial de proteção de área contígua àquela Unidade³⁵⁷.

Contudo, constata-se que o enquadramento do Parque das Dunas como Zona de Preservação Rígida (ZPR) no Plano Diretor de 1984 não foi suficiente para que se possibilitasse o devido cuidado com a manutenção dos recursos ambientais presentes naquela área, cujo ecossistema protegido se espalha por suas áreas do entorno, não dotadas das mesmas restrições e limitações³⁵⁸.

A respeito da ausência de regulamentação municipal do Parque das Dunas e áreas adjacentes³⁵⁹, é importante consignar alguns aspectos observados a partir da pesquisa realizada sobre a matéria. Registra-se que, ainda no ano de 1995, uma proposta de regulamentação foi apresentada no CONPLAM³⁶⁰. Constatou-se que, passado mais de um ano da distribuição daquela proposta, a mesma ainda estava sob o poder de um de seus relatores³⁶¹, que estaria incluindo em sua análise aspectos legais relativos à

Luiza, “com repercussões sobre a dinâmica de urbanização, e conseqüentemente sobre a conservação do Parque das Dunas” (BENTES SOBRINHA, 1993, p. 35). Nesse contexto a autora coloca a ocorrência no bairro da substituição do uso residencial pelo de serviço vinculado à atividade de turismo e lazer, levando a um crescimento físico territorial que pressiona os limites do Parque. A isso, soma-se a consequência inevitável da valorização do solo do entorno, fazendo com que ocorra a “expulsão branca” de parcela dos moradores.

³⁵⁴ Mãe Luiza (considerada ZER-2 no Plano de 1984), que só veio a ser regulamentada também dez anos depois. Importante destacar que esse bairro cresceu sobre as dunas do mesmo ecossistema do Parque das Dunas e que, ainda que ao longo do processo de ocupação tenha contribuído para a descaracterização do ambiente físico no qual se desenvolveu, possui uma situação consolidada em favor de uma população de interesse social e que, portanto, deve atender ao objetivo de convivência sustentada com os recursos ambientais (objetivo que, no ano de 1994, vai se expressar através da edição da Lei Municipal 4.663 – AEIS de Mãe Luiza).

³⁵⁵ No caso da Zona Residencial 2 (ZR2), que compreendia parte do bairro Capim Macio, e da Zona Residencial 5 (ZR5), que compreendia o bairro de Nova Descoberta; locais que, embora ainda com previsão de baixa densidade, possuíam áreas com risco de impermeabilização, comprometendo os processos de alimentação do aquífero. (BENTES SOBRINHA, 1993)

³⁵⁶ Como era o caso da ZR8, compreendendo parte dos bairros de Tirol e Lagoa Nova, e da ZR9, composta de parte do Tirol e Petrópolis, no Plano de 1984; áreas com altos índices de densidade e possibilidade de verticalização, evidenciando possibilidades de conflitos com o valor paisagístico e ambiental do Parque. (BENTES SOBRINHA, 1993).

³⁵⁷ Deteremo-nos mais sobre esse aspecto ao tratarmos, no Capítulo 6, da área de controle de gabarito do Parque das Dunas.

³⁵⁸ Esse aspecto é bem analisado por Bentes Sobrinha (1993).

³⁵⁹ Posto como um dos espaços territoriais integrantes da Zona de Proteção Ambiental instituída no Plano Diretor de 1994 no contexto do macrozoneamento da cidade.

³⁶⁰ Em sua 95ª Reunião Ordinária realizada em 25.4.1995. A proposta foi apresentada pelo Coordenador de Planejamento da Fundação ECO-NATAL, e distribuída aos relatores Conselheiros Abelardo Prisco de Souza Júnior (representante titular do Exército) e representante suplente do Governo do Estado (Geraldo Magela Cabral de Souza).

³⁶¹ O representante do Exército.

desapropriação da área³⁶². Decorridos três anos do envio da proposta da regulamentação ao CONPLAM, ainda não havia sido devolvido o processo de regulamentação dessa ZPA³⁶³; o que inclusive suscitou solicitação expressa, por parte da então Presidente da Fundação ECO-NATAL³⁶⁴, no sentido de sua devolução em razão da necessidade de urgente regulamentação daquela área. Mais cinco anos se passaram e a proposta de regulamentação da ZPA do Parque das Dunas ainda se encontrava em poder do Exército³⁶⁵. Até o momento final da realização desta pesquisa, não havia sido retomada a discussão daquela proposta no CONPLAM.

Somando-se a essa omissão legislativa no âmbito do município de Natal, também se constata a ausência de um maior envolvimento da comunidade local na gestão dessa Unidade de Conservação de enorme relevância para a cidade, que é o Parque das Dunas³⁶⁶, fato que contribui no processo de fragilização das normas de proteção desse importante espaço ambiental. Nesse particular, nos valemos da lição de Juliana Santilli que, ao tratar das dificuldades do Poder Público para administrar adequadamente as unidades de conservação, destaca que à carência de recursos decorrente, por vezes, da falta de vontade política dos governantes, se alia o fato de que:

A sociedade, em geral, não conhece, não compreende a importância das unidades de conservação. É sabido que só se valoriza o que se conhece. Concebidos e geridos de forma centralizada, não participativa, os parques e reservas carecem da visibilidade política necessária à sua consolidação. O problema, portanto, não está apenas na falta de recursos, mas também no modelo de gestão (SANTILLI, 2005, p. 122).

A necessidade da participação da população na defesa dessa Unidade de Conservação no município de Natal vai ser comprovada em momento posterior, quando se inicia a discussão sobre a proteção da área de controle de gabarito do entorno do Parque das Dunas, por ocasião da elaboração do Plano Diretor de 1994, renovada

³⁶² Esse aspecto mereceu posição contrária por parte da Conselheira representante da UFRN (Ruth Maria da Costa Ataíde), na 94ª Reunião Extraordinária do CONPLAM (13 ago. 1996), que na ocasião destacou o fato de que aquela proposta de regulamentação tinha sido uma das primeiras enviadas ao CONPLAM.

³⁶³ Por parte do representante do Exército.

³⁶⁴ Iracema Miranda da Silveira, na 111ª Reunião Ordinária do CONPLAM (28 set. 1998).

³⁶⁵ Como se comprova da leitura das atas da 122ª Reunião Ordinária (26 mar. 2002) e da 124ª Reunião Ordinária do CONPLAM (18 mar. 2003).

³⁶⁶ Aqui não se está a criticar a gestão específica do Parque das Dunas como Unidade de Conservação, mas o envolvimento da sociedade numa gestão mais ampla dessa Unidade inserida no meio urbano, até mesmo em razão da falta de uma legislação municipal específica sobre essa UC/ZPA-2, construída mediante processo participativo, em que pudesse ser visualizada e compreendida a importância da proteção integrada de seu entorno.

quando da primeira revisão daquele plano (1999) e no momento da tramitação legislativa do Projeto de Lei de revisão do mesmo plano (2007).

Finalizando a abordagem sobre esse espaço ambiental – de enorme relevância para a cidade – lembramos que ele constitui uma unidade de conservação com importante remanescente de Mata Atlântica, e que, portanto, possui um regime especial de administração ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção³⁶⁷. Ademais, sua gestão e tratamento seguem, além das normas municipais e estaduais, as normas de caráter geral estabelecidas para os Parques Públicos, na Lei Federal nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza) e para a Mata Atlântica, na Lei Federal nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica), tudo sob a égide do §4º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que colocou esse bioma como objeto de proteção sob regime especial.

Visualiza-se, assim, a presença de uma ampla proteção legal a esse espaço especial, dotado de enormes e indiscutíveis atributos ambientais, ao mesmo tempo em que se revelam evidências do processo de fragilização de suas normas de proteção, decorrentes da falta das ações administrativas exigidas.

3.3 O PLANO DIRETOR DE 1984: O MEIO AMBIENTE, A MORADIA E A PREOCUPAÇÃO COM A ORLA MARÍTIMA

3.3.1 Aspectos essenciais para a compreensão do Plano Diretor de 1984

No contexto de transição política para o regime democrático, surge, em 1984, o Plano Diretor de Organização Físico-Territorial do Município de Natal (Lei nº.3175). O arquiteto Moacyr Gomes da Costa, que já tinha coordenado o grupo de trabalho responsável pela elaboração do Plano Diretor de 1974, esteve à frente desse novo Plano³⁶⁸. Na verdade, o Plano Diretor de 84 começou a ser articulado em 1977³⁶⁹, na

³⁶⁷ Nos termos contidos no art. 2º, I, da Lei Federal nº 9985/2000.

³⁶⁸ Especialmente pelo fato de ter sido relator da proposta no CONPLAN, no qual era representante do Executivo Municipal.

³⁶⁹ Como registra a Ata da 12ª Reunião /Ordinária do CONPLAN, realizada em 11 ago. 1975, “o arquiteto Moacyr Gomes da Costa comunicou ao Conselho o pensamento do Corpo Técnico da SEMPLA no sentido de ser promovido um Seminário sobre a revisão e regulamentação do Plano Diretor, com a participação de profissionais e empresas de engenharia e arquitetura do Município”; tendo o Plenário do Conselho considerado oportuna a proposição, aprovando-a.

vigência do Plano anterior³⁷⁰, sendo naquela ocasião nomeada uma equipe para atualização do Plano Diretor (vinculada à já criada SEMPLA)³⁷¹.

Sendo objeto de estudo por parte daquela equipe, contando inicialmente com a assessoria técnica do arquiteto Valdomiro Alves de Souza³⁷², a proposta desse Plano Diretor (que viria a ser aprovada somente em 1984) passou mais de sete anos em elaboração no âmbito da Administração, com idas e vindas ao CONPLAN³⁷³.

Registra-se, ainda, que iniciada sua elaboração na gestão do Prefeito Vauban Bezerra de Faria, a primeira proposta do Plano (inclusive enviada à Câmara Municipal em 1979) foi retirada para revisão “tendo em vista o crescimento acelerado do Município e a necessidade de que se ordene especialmente o crescimento dos vários setores, comerciais, residenciais e de serviços” e considerando a necessidade de preparação de sua regulamentação.³⁷⁴

Considerando essas observações preliminares, importa destacar que até o início dos anos 1980 se consolidava em Natal um processo de ocupação dispersa e fragmentada da malha urbana, em que se encontravam grandes vazios, com a transformação do solo rural em urbano e a expansão do perímetro da cidade que havia começado nas décadas anteriores, inicialmente em razão dos parcelamentos privados (a partir de 1940) (FERREIRA, 1996, p. 146-147) e seguida da intervenção dos órgãos estatais inicialmente na década de 1960, com forte aceleração a partir de meados de 1970³⁷⁵.

Nos anos 1980, ocorre a implantação de conjuntos habitacionais (destinados à faixa de população com renda de até três salários mínimos) principalmente na Zona Norte³⁷⁶, consolidando uma ocupação definitiva da periferia, expandindo a cidade até seus limites com os municípios circunvizinhos (IPLANAT, 1993, p. 5), sem que,

³⁷⁰ Que, como visto, nunca foi implementado.

³⁷¹ Como se verifica da leitura das atas do CONPLAN, do ano de 1977.

³⁷² A Ata da 15ª Reunião Extraordinária do CONPLAN, de 17.5.1978, registra que Vicente Ferreira de Castro Neto, técnico da Milder Kaiser Engenharia S/A, do Estado do Paraná, se encontrava assessorando a SEMPLA nos trabalhos de elaboração do Plano Diretor.

³⁷³ Como se pôde observar da pesquisa realizada nas atas daquele Conselho. Dessa pesquisa nos foi possível constatar que uma das grandes preocupações com relação à elaboração do novo Plano Diretor era possibilitar a sua aplicação imediata (para que não se incorresse na mesma situação do Plano de 1974); o que suscitava a discussão quanto à necessidade de se elaborar conjuntamente o Plano e sua regulamentação. (Ver Ata da 11ª Reunião Extraordinária realizada em 17 out. 1977).

³⁷⁴ Conforme se observa na Ata da 19ª Reunião Extraordinária do CONPLAN (4 jun. 1979).

³⁷⁵ Iremos verificar que a partir de 1985, em parte pelo esgotamento do estoque de solo e, por outro lado, em razão da crise do Sistema Financeiro de Habitação e extinção do Banco Nacional de Habitação em 1986, diminui fortemente a provisão pública de moradia em Natal.

³⁷⁶ É válido lembrar que essa parte da cidade também é caracterizada por ser fisicamente segregada pelos condicionantes naturais (Oceano Atlântico, Rio Potengi e mangues) (IPLANAT, 1993, p. 5).

contudo, fossem incrementados os sistemas viários e de transportes nessa parte da cidade.

Assim ocorre, vez que a construção de infraestrutura e equipamentos destinados à melhoria do sistema viário (com os grandes eixos e corredores de transportes coletivos) e ao desenvolvimento do turismo se dá no lado sul da cidade, com o prolongamento da Avenida Prudente de Moraes e outras vias sobre as dunas da parte sul da cidade, no sentido da Cidade Satélite (SANTOS, P., 1998, p. 147).

Completando a dinâmica territorial nessa década ocorre, além da ocupação das áreas centrais ainda disponíveis, a expansão horizontal da cidade nas direções sul, oeste e norte até os limites com os municípios vizinhos (Macaíba, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante), expansão que, nos termos postos por Santos P. (1998, p. 147),

Dá lugar a que se comece a falar da formação de um aglomerado urbano, que já ultrapassa os limites de Natal e se espraia pelos municípios vizinhos, delineando o início de um processo de metropolização.



Figura 9 – Região Metropolitana de Natal

Fonte: Santos, P. (1998, p. 26).

Nota: Modificado pela autora.

Cabe lembrar, nesse contexto, que em meados dos anos 1970 surge, na Zona Norte, o Distrito Industrial de Natal (DIN), o que, nos termos postos por Ademir Araújo da Costa, “favoreceu a expansão da cidade naquela direção chegando a extrapolar os limites municipais, ao atingir os municípios de São Gonçalo e Extremoz”. (COSTA, 2000, p. 123).

Nesse mesmo cenário, acentua-se o processo de verticalização, o que ocorre principalmente nas áreas centrais, além das novas áreas de expansão na parte sul da cidade; ainda que esse crescimento vertical ocorra, em sua maioria, com a edificação de prédio de baixo porte (no máximo cinco pavimentos) (SANTOS, P., 1998, p. 149).

Retornando-se à questão da expansão da cidade através da implantação de programas habitacionais voltados à moradia popular, importante considerar que:

Do início da década de 70 até o ano de 1983, quando o Plano Diretor é finalmente concluído, os agentes promotores estatais do RN (COHAB e INOCOOP) através dos financiamentos para habitação de interesse social, patrocinaram a implantação de 44 conjuntos habitacionais, envolvendo a construção de aproximadamente 32.000 (trinta e duas mil) moradias e atendendo a uma população superior a 176.000 (cento e setenta e seis mil) habitantes, o que correspondia, no início dos anos 80, a mais de 40% da população do Município. (ATAÍDE, 1997, p. 118-119).

Nesse cenário, incluíam-se projetos alternativos que, alinhados com o novo redirecionamento da Política Urbana do país, se destinavam ao atendimento da demanda por moradia dos habitantes das favelas e outros tipos de assentamentos precários (ATAÍDE, 1997, p. 119)³⁷⁷ que, em 1980, já correspondia a quase 8% da população residente em Natal, situada nas regiões Leste (13 favelas), Oeste (12 favelas) e Sul (9 favelas) (ATAÍDE, 1997, p. 122). Nessa época, a população da cidade perfazia um total de 416.906 habitantes (IBGE, 1980).

No contexto político nacional, a Região Nordeste havia sido escolhida pelo Governo Federal como “espaço privilegiado da ação governamental para legitimação de seu projeto político” (ATAÍDE, 1997, p. 122); o que favorecia a liberação de investimentos. Assim, era nos estados nordestinos, e principalmente nas capitais, onde deveriam ser implementadas intervenções “mantendo o mesmo discurso de combate à pobreza e de estímulo à participação social com racionalidade administrativa”³⁷⁸. Essa

³⁷⁷ A autora destaca o Projeto PROMORAR que veio atender o bairro de Felipe Camarão.

³⁷⁸ Esse quadro é delineado em Ataíde (1997, p. 122-126) que revela dados importantes para a clara compreensão desse contexto.

estratégia política trouxe a Natal experiências piloto de programas vinculados ao Ministério de Previdência e Ação Social (MPAS), além de várias ações nas áreas de habitação, transportes, desenvolvimento comunitário e ocupação do solo, incluídas no Plano de Ação do governo municipal à época (ATAÍDE, 1997, p. 125-126).

Nos termos postos por Ataíde, a determinação para elaborar e aprovar o Plano Diretor de 1984 pode ser considerada como uma estratégia política do então Prefeito (e depois Governador) José Agripino Maia para consolidar seu projeto político na cidade (ATAÍDE, 1997, p. 126). Em verdade, em sua gestão, o então prefeito unia a prática clientelista e o planejamento com o *marketing*, dando ênfase ao que denominou de *planejamento participativo e ao desenvolvimento comunitário* (SANTOS, P., 1998, p. 137). Nesse sentido, a ação do governo municipal concretizava-se através da construção de moradias na periferia, centros sociais urbanos, hortas comunitárias, associações de bairro e outras ações do tipo *participativo e comunitário* cuja intenção subjacente era arregimentar a parcela da população (envolvida em tais projetos, programa e atividades em geral) “com o objetivo de transformá-las em eleitores cativos e, conseqüentemente, em votos.” (SANTOS, P., 1998, p. 137-138).

Por outro lado, destaca-se que naquela época já havia se iniciado no país o processo de abertura política que, em nível local, se traduzia no surgimento de alguns movimentos sociais envolvidos com as questões ambientais e com o processo de ocupação do solo urbano de modo geral, o que ocorreu, por exemplo, com os movimentos sociais contra o Projeto “Via Costeira” e contra a construção de um empreendimento hoteleiro na Avenida Pinto Martins (levando a não verticalização do projeto). Nesse contexto, Santos considera que o momento de redemocratização no Brasil, com a tendência de mudança no quadro político-institucional:

[...] contribuiu para que a confecção desse Plano pudesse contar com um mínimo de participação da sociedade. Nesse sentido a Câmara Municipal realizou diversas sessões públicas, nas quais os técnicos da prefeitura expuseram a minuta do plano, que em seguida foi debatido pelos presentes (empresários, líderes comunitários, professores, sindicalistas, ambientalista, profissionais liberais, além dos vereadores) (SANTOS, P., 1998, p. 160).

Contudo, não se pode omitir que àquela época ainda era bastante incipiente a pressão da população através de uma atuação mais conscientizada, assim como a visão

da importância das normas contidas no Plano Diretor³⁷⁹. Vale lembrar que, embora já existente o CONPLAN, esse não garantia uma legítima participação popular, até mesmo em razão de sua composição³⁸⁰.

Nesse cenário, o modelo de planejamento adotado no Plano Diretor de 1984 adotou o mesmo rumo dos Planos de 1974 e Serete, sintonizado com o ideário do planejamento racional e harmônico do modelo de Plano Diretor de Desenvolvimento Local Integrado (PDDLI), concebido a partir dos preceitos da Carta de Atenas que, sob uma visão funcionalista, pensava o zoneamento da cidade a partir do macro, sem buscar e considerar as especificidades da realidade urbana fincadas na cidade real, o que já era criticado em todo o país pelos movimentos sociais e intelectuais que àquela época discutiam a problemática urbana.

Na verdade, o Plano Diretor de 1984 não incorporou os debates da Reforma Urbana em curso nos anos 1980, na qual já se encontrava em pauta o debate público a respeito de “um conjunto de novos princípios e instrumentos voltados para a formação de um quadro jurídico-institucional mais favorável às demandas populares” (DANTAS, 1993, p. 24). Tal debate³⁸¹ só iria ocorrer em Natal a partir da Lei Orgânica do Município (1990), do Código de Meio Ambiente (1992) e, mais fortemente, com o Plano Diretor de 1994. Essa também é a opinião de Josenita Araújo da Costa Dantas³⁸², para quem, o Plano de 1984, voltado especialmente para a legalização de obras, não incorporava a nova concepção de “urbanístico” trazida com o debate nacional das questões urbanas surgido no início da década de 1980, especialmente com relação aos elementos sociais³⁸³ e ambientais existentes no espaço urbano.

Omitindo-se nessa visão de um novo modelo de planejamento urbano, o Plano Diretor de 1984 manteve o caráter tecnocrático, de controle físico e territorial, em que o solo urbano era tratado de forma segmentada através de estabelecimento de usos

³⁷⁹ Conforme R. Oliveira, em entrevista à autora.

³⁸⁰ Como se constata do artigo 248 do Plano Diretor, onde, de seus dezessete membros, apenas um deles representava a Federação dos Conselhos Comunitários, quadro que não se alterou até os dias atuais. A isso se soma o fato de que, naquela época, o CONPLAN muitas vezes funcionou como *bureau* do Chefe do Executivo, vez que os representantes dos conselhos comunitários e sua Federação tinham grande vinculação com o então Prefeito (José Agripino Maia), como lembram Santos (1989; 1998) e Ataíde (1997).

³⁸¹ O que iria inaugurar questões polêmicas para o setor construtivo.

³⁸² Coordenadora do processo de construção do Plano Diretor de 1994 (e Diretora Técnica do IPLANAT àquele momento) em entrevista à autora.

³⁸³ É válido lembrar que, àquela época, já havia um debate sobre as áreas de interesse social, o que acontecia especialmente em Recife e em Belo Horizonte.

diferenciados para cada zona, desconsiderando as diferenciações históricas de cada uma das áreas da cidade.

Analisando as normas contidas no Capítulo II do Plano, em que estão contemplados os objetivos e diretrizes gerais, alguns aspectos se destacam³⁸⁴.

Reintroduzindo, com outras palavras, o §1º do artigo 1º do Plano anterior, assim prescrevia o artigo 3º da Lei nº 3.175/84:

O Plano de Organização Físico-Territorial visa alcançar o desenvolvimento físico racional e harmônico da estrutura urbana no Município, capacitando-o a assegurar condições adequadas de habitação, circulação, trabalho e lazer, bem como a preservar prédios e sítios notáveis pelos valores culturais, paisagísticos e ecológicos e, de forma geral, propiciar a melhoria das condições de vida da comunidade (NATAL, 1984).

Da leitura dessa norma, constata-se que ali se encontrava um objetivo geral (o desenvolvimento físico racional e harmônico da estrutura urbana) destinado a assegurar à comunidade o atendimento de várias necessidades sociais (dentre as quais a habitação) e a preservação de recursos naturais (em sua acepção ampla) no sentido de que fosse alcançada a melhoria de suas condições de vida. Contudo, para atender a esse grande objetivo, o plano se apoiava no parâmetro único e central do zoneamento³⁸⁵ por usos e funções urbanas, “o qual era subordinado a uma visão setorial e fragmentada da cidade” (ATAÍDE, 1997, p. 129).

Nessa mesma análise, constata-se que, em seu artigo 4º, o Plano preconizava a promoção da “perfeita adequação da estrutura urbana ao bem-estar da população” (alínea a) e o “melhor aproveitamento dos investimentos públicos” (alínea e). Porém, ao mesmo tempo em que não apresentava nenhum instrumento urbanístico que viesse estimular essa “perfeita adequação” ou o “melhor aproveitamento” (não contribuindo para reverter a lógica da produção do espaço urbano), o Plano de 1984 colocava como seus objetivos “impedir o rebaixamento econômico da propriedade urbana” que poderia ser causado pela “promiscuidade de usos e funções conflitantes numa mesma área”.

Desse modo, seguimos Santos, P. (1989) e Ataíde (1997) na compreensão de que esse instrumento legal veio institucionalizar e transferir para o domínio do espaço a

³⁸⁴ A abordagem de Santos, P. (1989; 1998) e de Ataíde (1997) foram essenciais na análise que ora desenvolvemos.

³⁸⁵ Através dele, o município foi dividido em 16 zonas que, por sua vez, foram classificadas em 46 subzonas, como bem contabiliza Ataíde (1997). Destaca-se que essas zonas foram definidas de forma aleatória não correspondendo à divisão em bairros no município.

estrutura de classes existente na cidade, refletindo os interesses dos grupos que àquele momento conduziam a elaboração das normas urbanas. Nesse sentido:

Essa operação urbanística, que tem sua base na economia, adquire o caráter político-ideológico, ao separar, no espaço urbano, as zonas de habitação das classes dominantes e as zonas de habitação das classes dominadas. (SANTOS, 1989, p. 115).

Sob essa inspiração racionalista e funcionalista, foi construído o Plano Diretor de 1984, o que se refletiu nas normas ali inseridas. Destaca-se que já nesse primeiro Plano Diretor (implementado, ainda que parcialmente) no município de Natal³⁸⁶ não houve a devida atenção à necessidade de promover a sua regulamentação, prevista para ser promovida pelo Executivo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir de sua vigência.³⁸⁷

3.3.2 O meio ambiente, a moradia e seus espaços na cidade

No contexto daquelas normas, o meio ambiente continuou sendo tratado sob uma visão de proteção estrita dos recursos naturais, desvinculado das questões sociais urbanas, e a questão da habitação não foi visualizada em suas dimensões reais e conflituosas no espaço da cidade³⁸⁸. Em ambos os casos, não se identificava a noção de direitos que viria a ser incorporada aos dois planos posteriores, como será visto adiante.

Seguindo a ideia preservacionista introduzida pelo Plano Diretor de 1974, e que guiava predominantemente a legislação ambiental no Brasil àquela época (em que pese a então recente edição da Lei Federal n.6938/81), foram introduzidas no Plano de 1984 uma série de normas destinadas à preservação dos recursos naturais existentes na cidade. Nesse sentido, vale registrar o art.5º que estabelece, dentre suas diretrizes gerais, a de ordenar:

a) o uso da orla marítima e áreas adjacentes a rios, córregos e outros cursos d'água, incentivando as atividades do turismo e lazer, desde

³⁸⁶ Defendemos tal entendimento já que o primeiro Plano Diretor de Natal (1974) não foi devidamente implementado e que as intervenções urbanas anteriores tinham a natureza de intervenções físicas na cidade e não de normas de planejamento urbano.

³⁸⁷ Conforme determinava o artigo 254 da Lei nº 3.175/84.

³⁸⁸ Vale registrar que na Ata da 28ª Reunião Extraordinária do CONPLAN (18 jun. 1982) encontra-se consignada a preocupação do representante da UFRN (Conselheiro Fausto Jacinto Faria) no sentido de que aquele Conselho estivesse “induzindo a uma segregação através da ocupação do solo”. Em resposta, encontra-se registrada manifestação no sentido de que no Plano Diretor havia abertura para projetos de caráter social, que se adaptariam em qualquer zona.

que não prejudique o equilíbrio ecológico, a qualidade da água, ou provoque alterações no clima;
 b) a preservação das dunas migrantes com a finalidade específica de fixá-las e promover a ocupação racional das dunas fixas com o fim de manter o equilíbrio da recarga dos aquíferos subterrâneos;
 c) o planejamento do sistema de áreas verdes, preservando as atuais e promovendo o aumento do índice de áreas verdes por habitante. (NATAL, 1984).

Também nesse Plano Diretor, ao lado da Área Urbana (AU) e da Área de Expansão Urbana (AEU), foi instituída a Área de Preservação Permanente (APP)³⁸⁹. Em seu artigo 9º, as áreas de preservação permanente foram definidas como aquelas que “por suas características físicas, ecológicas, culturais, históricas ou paisagísticas, exijam cuidados de manutenção ou restauração de seu estado, a fim de proteger, preservar ou recuperar o meio ambiente e os patrimônios natural e cultural do Município”; sendo consideradas como tais: as dunas migrantes, os rios e demais cursos d’água, as encostas ou partes delas, os mangues e salinas e as lagoas (art.10).

Embora não constituindo zonas especiais nos termos daquela Lei, também foram consideradas áreas de preservação permanente (art.11): a) as áreas utilizadas como praças, parques, bosques ou jardins e todas as áreas de uso público; b) os espaços reservados a áreas verdes e de recreação nos planos de arruamento e loteamento; c) demais áreas que contivessem revestimentos florísticos e demais formas de vegetação nos termos de seu Capítulo VI (Das Áreas Verdes).

Dizia o Plano Diretor de 1984, em seu art.29, que o zoneamento das áreas de preservação permanente³⁹⁰ deveria classificar-se como de preservação rigorosa (ZPR) ou de preservação moderada (ZPM)³⁹¹, em função dos cuidados especiais exigidos nos termos do referido artigo 9º, sendo essas zonas consideradas especiais.

Também se encontrava previsto naquele Plano (art.30) que o zoneamento das áreas de preservação permanente deveria permitir a utilização das mesmas conforme ali prescrito, desde que não houvesse comprometimento de suas características ambientais, sendo-lhes vedada qualquer outra utilização. Para a ZPR, seriam permitidos usos controlados, tais como: áreas públicas de lazer e cultura, bem como de pesquisas

³⁸⁹ Como esclareceu o Conselheiro Moacyr Gomes da Costa, na reunião do CONPLAN realizada em 5 maio 1982 (23ª Reunião Extraordinária), a nova proposta apenas apresentava as áreas consideradas como tal, podendo o Executivo eleger outras através de Decreto.

³⁹⁰ Destaca-se que nunca houve a regulamentação dessa Zona de Preservação.

³⁹¹ Como se observa da Ata da 28ª Reunião Extraordinária do CONPLAN (18 jun. 1982), havia, à época da discussão daquele plano, a preocupação de manter a zona rural na cidade, onde se localizavam granjas e fazendas, ficando a mesma, segundo a proposta do plano em discussão, inserida na Zona de Preservação Moderada (ao sul da Zona Residencial 1 – ZR-1).

científicas, ou de equipamentos de relevante interesse público que comprovadamente só se tornassem viáveis naquelas zonas (art.30, inc. I). E para a ZPM seriam permitidos usos controlados, tais como: áreas de produção de alimentos, sítios, granjas, cemitérios, além de outros usos previstos para a ZPR. Podemos assim visualizar tais espaços ambientais protegidos pelo Plano Diretor de 1984.

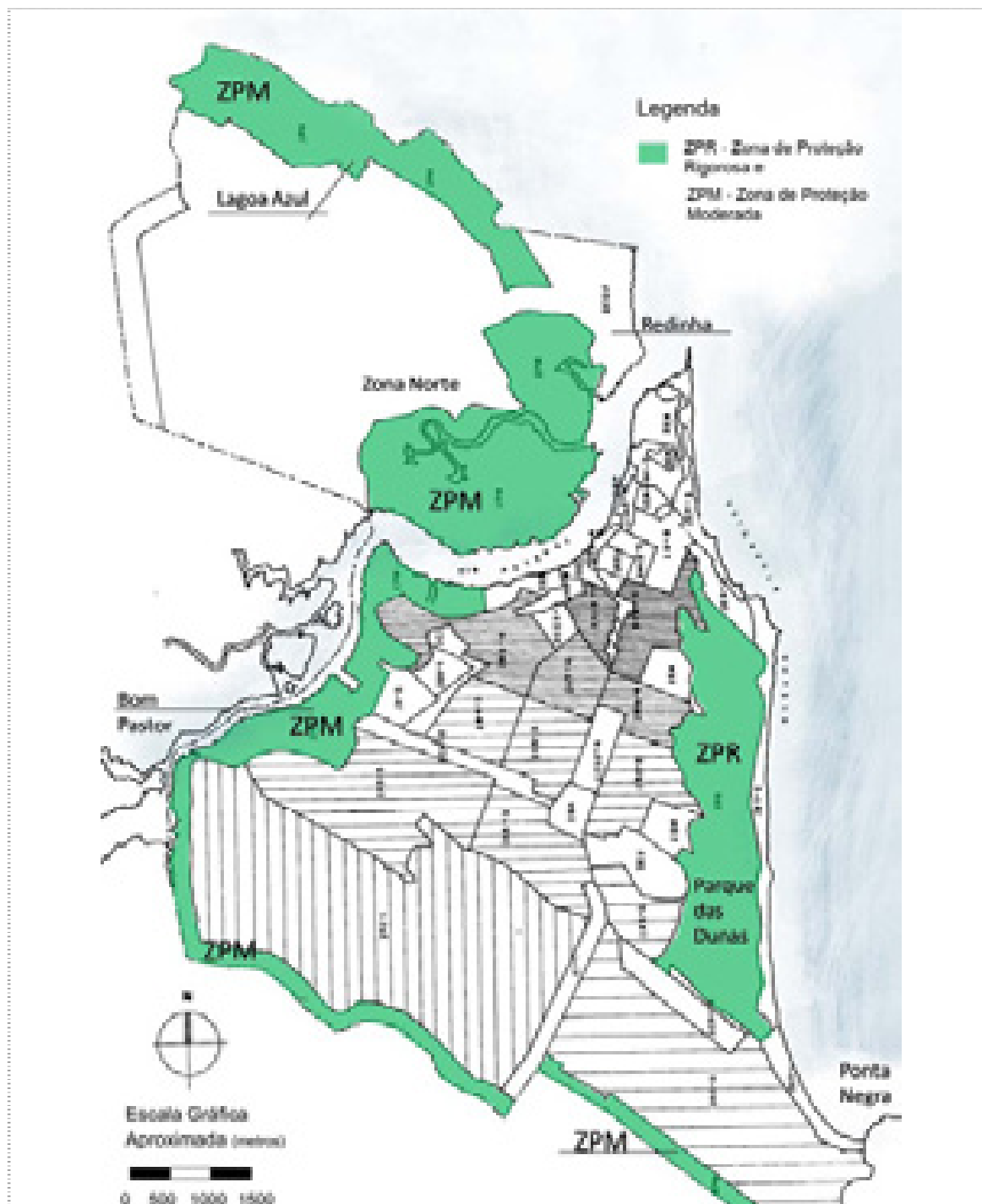


Figura 10 – Áreas de Preservação Permanente, constituídas pelas Zonas de Proteção Moderada e Rígida.

Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de 1984. Base de dados GEHAU DARQ (2010).

Nota: Modificado pela autora, para destaque da área de interesse.

Importa destacar que ali também foi criado um capítulo próprio para as áreas verdes³⁹², em que também foram considerados de preservação permanente: revestimentos florísticos e demais formas de vegetação natural ou implantada, conforme sua peculiar localização (art.192); além das coberturas vegetais destinadas a atenuar a erosão, a proteger sítios de beleza e valor paisagístico, natural, científico ou histórico, e aquelas a se servirem de faixa de proteção de vias, parques, rodovias, dentre outros (art.193).

Ainda que o Plano Diretor de 1984 tenha concedido atenção especial ao ambiente natural na cidade, criando algumas áreas especialmente protegidas, é importante compreender que, àquela época, o tema ambiental ainda aparecia na legislação urbana em geral (especialmente nos Planos Diretores), de forma restrita, voltada para a preservação ou conservação de componentes ambientais (dunas, mangues, salinas etc.), sem que fossem considerados esses elementos como parte de um território que apresenta conflitos quando apropriados por diversos agentes que atuam na sua produção (BENTES SOBRINHA, 1993, p. 15)³⁹³. Não fugiu a essa regra o Plano Diretor de 1984, elaborado a partir do modelo da cidade ideal e desconsiderando a realidade social, em que grande parte da população já se encontrava excluída do mercado formal de moradia, ocupando áreas ambientalmente frágeis.

Com relação à moradia, que naquele momento já era um grave problema na cidade, quando se tratava da parcela pobre da população, o Plano Diretor de 1984 teve um olhar voltado apenas para a produção de moradia do mercado formal, praticamente negligenciando a ocupação informal ocorrida historicamente na cidade. Isso é bem observado, ao se constatar algumas normas contidas no plano, bem analisadas por Ataíde (1997, p. 132-148). Segundo essa autora, não havia nos objetivos e diretrizes do plano o reconhecimento da chamada produção informal ou habitação de interesse social³⁹⁴. O conceito de unidade de vizinhança foi definido por um ideal ótimo de

³⁹² Como se observa da leitura da Ata da 17ª Reunião Extraordinária do CONPLAN (20 jun. 1978), a criação do sistema de áreas verdes deveria ter como objetivo “assegurar ao Município a amenidade do seu clima, convenientes condições de salubridade e espaços para recreação ativa e contemplativa”, o que se expressa no texto do Plano Diretor de 1984 (artigo 191). Registra-se que a regulamentação do capítulo das “Áreas Verdes do Município de Natal” foi discutida no CONPLAN no final do ano de 1985 (v. Atas das 42ª e 43ª Reuniões Extraordinárias), ainda que não tenha sido efetivada.

³⁹³ Como exemplo dessa situação, a autora diz que as favelas instaladas em áreas de mangue, dunas, salinas etc. não encontravam outras formas de tratamento, segundo aquela visão, senão o descaso com sua existência histórica.

³⁹⁴ Destaca a autora que entre as diretrizes do plano (art.5º, I) há menção à “população sub-normal”; ficando implícito no texto do documento que “habitação sub-normal” seria aqueles espaços de moradia ocupados por populações de baixa renda.

concepção de cidade, que não era compatível com a estrutura fundiária dos espaços ocupados pela população de baixa renda, não havendo referência à integração da forma de ocupação desses assentamentos “sub-normais” no contexto dos padrões definidos pelas criadas unidades de vizinhança tampouco no contexto da cidade em geral. Nos termos postos pela autora:

O Plano Diretor não incorporava as favelas e as vilas, ainda que essas já fizessem parte do cenário da cidade na época de sua elaboração e aprovação. Esses assentamentos foram considerados como espaços de conflitos - “funções conflitantes numa mesma área” (art.4º, alínea b) – e, por essa razão, deveriam ser ajustados aos preceitos da cidade ideal (ATAÍDE, 1997, p. 133).

Ainda segundo Ataíde, o Zoneamento definido naquele instrumento não correspondia ao processo histórico de ocupação das áreas na cidade, assim como a aplicação dos conceitos de uso conforme, uso tolerado, uso não conforme e de lotes mínimos diferenciados por zonas, colocava muitas áreas da cidade em condições de ocupação ilegal (como aconteceu nos bairros de Nova Descoberta e Lagoa Seca) (ATAÍDE, 1997, p. 134). Além disso, o padrão de parcelamento (com lote mínimo de 450,00 m²) em todas as zonas residenciais e na maioria das áreas da cidade (centrais ou periféricas) não correspondeu às condições econômicas de acesso a terra por parte da maioria da população, vindo atender especialmente os interesses do mercado imobiliário, impulsionando a produção de construções verticalizadas e produzindo a chamada “expulsão branca” em partes da cidade. (ATAÍDE, 1997, p. 140)³⁹⁵.

Por outro lado³⁹⁶, os bairros de Bom Pastor, Mãe Luiza, Rocas e Santos Reis foram considerados áreas críticas, compondo a Zona Especial³⁹⁷ de Recuperação Urbana (ZER)³⁹⁸; enquanto toda a Zona Norte foi considerada Zona Especial de Expansão Urbana.

³⁹⁵ A autora lembra que isso ocorreu com famílias pobres, que residiam em lotes não-conformes, nos bairros de Lagoa Nova e Dix-Sept Rosado.

³⁹⁶ Ainda segundo alerta de Ataíde (1997, p. 137).

³⁹⁷ As Zonas Especiais foram definidas no parágrafo único do art.55 daquele Plano Diretor.

³⁹⁸ Tendo observado o processo de elaboração daquele Plano, considera Ataíde (em entrevista à autora) que não houve polêmicas para inclusão da ZER no Plano Diretor de 1984, provavelmente pelo fato de os setores construtivos não terem interesse nas áreas que haviam sido ali definidas.

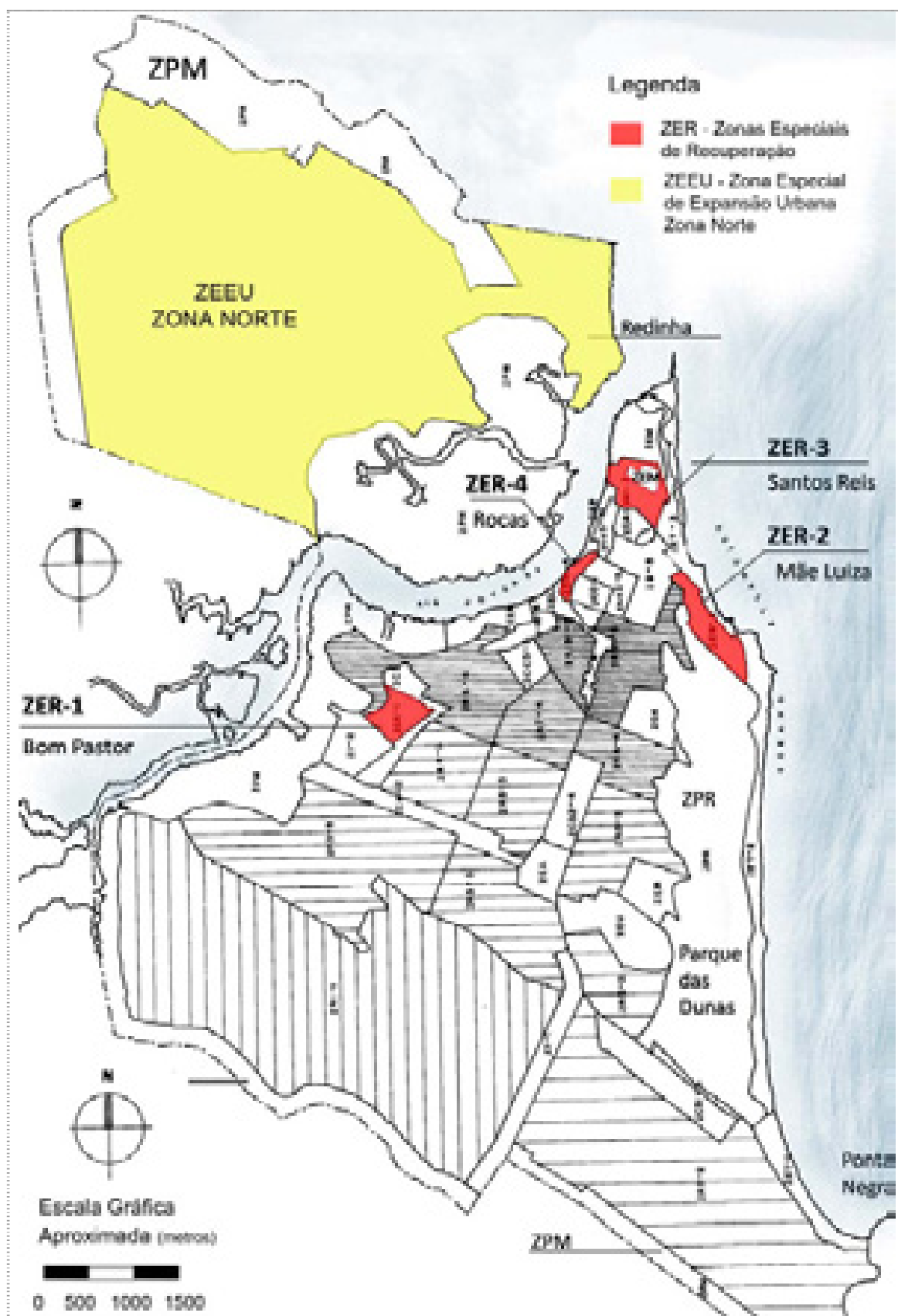


Figura 11 – Zonas Especiais de Recuperação Urbana e Zona Especial de Expansão Urbana
 Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de 1984. Base de dados GEHAU/DARQ (2010).
 Nota: Modificado pela autora, para destaque da área de interesse.

Contudo, a regulamentação dessas Zonas foi remetida a um momento posterior, o que nunca ocorreu, fazendo com que, até o Plano de 1994 (com a criação das áreas especiais de interesse social), não houvesse qualquer parâmetro que orientasse sua ocupação³⁹⁹.

Por fim, ainda que a inclusão de um tratamento próprio para os “programas habitacionais e das edificações de interesse social” (Seção V do Capítulo V)⁴⁰⁰ tenha significado “a institucionalização, em nível municipal, de uma tentativa de articulação entre política habitacional e planejamento urbano”⁴⁰¹, a abrangência dos programas habitacionais de interesse social (incluindo camadas de renda de até 10 salários mínimos) fez com que quase toda a população do município fosse beneficiária daqueles programas⁴⁰², inviabilizando o atendimento das necessidades da parcela da população verdadeiramente excluída do acesso a terra e ao mercado formal de habitação.

Compilando esse momento de planejamento urbano, entende Santos que o Plano Diretor não conseguiu modificar a tendência de segregação social encontrada na origem das intervenções urbanas.

O Plano Diretor 84, portanto, adotou um esquema de zoneamento estritamente funcional e estabeleceu a Unidade de Vizinhança como modelo a ser implantado nas áreas de expansão urbana, inclusive, pela primeira vez, na margem esquerda do rio Potengi – na Zona Norte. Entretanto, esta diretriz não foi obedecida e o zoneamento funcional não pode se contrapor às tendências históricas de utilização de atividades. O Plano Diretor de 84, portanto, não conseguiu interferir na tendência de urbanização existente, baseada nos eixos viários estabelecidos no início do século pelo Plano da Cidade Nova, e retificados a partir de 1942, preservando a forma de apropriação urbana, e a segregação sócio-espacial (SANTOS, 1998, p. 163).

Em que pese todos esses aspectos, consideramos que a experiência das ZER (a servir de exemplo de “como não fazer”) serviu de base como subsídio para as discussões no campo da Reforma Urbana, o que viria ocorrer por ocasião da elaboração do Plano Diretor de 1994.

³⁹⁹ Senão a limitação de gabarito estabelecida em caráter geral no parágrafo único do artigo 251 das Disposições Transitórias do Plano.

⁴⁰⁰ A esses programas, também se aplicava o Anexo XII que estabelecia prescrições específicas para arruamentos e loteamentos de interesse social.

⁴⁰¹ Reproduzindo, contudo, o formato da Política Habitacional produzida no Brasil e no estado do RN (ATAÍDE, 1997, p. 142).

⁴⁰² Conforme dados do IBGE (1991), postos no estudo de Ataíde (1997, p. 143), apenas 10% da população residente em Natal possuíam renda acima de 10 salários mínimos, o que fazia com que o restante (ou seja, 90%) fosse beneficiária de programas habitacionais de interesse social.

3.3.3 As Zonas Especiais de Interesse Turístico na orla marítima, sua regulamentação e o momento posterior – as áreas de controle de gabarito (o patrimônio cênico-paisagístico)

3.3.3.1 Aspectos gerais relevantes

A instituição, no Plano Diretor de 1984, das zonas especiais de interesse turístico em toda a orla marítima da cidade pode ser considerada um relevante ganho para o planejamento urbano local, somando-se à definição das áreas de controle de gabarito em toda aquela orla e sua regulamentação, compondo um especial capítulo na história de preservação do patrimônio ambiental (cênico-paisagístico) da cidade e um marco da relação entre o direito à paisagem e sua concretização legislativa (por meio da instituição de espaços especiais).

É interessante lembrar que àquela época já vigorava a Emenda Constitucional de 1969, que concedia proteção especial aos monumentos e paisagens naturais notáveis⁴⁰³, e especialmente a Lei Federal nº. 6.513, de 20 de dezembro de 1977, que dispunha sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico a serem preservados e valorizados no sentido de seu valor cultural, natural, paisagístico, e na qual era concedida a possibilidade dos municípios e estados instituírem suas áreas especiais em legislação própria, observadas as diretrizes fixadas naquela Lei.

Como se depreende do texto da citada Lei Federal, em especial o artigo 11, a instituição das áreas especiais de interesse turístico tinha por fim a elaboração e execução de planos e programas destinados a:

- I – promover o desenvolvimento turístico;
- II – assegurar a preservação e valorização do patrimônio cultural e natural;
- III – estabelecer normas de uso e ocupação do solo;
- IV – orientar a alocação de recursos e incentivos necessários a atender os objetivos desta Lei. (Lei Federal nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977).

No Município de Natal, possivelmente com inspiração no texto da referida norma federal, a introdução das zonas especiais de interesse turístico (e não apenas áreas) teve como principal objetivo a compatibilização das finalidades ali contidas, de

⁴⁰³ No Capítulo 2 tratamos da proteção ao patrimônio paisagístico inserido em sede constitucional desde a Carta Constitucional de 1934.

modo a permitir que, através de uma adequada regulação do uso e ocupação do solo naquele espaço costeiro, pudesse se desenvolver o exercício da atividade turística com a preservação dos recursos naturais, especialmente os paisagísticos existentes naquele ambiente. Cabe lembrar ainda que já no Plano Diretor de 1974 havia um olhar especial para essas áreas no momento em que foram criados os setores de praia (ainda que não implementados) como integrantes das Zonas Especiais.

Dentre as diretrizes gerais do Plano de 1984, foi incluída a de:

[...] ordenar o uso da orla marítima e áreas adjacentes a rios, córregos e outros cursos d'água, incentivando as atividades de turismo e lazer, desde que não prejudique o equilíbrio ecológico, a qualidade da água, ou que provoque alterações no clima. (Plano Diretor de Organização Físico-Territorial, art. 5º, inciso X).

Em seu artigo 55, parágrafo único, o Plano Diretor de 1984 definiu como Zona Especial: “a área do território do Município que recomende disciplina especial em função de sua destinação específica, localização, características ecológicas, históricas paisagísticas, culturais e sociais”. (PLANO DIRETOR DE ORGANIZAÇÃO FÍSICO-TERRITORIAL, 1984).

Na mesma norma, foi prescrito que essas zonas especiais teriam sua localização, usos, prescrições e demais condições fixadas em lei regulamentadora, atendendo a projetos específicos elaborados pela Secretaria Municipal de Planejamento, ouvido o CONPLAN. As leis regulamentadoras das ZET's somente foram editadas em 1987 (ZET-1 e ZET-3) e em 1994 (ZET-2), significando uma evidente omissão no âmbito da atuação estatal de proteção daqueles (cobiçados) espaços. Contudo, uma importante norma contida no Plano de 1984 (parágrafo único do art. 251), veio contribuir, desde logo, para a proteção paisagística naquelas Zonas Especiais⁴⁰⁴, no momento em que limitou em 2 (dois) pavimentos o gabarito de quaisquer construções até que viessem a ser editados os regulamentos respectivos⁴⁰⁵. Isso evidencia que, desde aquele momento, houve uma preocupação com o valor cênico-paisagístico das áreas situadas na zona litorânea da cidade.

Ainda que não se tenha encontrado outros registros de debates sobre a inclusão dessas áreas litorâneas como zonas especiais no texto do Plano Diretor de 1984, já se

⁴⁰⁴ Incluindo outras Zonas Especiais, como as de Recuperação (ZER's).

⁴⁰⁵ Ainda que essa norma tenha sido desatendida, como, por exemplo, no caso do (pretendido) empreendimento *Paradiso Mare Resort*, previsto para implantação na ZER-2 (Mãe Luiza) e cujo licenciamento pelo IPLANAT permitiu a construção de quatro pavimentos (utilizando como artifício o argumento de considerar dois deles como subsolo).

observava a preocupação com a elaboração de seu regulamento, no momento de uma das discussões da proposta no CONPLAN, o que se deu através da seguinte manifestação do Conselheiro Fausto Jacinto Faria (representante da UFRN):

Sendo o Plano um documento prospectivo e instrumento de freio para a especulação imobiliária, torna-se necessário agilizar a regulamentação das Zonas Especiais para que a Secretaria Municipal de Planejamento possa dispor de um instrumento legal e disciplinador do uso do solo urbano⁴⁰⁶.

As zonas especiais de interesse turístico (ZET) foram delimitadas no Anexo I do Plano, englobando toda a área litorânea da Praia do Forte até o Morro do Careca, que ali foi dividida em três zonas distintas, as quais passaram a se constituir na ZET-1 (Ponta Negra), ZET-2 (Via Costeira) e ZET-3 (Praia do Meio).

⁴⁰⁶ Conforme se constata da leitura da Ata da 36ª Reunião Ordinária do CONPLAN realizada em 10 maio 1982.

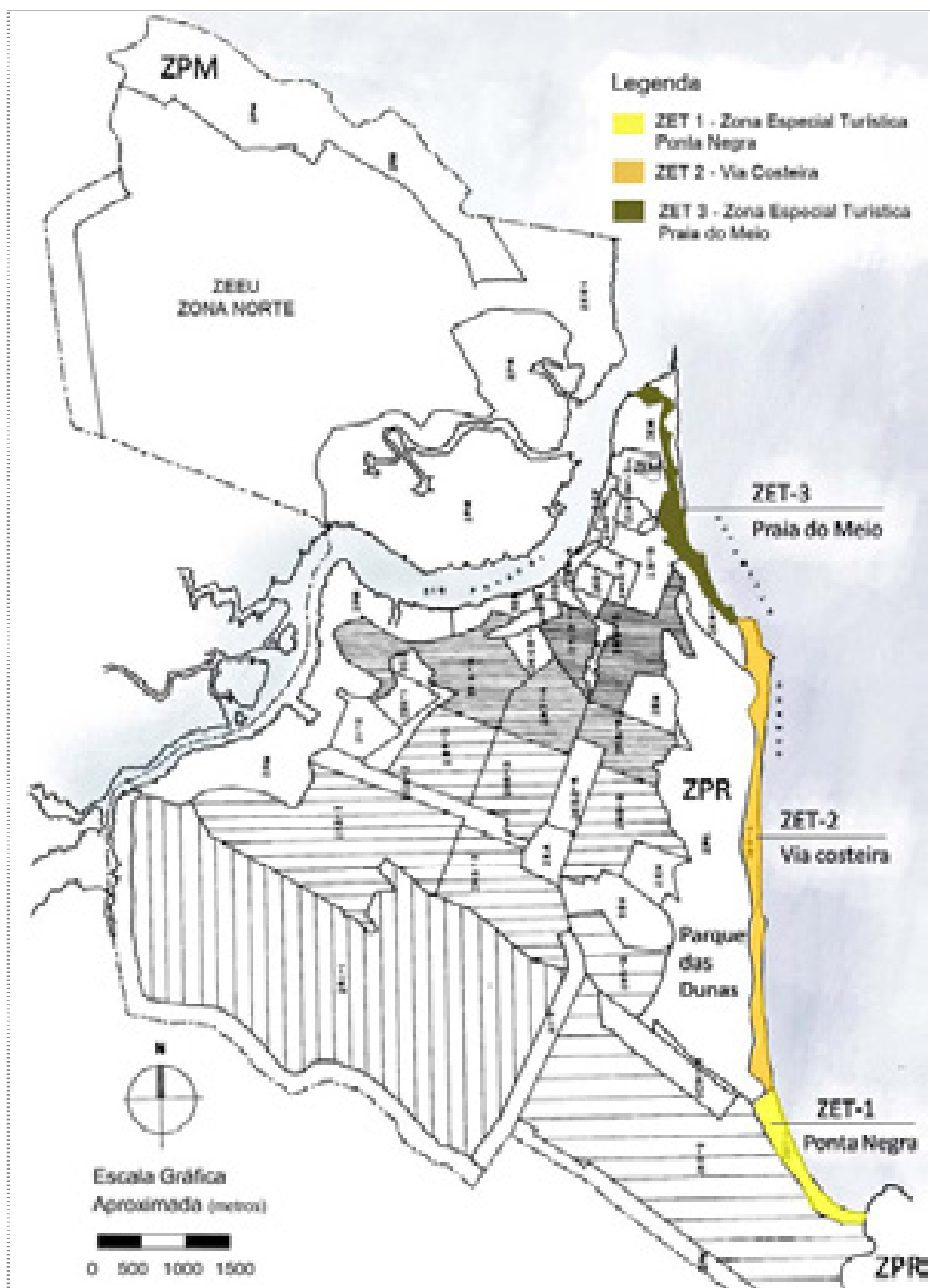


Figura 12 – Zonas Especiais Turísticas.

Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de 1984. Base de dados GEHAU DARQ (2010).

Nota: Modificado pela autora, para destaque da área de interesse.

Lembremos que a implementação do Projeto Via Costeira-Parque das Dunas veio inaugurar o envolvimento estatal direto na promoção da atividade turística na

cidade, com reflexo em toda a área costeira; e que, portanto, suscitava um maior controle do uso e ocupação do solo. Isso porque a ocupação do solo na faixa litorânea nem sempre ocorria de modo a preservar os recursos naturais, os interesses sociais e o patrimônio público ambiental.

Nesse contexto, é o entendimento de Bentes Sobrinha (2001, p. 101), segundo a qual:

Num contexto marcado pela ausência de estruturas democráticas de governo, e pela predominância das idéias do Urbanismo Racionalista, verificou-se a cisão entre os Planos e os processos de apropriação do solo. Nessa perspectiva, os projetos turísticos tenderam a agravar, por exemplo, as práticas de especulação imobiliária e de apropriação indiscriminada do patrimônio público ambiental.

Tendo acompanhado alguns discussões técnicas da época, Rosa Pinheiro de Oliveira⁴⁰⁷ considera que a criação da Zona Especial de Interesse Turístico no Plano de 1984 demonstrou uma visão de interesse público sobre alguns espaços da cidade, como essas áreas costeiras, ainda que sua regulamentação só tenha ocorrido em momento posterior. Embora tivesse havido um debate com os segmentos que integravam o CONPLAN à época, ela recorda que as polêmicas não eram maiores pois não se visualizava as consequências da implementação dessas áreas; ficando os conflitos para o momento da regulamentação da norma. Nesse contexto, lembra que Natal é uma das únicas cidades litorâneas do Nordeste que possui essa proteção especial à orla e que, durante todo esse tempo, vem mantendo-a⁴⁰⁸.

Sobre essas zonas especiais, diz Ruth Ataíde⁴⁰⁹ que sua instituição ocorreu em razão do requerimento dos movimentos sociais que combatiam o processo de verticalização na orla e defendiam a proteção da paisagem e do patrimônio histórico da cidade e pelas entidades profissionais, particularmente o IAB/RN. Também recorda a mesma professora que, nos anos 1980, a ação da indústria de turismo estava no seu início, tendo crescido a partir da década de 1990 e que as ZET's foram aprovadas no meio do debate constituinte, o que proporcionava o clima suficiente para a sua aceitação e regulamentação em favor dos interesses públicos que viria resguardar. Nesse sentido, considera que a instituição dessas zonas especiais foi um avanço no plano, ainda que,

⁴⁰⁷ Conforme Oliveira, em entrevista à autora. Esclarece que naquela época acompanhou o assunto pelo fato de ser estudante do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRN envolvida nas discussões sobre o planejamento urbano.

⁴⁰⁸ Também nos termos considerados por R. Oliveira, em entrevista à autora.

⁴⁰⁹ Em entrevista à autora.

naquele momento, não se visualizasse importantes questões atinentes à regulamentação dessas áreas e nem houvesse, por parte da Administração, uma preocupação com a devida estrutura de gestão para que as mesmas viessem cumprir a função para a qual foram instituídas.

Embora constatado o caráter tecnocrático e funcionalista do Plano de 1984, não se pode ignorar o mérito dessa norma pelo fato de inaugurar a instituição de áreas ambientais frágeis, incluindo-se aquelas com funções paisagísticas essenciais para a cidade; ainda que se tenha em conta o fato de que essa instituição só se tornou possível no bojo de uma lei municipal que previa o uso da área para fins turísticos, o que suscitava, nesse sentido, uma atuação proativa do Poder Público.

A manutenção da proteção legal dessas áreas vem ocorrendo por mais de vinte e cinco anos, especialmente com os Planos Diretores de 1994 e de 2007, podendo ser considerado um importante reconhecimento dos direitos (fundamentais) ao ambiente e à paisagem que se concretizam por meio da instituição daqueles espaços. Contudo, exatamente por se situarem em ambiente privilegiado na cidade, notadamente para o setor imobiliário, essas áreas se colocam como objeto de permanente desejo no sentido da supressão e modificação das limitações que sobre elas incidem⁴¹⁰. E mais: pelo fato de, em Natal, a ocupação da orla costeira ter historicamente ocorrido pela população mais pobre da cidade, essa se encontra nesse mesmo contexto de fragilização de seu direito à moradia nessas áreas privilegiadas.⁴¹¹

Assim, se faz necessário conhecer o processo de construção da proteção legal a esses espaços, o que será feito considerando a discussão da regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Turístico no CONPLAN.

Destaca-se que as zonas especiais de interesse turístico foram as únicas do Plano Diretor de 1984 a serem regulamentadas, tendo sido integralmente recepcionadas pelos Planos posteriores, especialmente quanto ao limite de gabarito estabelecido para cada uma delas. Contudo, ao final do ano de 2009, informa o Secretário Adjunto de

⁴¹⁰ As seguintes declarações de empresário do ramo imobiliário (no ano de 2001) bem revelam esse fato: “Areia Preta é mais cara devido à paisagem. A verticalização foi liberada recentemente pela pressão dos empresários. Natal e Rio de Janeiro são as únicas cidades brasileiras que tem favela à beira mar” (NOBRE, 2001, p. 115).

⁴¹¹ Isso também é comprovado quando, ao se referir pejorativamente às favelas existentes na orla, especialmente ao já consolidado Bairro de Mãe Luiza e à Brasília Teimosa, o mesmo empresário acima citado insinua que a legislação urbanística deve continuar a ser alterada; deixando implícito o desejo de eliminar o controle de gabarito ali existente, como considera Nobre (2001, p. 115).

Licenciamento e Fiscalização da SEMURB, arquiteto Daniel Nicolau Vasconcelos Pinheiro⁴¹², que todas as ZET's passarão por um processo de revisão.

Em que pese a dinâmica inerente ao planejamento urbano e a discricionariedade que possui o administrador e legislador na modificação da legislação urbana, é de se reconhecer que os atributos (cênico-paisagísticos) que as áreas de interesse turístico albergam, os direitos (ao ambiente e à paisagem) que se concretizaram com a instituição legal dessas áreas e a manutenção de sua proteção por mais de vinte e cinco anos militam fortemente em favor da vedação da flexibilização *in pejus* de sua proteção.

3.3.3.2 A ZET-1 (Ponta Negra) e a área *non aedificandi*

A primeira Zona Especial de Interesse Turístico de Natal (ZET-1) foi objeto de preocupação quanto a sua regulamentação já no ano de 1984, quando se registra a primeira discussão no CONPLAN⁴¹³ sobre essa zona. Nessa ocasião, foi feita explanação pelo GEPDN (Grupo Executivo do Plano Diretor de Natal), com ilustração cartográfica e efetiva discussão principalmente quanto a vagas para estacionamento que se fariam necessárias para hotéis, edifícios residenciais e outros equipamentos voltados para a prestação de serviços, sem que fosse diminuída “a qualidade de vida dos moradores da área e usuários dos equipamentos citados”, como se encontra ali expressamente registrado⁴¹⁴.

O aprofundamento do debate a respeito daquela regulamentação ocorreu, no âmbito daquele Conselho, a partir da apresentação de parecer pela Conselheira Relatora da proposta (representante do IAB/RN)⁴¹⁵, quando foi solicitada vista do processo, pelo então representante da FIERN⁴¹⁶, a fim de que o mesmo fosse discutido junto aos membros daquela Federação e da construção civil; sendo aquela Relatora convidada para expor seu parecer em reunião daquele segmento⁴¹⁷. Ali se verificou a existência de duas propostas: a original, submetida à análise da relatora, e a proposta do GEPDN, que modificava (em alguns pontos) a proposta original. Naquela mesma reunião, foi lido

⁴¹² Em entrevista à autora.

⁴¹³ Conforme Ata da 34ª Reunião Extraordinária do CONPLAN (26 nov. 1984).

⁴¹⁴ Destaca-se que naquela mesma ocasião foi pedida urgência para a matéria, a fim de que a mesma fosse encaminhada à Câmara Municipal ainda naquela Legislatura (conforme Ata da 35ª Reunião Extraordinária do CONPLAN, realizada em 18 dez. 1984).

⁴¹⁵ Marta Santa Cruz Pordeus.

⁴¹⁶ Fernando Luiz Gonçalves Bezerra.

⁴¹⁷ Conforme Ata da 35ª Reunião Extraordinária do CONPLAN (18 dez. 1984).

documento encaminhado ao CONPLAN, pelo Presidente e Vice-Presidente⁴¹⁸ da Associação de Moradores dos parques residenciais de Ponta Negra e Alagamar, tendo como título “Veemente repúdio a qualquer alteração nos atuais limites de construção de edifícios no citado bairro de Ponta Negra”⁴¹⁹, fruto de movimento espontâneo da comunidade, o qual reuniu 1263 assinaturas.

Os debates sobre a regulamentação daquela área continuaram no CONPLAN logo no início do ano seguinte, registrando-se importantes manifestações⁴²⁰. Em princípio, por parte da relatora da proposta, observa-se a permanente preocupação com a necessidade de serem considerados os problemas de infraestrutura daquela área, assim como “a preservação do interesse turístico através da manutenção da beleza da paisagem local”; sob a premissa de que “o Plano Diretor deve orientar a urbanização desejada, reprimindo tendências não desejáveis e não só consolidar situações existentes”.⁴²¹

O Conselheiro Fernando Luiz Gonçalves Bezerra, que havia pedido vista ao processo, considerou que havia dois pontos comuns na proposta do GEPDN e do IAB/RN: o tratamento da área como de interesse turístico e a necessidade de preservação da paisagem de Ponta Negra. Aduzindo que “alguns fatos foram distorcidos em função de uma situação emotiva levantando a opinião pública que não está esclarecida para o que realmente se propõe para a área de Ponta Negra”, aquele mesmo Conselheiro tratou de pontos específicos da proposta e “chamou a atenção para a necessidade de preservação paisagística e da viabilidade econômica da área como de interesse turístico”.⁴²²

Além do registro de intensa participação do colegiado na discussão, principalmente da Conselheira relatora e outros membros, com relação à questão da preservação paisagística e dos cuidados especiais com o esgotamento sanitário da área; relevante é a observação do técnico Moacyr Gomes da Costa no sentido de justificar a limitação do gabarito na primeira subzona da proposta, vez que, segundo o mesmo, “a tomada da visão da paisagem ocorre ao longo da estrada de Ponta Negra desde as

⁴¹⁸ Respectivamente, os senhores Ranulfo Alves de Melo e Alírio Guerra de Macedo.

⁴¹⁹ Na ocasião a Conselheira relatora esclareceu não ter participação naquele movimento.

⁴²⁰ Ver Ata da 36ª Reunião Extraordinária do CONPLAN (3 jan. 1985).

⁴²¹ Nos termos postos na Ata da 36ª Reunião Extraordinária do CONPLAN.

⁴²² Ver Ata da 36ª Reunião Extraordinária do CONPLAN.

proximidades do entroncamento da Via Costeira, até a proximidade da Boite Augustu's".⁴²³

Considerando a relevância da discussão, foi proposto, por parte do representante da FIERN, que nenhuma votação fosse colocada em pauta, mas que fosse dada aos representantes de Ponta Negra a oportunidade de participar das discussões, o que foi acatado pelo Conselho, marcando-se naquela mesma ocasião uma visita à Ponta Negra, patrocinada pela citada federação.

Em 8 de janeiro de 1985 foi realizada visita à ZET-1⁴²⁴, com o percurso por toda aquela Zona⁴²⁵ e o contato com moradores e líderes comunitários⁴²⁶, os quais receberam naquele momento a informação, por parte do Presidente do Conselho, de que não havia nenhuma proposta definida para a área, estando o CONPLAN apenas estudando detalhadamente aquela Zona, não devendo ser aprovado qualquer projeto que viesse a ferir as normas urbanísticas. Nesse contexto, o Presidente assegurou aos moradores que eles participariam das discussões sobre a proposta, através de seus representantes comunitários. Como se encontra devidamente registrado:

A visita propiciou novas visões da área ao Colegiado, assim como a ratificação da necessidade de preservação do sítio natural, aos cuidados especiais que deverão merecer o saneamento básico dessa zona, a necessidade de viabilizá-la como Zona Turística e a necessidade de compatibilizar os interesses dos seus moradores com a regulamentação a ser proposta para a área⁴²⁷.

De enorme importância foi a reunião do CONPLAN que se seguiu àquela visita⁴²⁸, na qual foi registrada a exposição da proposta de regulamentação da ZET-1, os pareceres do IAB/RN e da FIERN, além de importantes manifestações da comunidade de Ponta Negra, através de seus representantes⁴²⁹. Esses foram no sentido de apoiar a proposta do IAB/RN, especialmente no tocante à maior restrição do gabarito (em relação às demais propostas), como também na necessidade de se considerar o aspecto social na regulamentação, em face da escassez de espaços destinados a equipamentos

⁴²³ Conforme Ata da 36ª Reunião Extraordinária do CONPLAN.

⁴²⁴ Objeto de registro detalhado na Ata da 37ª Reunião Extraordinária do CONPLAN.

⁴²⁵ Registrando-se uma explanação, feita pelo técnico Moacyr Gomes da Costa, sobre a filosofia da proposta do GEPDN; sendo considerada, especialmente, a questão paisagística.

⁴²⁶ Dentre os quais a Presidente do Conselho da Vila de Ponta Negra, Maria Zélia de F. Prazeres; o Presidente da Associação dos Moradores do Conjunto de Ponta Negra, Ranulfo Alves de Melo e o arquiteto Ari Antonio da Rocha (como morador do bairro de Ponta Negra).

⁴²⁷ Cf. Ata da 37ª Reunião Extraordinária do CONPLAN.

⁴²⁸ Realizada em 8 de março de 1985.

⁴²⁹ Os mesmos que haviam participado da visita.

sociais para a comunidade residente na Vila de Ponta Negra, e o cuidado que se deveria ter com uma possível contaminação da praia em decorrência do adensamento acelerado.

Considerada a importância da participação da comunidade na elaboração daquela proposta de regulamentação e a determinação do Executivo no sentido de que se procedesse um estudo mais elaborado da área, e ainda fosse preparado um projeto de desenvolvimento urbano para o local, ouvindo-se a comunidade e diversos órgãos, o CONPLAN decidiu retirar a proposta de pauta para os ajustes necessários, considerando alguns pontos consensuais, dentre os quais:

Considerar a área homogênea e não subdivida em duas subzonas (SZ-1 e SZ-2); manter a preservação das características naturais da área, considerando o interesse turístico da mesma; e a preocupação com o adensamento tendo em vista a inexistência e dificuldade da oferta de infra-estrutura na área⁴³⁰.

Na 41ª Reunião Extraordinária do CONPLAN, realizada em outubro de 1985⁴³¹, foi apresentada, pelo técnico Eudes Galvão Montenegro, a proposta de regulamentação da ZET-1, “devidamente revista, para conciliar a proposta formulada pelo CONPLAN, os interesses da comunidade de Ponta Negra, e o que preceitua a Lei nº 3175/84”. Em princípio, informou-se que foram mantidos vários contatos com a STU e com a CAERN, considerando a necessidade de maior detalhamento quanto ao sistema viário e quanto ao esgotamento sanitário; tendo, aquela última, desestimulado o adensamento por considerar a situação geográfica da área crítica quanto a esse aspecto. Continuando, e aludindo a precaução, o mesmo técnico informou que o gabarito máximo recomendando para a área era de 7,5 (sete vírgula cinco) metros medidos em qualquer ponto da terra; lembrando, ainda, que a Vila de Ponta Negra seria objeto de regulamentação específica no item “Prédios e Sítios Notáveis”.

Conforme registra a ata daquela reunião, os líderes comunitários consideraram que a proposta⁴³² se compatibilizava com os interesses da comunidade de Ponta Negra. Acatando os termos daquela proposta, foi elaborado parecer pela Conselheira Relatora (representante do IAB/RN), sendo o mesmo apresentado em 4.2.1986⁴³³ (contando com a colaboração do técnico Eudes Galvão Montenegro) e, após algumas discussões,

⁴³⁰ Ata da 38ª Reunião Extraordinária do CONPLAN (8 mar. 1985).

⁴³¹ Conforme Ata da 41ª Reunião Extraordinária do CONPLAN (15 out. 1985). Nessa reunião se registra a presença de representantes da comunidade de Ponta Negra.

⁴³² Assim como o Programa Integrado de Infraestrutura naquela mesma reunião apresentado.

⁴³³ Na 49ª Reunião Extraordinária do CONPLAN.

aprovado por todos.⁴³⁴ Somente no final do ano de 1987, foi aprovada a lei regulamentadora da ZET-1 (Lei nº 3607, de 18 nov. 1987).

Importa destacar que a regulamentação dessa Zona Especial veio incorporar a área *non aedificandi* criada através do Decreto nº. 2.236, de 19 de julho de 1979, no qual alguns terrenos situados à margem da rodovia Natal-Ponta Negra, no total de 67 lotes, foram declarados sujeitos a tal restrição. Ainda que não tenha sido especificado, naquele Decreto Municipal, o fundamento da declaração é de se admitir que o Prefeito à época⁴³⁵ pretendia proteger o patrimônio paisagístico da enseada de Ponta Negra, cuja ampla visão se proporcionava de toda aquela área. Essa percepção vai ser confirmada mais tarde, com o amplo debate que ocorreu por ocasião da regulamentação da ZET-1, na qual a questão paisagística se constituiu o fator determinante da limitação de gabarito em parte da mesma e do impedimento de construção na área *non aedificandi*.



Figura 13 – Vista parcial da área *non aedificandi* de Ponta Negra, enseada da mesma praia, Morro do Careca e dunas fixas contínuas.
Fonte: Base de dados GEHAU DARQ (2010).

Com relação a essa área, alguns destaques se fazem necessários. Constatase que ao longo do tempo essa área *non aedificandi* passou a sofrer um processo contínuo de ocupação, o que, aliado à omissão do Poder Público em fazer valer a restrição construtiva mediante mecanismos compensatórios aos proprietários (seja através da desapropriação ou da transferência de potencial construtivo) levou a uma situação de total irregularidade na ocupação daquela área. Soma-se a isso o fato de que as intervenções urbanas realizadas pela Administração Municipal, no ano de 1999 no

⁴³⁴ Bastante relevante é a posição manifestada pelo representante da FIERN naquela ocasião com relação a questão do adensamento daquela área. Dizendo que, ainda que fosse contrário à restrição do adensamento, diante do parecer contrário da CAERN, manifestava sua concordância àquela restrição. A mesma opinião foi compartilhada pela Presidente do CONPLAN, Kátia Fagundes Garcia, e pelos Conselheiros Lindolfo Neto Oliveira Sales e Ivo de Oliveira Costa.

⁴³⁵ José Agripino Maia.

bairro de Ponta Negra, priorizaram o espaço da orla marítima (com a implantação das redes de saneamento, pavimentação das vias e passeios, além da implantação de equipamentos urbanos); não contemplando os espaços de lazer propostos para aquela área *non aedificandi*.

Desde então, alguns proprietários da área em questão têm exercido pressão no sentido de abolir ou modificar esse instrumento urbanístico de proteção; ou, ainda, tentando se instalarem ou manterem-se instalados naquela área, com a consolidação das ocupações irregulares ali constituídas⁴³⁶; algumas vezes contando com suporte judicial⁴³⁷.

A partir de 2003, registra-se uma atenção especial do Poder Público para aquela área, tendo a SEMURB passado a notificar os ocupantes no sentido de corrigir as irregularidades evidenciadas, inclusive a retirada dos equipamentos quando necessário. Contudo, ainda que a citada Secretaria tenha constituído os devidos procedimentos administrativos para apuração das infrações administrativas ali encontradas, sua atuação ficou paralisada a partir do momento em que a matéria foi levada ao Judiciário por parte dos ocupantes irregulares.

Por outro lado, no ano de 2005, o Ministério Público Estadual, através de sua 45ª Promotoria de Justiça, ajuizou Ação Civil Pública (Processo nº 001.05.011076-5 - 18ª

⁴³⁶ O que ocorreu com a interposição da Ação Cautelar n. 001.05.011072-2 por Júlio Fernandes Palhares e outros (comerciantes estabelecidos naquela área *non edificandi*) contra o Município de Natal, onde os mesmos requereram fosse determinado ao ente municipal abster-se de adotar medidas coercitivas contra o exercício de suas respectivas atividades naquele local. Aqueles autores também interpuseram a Ação Ordinária n.001.05.021128-6, com pedido principal no mesmo sentido contra o Município. Após denegação do pedido cautelar dos autores, pelo Juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública (Virgílio Fernandes de Macedo Júnior), foi essa decisão modificada pelo Tribunal de Justiça do RN que, posteriormente, em face de recurso interposto pelo Município, manteve aquela decisão denegatória do pedido dos autores. Em 7 de outubro de 2009 houve o julgamento simultâneo daquelas ações, sendo os pedidos dos autores considerados totalmente improcedentes pelo mesmo Juiz de Direito (que também proferiu julgamento da ACP interposta pelo Ministério Público Estadual em favor da proteção paisagística daquela área, como adiante iremos verificar).

⁴³⁷ O que ocorreu no Mandado de Segurança n.8585 - 2ª Vara da Fazenda Pública (renumerado posteriormente para MS n.001.92.002021-7), impetrado, no ano de 1992, por um proprietário (Diógenes da Cunha Lima Filho) contra embargo administrativo procedido pelo (então) IPLANAT com relação à construção de muro na área; tendo sua pretensão acolhida pela via jurisdicional (em caráter definitivo). Após várias alegações (por parte do autor e o proprietário posterior) de que o IPLANAT/SEMURB estaria descumprindo aquela decisão judicial e que deveria ser imediatamente concedido o alvará de construção pretendido – o que sempre obteve suporte jurisdicional – e posta (e reiterada) a alegação do ente municipal de que não poderia analisar o pedido construtivo, em face da inexistência de prescrições urbanísticas para aquela área *non aedificandi*, o autor/proprietário requereu a suspensão do feito em razão de proposta de regulamentação daquela área (inserida na proposta de lei relativa à ZET-1 no ano de 2005); sendo determinado o arquivo dos autos (ressalvando-se possibilidade de posterior desarquivamento a requerimento do autor). Ao final de 2009, mantinha-se arquivado aqueles autos.

Vara Cível desta Comarca), com objetivo de que fosse determinada judicialmente a demolição das construções ilegais instaladas naquela área, além de diversas ações penais contra tais ocupantes pelo ilícito de construção ilegal sem licença previsto na Lei Federal nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais); tendo o Município de Natal ingressado no pólo ativo da ação. Em 7 de outubro de 2009 foi proferida decisão⁴³⁸ nesse processo através da qual o Juiz do feito⁴³⁹ julgou procedente a ação, determinando a demolição das construções ilegais realizadas pelos réus⁴⁴⁰. Importante destacar que, considerando a importância da área *non aedificandi* no conjunto urbano paisagístico do bairro de Ponta Negra⁴⁴¹, o Juiz entendeu que, por suprimir a visão da paisagem natural ali existente, a instalação dos empreendimentos em discussão afrontou o direito difuso à paisagem (inclusive das gerações futuras), o que poderia ser constatado por qualquer pessoa que transitasse no local⁴⁴². No contexto daquela decisão (ainda não transitada em julgado até o encerramento da pesquisa), destaca-se relevante entendimento por parte daquele Julgador, *in verbis*:

É imprescindível que sejam equacionados os interesses divergentes e contraditórios dos agentes produtores do espaço urbano, sejam eles públicos ou privados, para que sejam mantidas as Áreas de Controle de Gabarito, como previstas no Plano Diretor de Natal, e ainda que todas as áreas contidas na Zona Especial de Interesse Turístico sejam regulamentadas, para que os habitantes de Natal não continuem a correr o risco de perder referências visuais incorporadas ao seu cotidiano, a exemplo do que aconteceu na praia de Areia Preta, onde a visão do Farol de Mãe Luiza somente sobrevive na memória dos natalenses⁴⁴³.

⁴³⁸ A referida decisão merece ser lida em sua íntegra. Contudo, importante destacar que, dentre os fundamentos de sua decisão, o Juiz do feito considera a Convenção de Bruxelas sobre a paisagem e a paisagem urbana, a proteção constitucional ao patrimônio estético paisagístico, a competência dos municípios posta no Texto Constitucional e o resguardo normativo concedido àquela importante área, no âmbito da legislação municipal, desde o ano de 1979.

⁴³⁹ Virgílio Fernandes de Macedo Júnior.

⁴⁴⁰ Considerando que alguns dos réus já haviam demolido suas construções no decorrer da ação, o Julgador extinguiu o processo sem resolução de mérito contra os mesmos.

⁴⁴¹ “Não se colocando como mero quadro estático, mas compondo uma realidade ambiental”, nas palavras daquele Juiz.

⁴⁴² Em sua sentença, disse o Julgador: “No local onde antes se apreciavam as belezas naturais do litoral norte-rio-grandense, hoje se enxergam apenas estruturas de concreto.” Nesse contexto, disse, ainda, que “a paisagem não pode ser entendida apenas como parte de interesses econômicos lucrativos. Antes de tudo, deve ser um ambiente de vida humana e instrumento de resgate da memória para as próximas gerações”.

⁴⁴³ Conforme decisão proferida na Ação Civil Pública (Processo nº 001.05.011076-5). Disponível em: <www.tjrn.jus.br:8080/sitetj/pages/pesquisa/frame_pesquisa_seij.jsp>. Acesso em: 10 jan. 2010.



Figura 14 – Reportagem sobre decisão judicial proferida na ACP n.001.05.011076-5 – 1ª Vara da Fazenda Pública de Natal

Fonte: Jornal Tribuna do Norte, 4 nov. 2009. Caderno Natal, p. 13.

Por parte do Poder Executivo municipal, no ano de 2006, houve a constituição de um Grupo de Trabalho com o objetivo de apresentar soluções aplicáveis à área *non aedificandi* de Ponta Negra⁴⁴⁴, que pudessem orientar à Administração no sentido de estabelecer ações efetivas para a preservação da função ambiental daquela importante área urbana; tendo o mesmo elaborado uma minuta de Projeto de Lei propondo o seu reordenamento, na qual se previa o uso sustentável da área atrelado à proteção cênico-paisagística da enseada de Ponta Negra e Morro do Careca⁴⁴⁵. Após encaminhamento

⁴⁴⁴ Através do Decreto nº. 7.926, de 1º de junho de 2006. Algumas das informações aqui consignadas são extraídas do Relatório apresentado ao Prefeito Carlos Eduardo Nunes Alves, no ano de 2006, pelo Grupo de Trabalho constituído, por força do referido Decreto, para estudo de soluções referentes àquela área *non aedificandi*, do qual a autora deste estudo fez parte.

⁴⁴⁵ A referida proposta consistia na alteração da restrição de uso e ocupação do solo daquela área *non aedificandi*, conforme as características físicas dos lotes, sem que fosse possível qualquer uso que interferisse na manutenção do patrimônio cênico-paisagístico da enseada de Ponta Negra e Morro do Careca. Com tal intenção, foi proposta a divisão da área em subzonas (1, 2 e 3), em que se previa a implantação de espaço livre de uso público destinado a lazer (na Subzona 1), o uso e ocupação do solo mediante prescrições urbanísticas com as restrições compatíveis com a característica da área, como o nível do passeio da Av. Engenheiro Roberto tomado como gabarito máximo das edificações (na Subzona

daquela minuta ao CONPLAM⁴⁴⁶, registra-se a discussão sobre a matéria naquele Colegiado, em algumas ocasiões iniciando-se em agosto de 2005⁴⁴⁷, momento em que o representante da Câmara dos Vereadores⁴⁴⁸ propôs que, previamente à discussão do projeto na Câmara Municipal, fosse constituído grupo de trabalho, envolvendo empreendedores, proprietários, órgãos da sociedade civil e a própria Prefeitura.

Após alguns debates da matéria naquele Conselho, em 2008, encontra-se registrada⁴⁴⁹ uma nova apresentação da proposta para aquela área *non aedificandi* de Ponta Negra, pela então titular da SEMURB⁴⁵⁰, e por técnico dessa secretaria⁴⁵¹. Naquela ocasião, tendo o Conselho entendido pela necessidade de um estudo mais aprofundado sobre a proposta, foi retirado o processo de pauta para discussão oportuna em reunião extraordinária; não sendo registrada (até o momento final da pesquisa) nova manifestação sobre a matéria por parte daquele Colegiado, tampouco o encerramento do debate no âmbito administrativo, com o envio do Projeto de Lei à Câmara Municipal.

Como será visto, tanto o Plano Diretor de 1994 como o de 2007 vieram manter o regramento estabelecido para aquela ZET-1.⁴⁵² Contudo, a proteção ao patrimônio cênico-paisagístico da orla de Ponta Negra, mediante o controle de gabarito estabelecido na ZET-1, não deixou de sofrer ameaças, o que se esboçou no contexto da revisão pontual do Plano Diretor de 1994, ocorrida no ano de 2000 e que deu origem à Lei Complementar n.27/2000. Naquele momento registra-se uma forte intenção da Administração Municipal em suprimir o controle de gabarito na orla marítima de Ponta

2) e a implantação de um mirante (de uso público) e a permissão de outros usos compatíveis conforme projeto urbanístico a ser objeto de concurso público.

⁴⁴⁶ Destaca-se que, no ano de 2003, se encontra consignada, no âmbito do CONPLAM (conforme Ata da 105ª Reunião Extraordinária, realizada em 7 out. 2003), a sugestão dada pelo então representante da FIERN naquele Conselho (Aníbal Barbalho) no sentido de que fosse convidado para participar do debate sobre a área *non aedificandi* de Ponta Negra, pela Câmara Municipal, o sr. Augusto Coelho Leal que, segundo o representante da FIERN, havia presidido a Comissão de Desapropriação na época do primeiro Governo de José Agripino Maia. Disso, constata-se que, ainda que não se tenha encontrado registro formal de desapropriações naquela área, parece ter se iniciado um processo com esse objetivo na época em que a Comissão de Desapropriação foi instituída.

⁴⁴⁷ Em sua 115ª Reunião Extraordinária (16 ago. 2005).

⁴⁴⁸ O então Vereador Emilson Medeiros.

⁴⁴⁹ Na 149ª Reunião Extraordinária daquele Conselho (21 maio 2008).

⁴⁵⁰ Ana Míriam Machado da Silva Freitas.

⁴⁵¹ Alexandro Ferreira Cardoso da Silva.

⁴⁵² O primeiro veio confirmar as áreas de controle de gabarito como Áreas Especiais (artigos 22 e 23) e o segundo, aumentar a extensão da área ZET-1, na face voltada para o Morro do Careca e a AEIS de Ponta Negra, além de incorporar as áreas de controle de gabarito, inclusive aquelas com restrição *non aedificandi*, à Zona de Proteção Ambiental, Subzona de Conservação (artigos 20 e 21). Registra-se que, através do §2º do artigo 111, o Plano Diretor de 2007 veio determinar ao Poder Público o estabelecimento, no prazo de sessenta dias, de nova regulamentação para a ZET-1, respeitando os limites estabelecidos no mapa onde a mesma se encontra delimitada (verifica-se nesse Mapa os novos limites daquela ZET).

Negra, e que somente não ocorreu em razão de uma emenda aprovada pela Câmara Municipal (NOBRE, 2001, p. 74). Essa pretensão administrativa em flexibilizar o controle de gabarito naquela área ficou evidenciada em matéria publicada no Diário de Natal (27 out. 2000. Cidades, p.1) intitulada “Ponta Negra: Prefeitura planeja mudanças na área”, em que foi informada a intenção, por parte da então Prefeita Wilma de Faria, de uma nova modificação em Ponta Negra, após o aumento da densidade demográfica no bairro, estudo que estaria sendo coordenado pelo arquiteto Moacyr Gomes e que consistia na liberação de alguns lotes da área *non aedificandi* para construção de imóveis com até 7,5m de altura. Segundo aquela matéria, elaborada no contexto da aprovação da Lei Complementar nº 27/2000:

No projeto enviado à Câmara Municipal de Natal esta semana pedindo o aumento da densidade demográfica de Ponta Negra, a área dos nove lotes da área *non edificandi* estava incluída. Se tivesse sido aprovada sem a emenda proposta [...] o Projeto de Lei liberaria a área para receber construções de até 7,5 metros. Tais construções bloqueariam qualquer visão da Praia de Ponta Negra. A emenda aceita pela Câmara deixou de fora das mudanças previstas no Projeto de Lei a área localizada entre a Av. Roberto Freire e a Vila de Ponta Negra⁴⁵³.

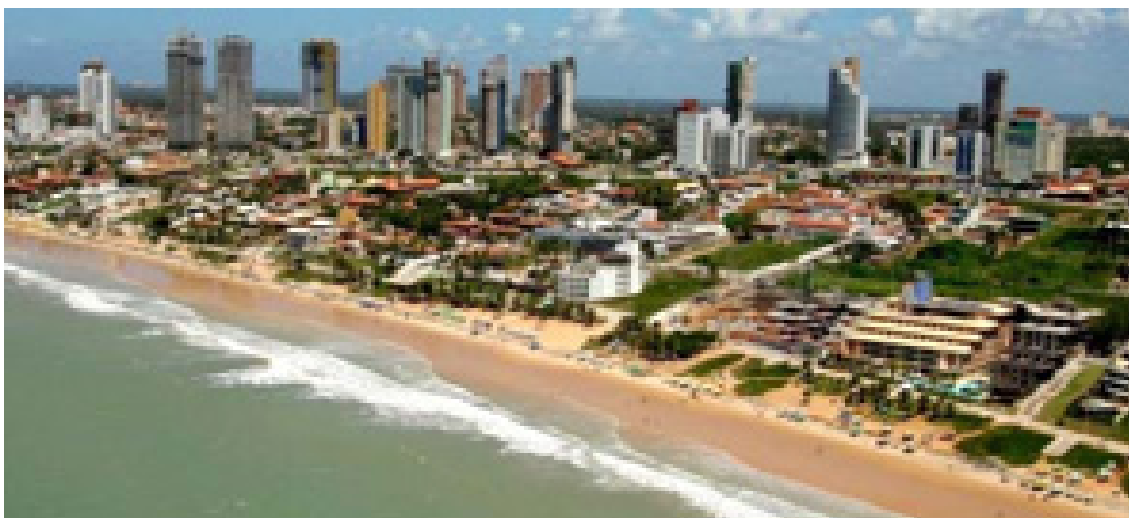


Figura 15 – Vista parcial da ZET-1

Fonte: Acervo da SEMURB.

Desse modo, evidencia-se que, ao lado da importância da proteção paisagística da área, constata-se o constante risco de supressão a que a mesma se encontra sujeita – também no âmbito da Administração – no contexto das modificações das normas de planejamento urbano, direcionadas para fins específicos, sem a devida observação das regras de proteção ao patrimônio ambiental (como é o paisagístico) e da coerência que

⁴⁵³ Transcrição da matéria contida em Nobre (2001, p. 75).

aquelas normas de planejamento devem guardar com os objetivos e princípios que as orientam, como o uso racional, ordenado e sustentado do solo.

Nesse sentido, corrobora-se a afirmação de que a dinâmica do processo de planejamento e a discricionariedade que possuem o administrador e o legislador na modificação da legislação urbana não pode passar ao largo da consideração dos atributos (cênico-paisagísticos) que essas áreas albergam, dos direitos fundamentais que se concretizaram com sua instituição legal e dos deveres que se colocam a todos os poderes estatais na garantia e proteção efetiva à fruição daqueles direitos, fatores determinantes no impedimento da flexibilização *in pejus* da legislação.

Também na seara do Judiciário, podemos dizer que, se, por um lado, registram-se manifestações judiciais nas quais se expressa uma compreensão restrita e patrimonialista do direito de propriedade⁴⁵⁴, ignorando a função socioambiental da qual, a partir da Constituição de 1988, se reveste aquele direito individual, em momentos mais recentes, se constata a exata compreensão do sistema de proteção ao patrimônio paisagístico posto em nosso ordenamento jurídico, o que ocorreu com a decisão proferida no ano de 2009.⁴⁵⁵

3.3.3.3 A ZET-3 (Praia do Meio)

No mesmo período em que ocorreu o debate sobre a regulamentação da ZET-1, houve discussões no CONPLAN sobre a ZET-3⁴⁵⁶. Em novembro de 1984, registra-se, naquele Conselho⁴⁵⁷, a apresentação do Parecer do Relator da proposta (representante da UFRN), o que se fez através dos técnicos do GEPDN. Observa-se daquela explanação a grande preocupação dos Conselheiros do CONPLAN com a ocupação racional daquela

⁴⁵⁴ Como a contida no citado Mandado de Segurança nº 8585/92 (posteriormente n. 001.92.002021-7) que tramitou na 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal.

⁴⁵⁵ Na ACP n.001.05.011076-5 que tramita na 1ª Vara da Fazenda Pública de Natal.

⁴⁵⁶ Observa-se já àquela época uma grande preocupação com a necessidade de regulamentação do Plano Diretor recém aprovado. Na reunião do CONPLAN, realizada em 6 nov. 1984, o técnico Moacyr Gomes da Costa informou que iria solicitar ao Presidente que colocasse em pauta para a reunião seguinte a regulamentação das ZET's de Ponta Negra e Asa Norte (conforme Ata respectiva).

⁴⁵⁷ Conforme Ata da 33ª Reunião Extraordinária (6 nov. 1984). Naquela ocasião, foi aprovado sinteticamente o seguinte: "1. Limite de altura da Av. Café Filho – dois pavimentos com densidade demográfica equivalente a 170 hab/ha; 2. Os demais gabaritos da ZET-3 até os limites visuais da sessão trinta e três ao sul e sessão quatro e sessão dezesete ao norte seguem a expressão $x = A.C/B - D$, atingindo o máximo de densidade demográfica de 733 hab/ha, no que couber; 3. A liberação de gabarito do restante da Avenida Governador Silvio Pedrosa até o início da Via Costeira ficará condicionada à Capitania dos Portos face ao Farol de Mãe Luiza."

área de orla marítima, especialmente quanto à questão da densidade⁴⁵⁸ e do limite de gabarito que para ali deveria ser estabelecido. Quanto a esse controle, destaca-se a preocupação do Conselheiro Eugênio Marcos Soares Cunha no sentido de que “seria muito importante que o Plano Diretor pudesse restringir os gabaritos das Avenidas Café Filho e Sílvio Pedroza para apenas construções horizontais”, com a qual houve concordância de todo o Colegiado⁴⁵⁹. Após três anos (em 10 dez. 1987), foi aprovada a Lei nº 3639/87, que veio regulamentar aquela área, com algumas modificações no que havia decidido o CONPLAN.



Figura 16 – Vista parcial da ZET-3

Fonte: Arquivo pessoal da autora (2010).

Conforme argumenta Eudes Montenegro Galvão, autor daquela proposta de Lei, a limitação do gabarito a partir da Avenida Getúlio Vargas é “condição única que não se vê em outras cidades”⁴⁶⁰. Diz Galvão que:

A regulamentação da ZET-3 teve dois objetivos básicos: disciplinar as construções na orla marítima através de um zoneamento de uso do solo e controlar o gabarito de altura das edificações na Praia do Forte, do Meio e de Areia Preta, a partir do mirante situado na Av. Getúlio Vargas para preservar uma das mais belas paisagens da nossa capital: a orla marítima com o Forte dos Reis Magos. Para consecução deste segundo objetivo tornaram-se fundamentais duas definições: *o que se quer ver e de onde se quer ver*. Neste sentido, o observador foi situado no mirante da Av. Getúlio Vargas, de onde se definiu o maior ângulo horizontal que a partir dali, poderia ser observado. Este ângulo mede 160°. Seu lado esquerdo tangencia um edifício que é um anexo à

⁴⁵⁸ Ali estabelecida em 733 habitantes por hectare; registrando-se a manifestação do Conselheiro representante da Marinha (Capitão-de-Fragata Milton Monteiro de Carvalho Cruz), no sentido de que fosse acrescentado ao relatório que aquela densidade máxima “não deveria ser ultrapassada em nenhuma hipótese” (Ata da 33ª Reunião Extraordinária do CONPLAN).

⁴⁵⁹ Conforme Ata da 33ª Reunião Extraordinária do CONPLAN.

⁴⁶⁰ Eudes Galvão, em entrevista à autora.

Faculdade de Medicina, a partir do qual a visão da paisagem ficou impedida. Seu lado direito constitui-se no eixo da Av. Getúlio Vargas e seu prolongamento, Rua Pinto Martins, atingindo a orla marítima, na igreja de Areia Preta. A partir deste limite, as edificações existentes e a própria topografia limitam a visão da paisagem. Por isso, a partir da igreja de Areia Preta, o gabarito de altura das edificações ficou liberado, uma vez que elas não interferem na paisagem vista daquele mirante. No ângulo de interesse visual, foi estabelecido o gabarito de 7,00 metros, para as edificações situadas à Av. Beira Mar. Nas ruas posteriores, mais próximas do observador, a diferença de altura entre o mirante e a orla marítima (49,50 metros de altura) permitiu que o gabarito de altura fosse escalonado, atingindo, em algumas situações, até 30 metros de altura, com a mesma interferência visual das edificações da orla.

A seguir, encontram-se as plantas que derivaram daquela definição de gabarito e vieram compor a Lei nº 3.639/87.

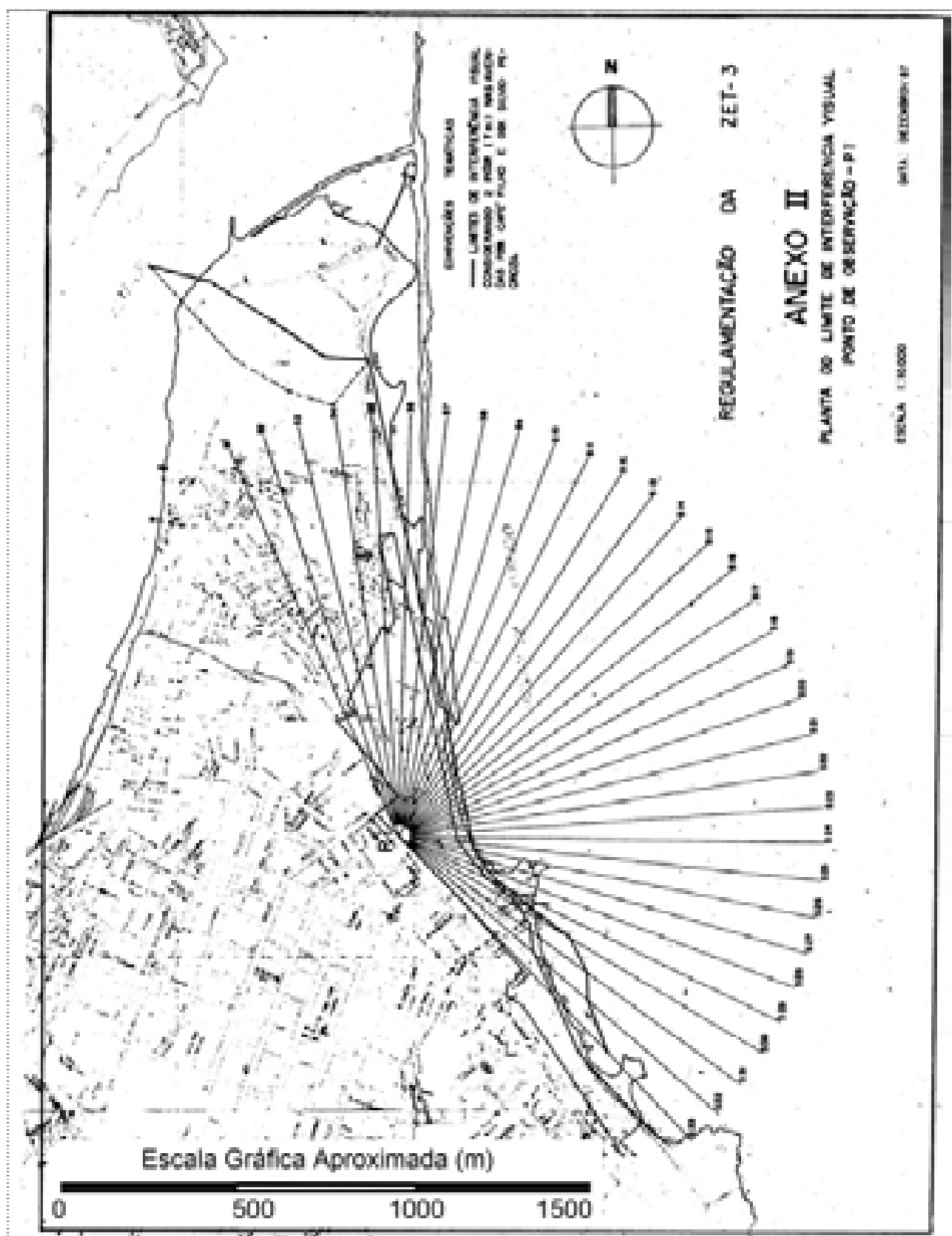


Figura 17 – Planta do limite de interferência visual do P1.

Fonte: Anexo II da Lei nº 3.639, de 10 de dezembro de 1987.

Nota: Modificado pela autora.

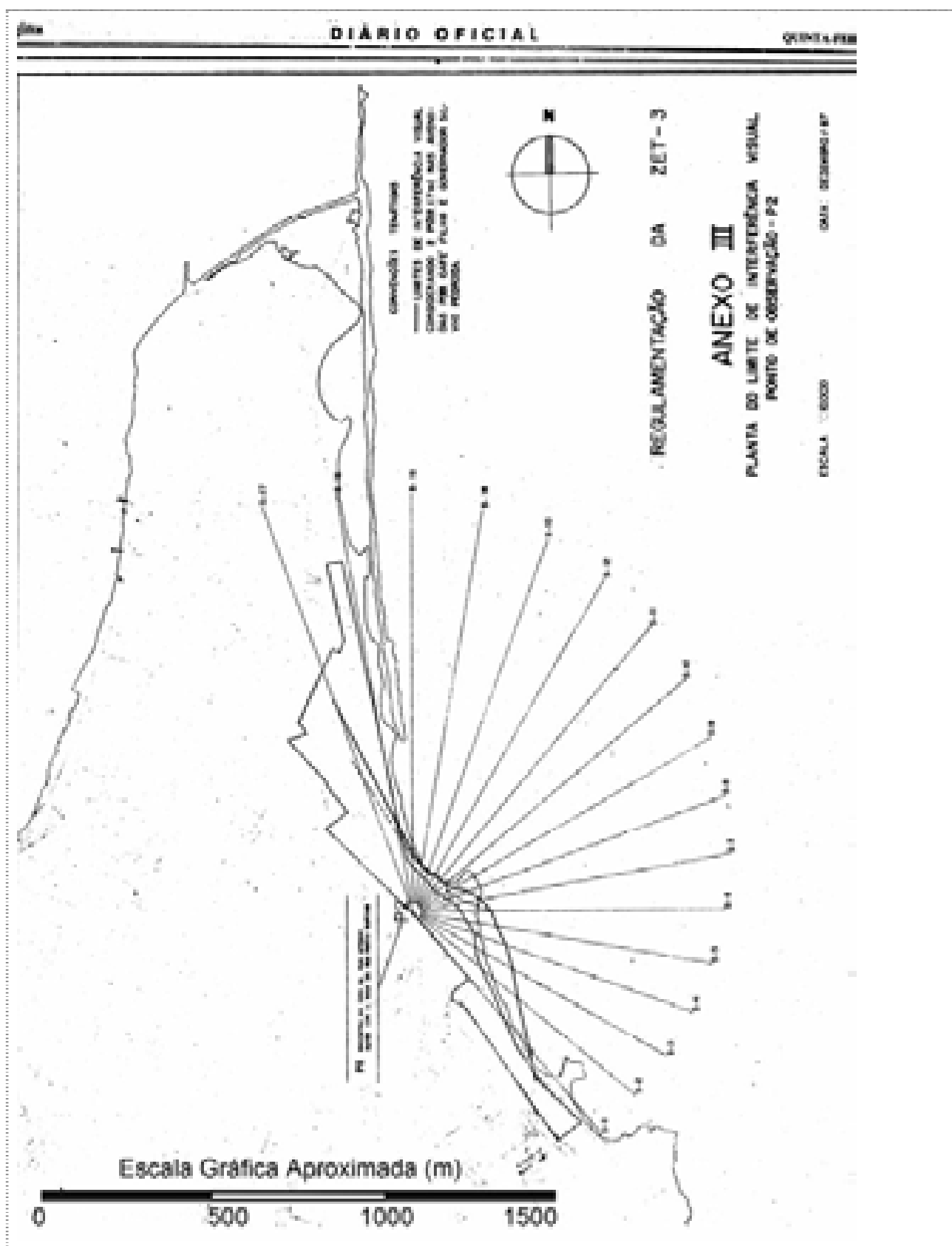


Figura 18 – Planta do limite de interferência visual do P2.

Fonte: Anexo II da Lei nº 3.639, de 10 de dezembro de 1987.

Nota: Modificado pela autora.

A respeito da não preocupação com a visão do Farol de Mãe Luiza, o técnico disse que “quando da elaboração da Lei 3639/87, bem como durante todo seu processo de aprovação, a questão do Farol de Mãe Luiza não estava em pauta”⁴⁶¹.

Desse modo, foi aprovada a proposta do gabarito de dois pavimentos (7m), o que prevaleceu sobre as demais que previam ao gabarito de três pavimentos e de quatro pavimentos⁴⁶².

Ainda que se reconheça a importância do limite aprovado, permitindo a manutenção do patrimônio paisagístico da orla da Praia do Meio até o Forte dos Reis Magos, não se pode ignorar que a não inclusão de grande parte da área litorânea de Areia Preta⁴⁶³ na proposta, com vistas à preservação da visão do Farol de Mãe Luiza (um dos elementos culturais símbolos de Natal) e da paisagem daquela orla marítima, se constituiu uma perda significativa para a cidade; omissão que naquele momento não despertou a preocupação da população, dos ambientalistas e urbanistas.⁴⁶⁴

Prosseguindo a análise, registra-se, no ano de 1989⁴⁶⁵, por ocasião da elaboração da Lei Orgânica do Município, a preocupação do representante da FIERN no CONPLAN, no sentido de promover alterações no controle de gabarito da área integrante da ZET-3; tendo ele se manifestado expressamente no sentido de:

[...] incluir algumas modificações no que se refere aos gabaritos das edificações da Praia do Meio e não gostaria que, como membro do CONPLAN, o assunto chegasse à Câmara de Vereadores sem antes haver passado pela aprovação do CONPLAN⁴⁶⁶.

No lado oposto, a preocupação com a proteção paisagística daquela orla⁴⁶⁷ já se encontrava delineada desde o ano de 1982 quando ocorreu uma ampla mobilização, por parte da comunidade do Alto do Juruá, contra a construção de empreendimentos na Rua

⁴⁶¹ Eudes Galvão, em entrevista à autora.

⁴⁶² Essa então defendida pelo arquiteto e técnico Moacyr Gomes da Costa.

⁴⁶³ Perda inclusive lamentada na supra comentada decisão judicial proferida na ACP n.001.05.011076-5 pelo Juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública, no ano de 2009.

⁴⁶⁴ O que certamente ocorreu pelo fato de que àquela época ainda não estava explicitado o interesse do mercado imobiliário em Areia Preta.

⁴⁶⁵ Conforme Ata da 60ª Reunião Extraordinária (12 dez. 1989).

⁴⁶⁶ Nos termos contidos na Ata da 60ª Reunião Extraordinária (12 dez. 1989). Naquela ocasião também disse o representante da FIERN que gostaria que fosse agendada para a reunião seguinte daquele Conselho, uma exposição do Sindicato da Construção Civil acerca do assunto, a fim de que, quando o assunto chegasse à Câmara, já tivesse ocorrido sua aprovação por parte daquele Conselho.

⁴⁶⁷ Como informa Regina Pinheiro (uma das líderes comunitárias que teve participação ativa naquele movimento), em entrevista à autora, naquele momento a comunidade tinha informação técnica de que a construção daqueles empreendimentos influenciaria negativamente na ventilação da cidade.

Pinto Martins⁴⁶⁸. Sendo o projeto previsto inicialmente para a construção de dois edifícios de 17 (dezessete) andares, a movimentação da comunidade contra aquela obra fez com que houvesse a modificação do projeto no sentido de ser composto de uma edificação (empreendimento hoteleiro) no sentido horizontal e se impedisse maiores construções na área. (BORGES, 1991).



Figura 19 – Novotel – empreendimento *horizontal* face à reação da comunidade de Alto do Juruá

Fonte: Arquivo pessoal da autora (2010).

Registra-se, a partir do ano de 1989⁴⁶⁹, outra preocupação com as prescrições estabelecidas na Lei 3639/87 (ZET-3), considerando a existência de um projeto para edificação de oito andares na Avenida Silvio Pedroza em Areia Preta, que teve licença negada pelo IPLANAT por considerar que o referido projeto transgrediria a concepção

⁴⁶⁸ O que passou a ser conhecido como a luta contra os “espigões da Pinto Martins”. Inicialmente, como lembra Regina Pinheiro (em entrevista à autora), esse movimento teve como motivação o fato da comunidade ter conhecimento de que o local para o qual estava prevista a construção daqueles prédios era área pública e que, por isso, deveria ser utilizado pela comunidade. Posteriormente, como diz Pinheiro, a comunidade verificou que o terreno havia sido sucessivamente doado a particulares. O segundo momento da mesma luta se deu no ano de 1984, quando se deu a ampliação do empreendimento hoteleiro com a pretensa utilização de uma via pública. Curiosamente, a luta contra os “espigões da Pinto Martins” levou a constituição de um bloco de carnaval denominado “Tamanduá”, organizado pelo então Vereador Sérgio Dieb; o que demonstra a expressão política, manifestada através da cultura, de um movimento originado de uma demanda ambiental e social resultado de um exercício da cidadania. Importante ressaltar que um dos resultados do movimento foi a criação do Conselho Comunitário de Petrópolis. Por tudo isso, o Alto do Juruá passou a ter uma simbologia para a cidade, como considerou Regina Pinheiro (em entrevista à autora).

⁴⁶⁹ Nos termos constatados na Ata da 59ª Reunião Extraordinária do CONPLAN (24 out. 1989).

original do Plano Diretor de 1984 e “poderia abrir um precedente muito perigoso para a deformação urbanística daquela área”⁴⁷⁰.

Reconhecendo que uma parte de Areia Preta ficou fora de ação do raio de proteção visual trazida pela regulamentação da ZET-3, disse a então Diretora do IPLANAT que “isso não significa dizer que a Prefeitura Municipal, através de seus órgãos afins, fique omissa naquilo que, numa avaliação tecnicamente apurada, venha ferir a paisagem urbanística daquela orla”⁴⁷¹.

Logo no início do ano seguinte, mantém-se a preocupação com a área de Areia Preta e a ideia de se iniciar uma nova regulamentação para aquela área, especialmente no sentido de limitar o gabarito das construções⁴⁷², considerando que já existiam outros pedidos para “edificações de grandes edifícios naquela área” e que “a mesma não possui infra-estrutura capaz de suportar empreendimentos dessa natureza”⁴⁷³; sendo a matéria objeto de novo debate no CONPLAN, sendo designado como relator do processo⁴⁷⁴ o representante do IAB/RN⁴⁷⁵. Esse apresentou relatório referente à alteração da ZET-3, em 8 de maio de 1990, quando teve sua aprovação para encaminhamento ao IPLANAT, para que o mesmo apresentasse, no prazo de sessenta dias, a mensagem e o Projeto de Lei para ser enviado à Câmara Municipal, na linha de orientação daquele Conselheiro Relator.

Contudo, ao final daquele mesmo ano, foi apresentada nova proposta para alteração daquela regulamentação, por técnico do IPLANAT⁴⁷⁶, que foi retirada de pauta em função da discordância por parte do Conselheiro Relator (representante do IAB/RN), sendo decidido um estudo mais detalhado da matéria. Em março de 1991⁴⁷⁷,

⁴⁷⁰ Conforme o que foi dito pela então Diretora do IPLANAT, Regina Mota, em trecho de matéria jornalística publicada em 11 out. 1989 e transcrita na Ata da 59ª Reunião Extraordinária do CONPLAN (24 out. 1989). Nessa reunião, o arquiteto Moacyr Gomes da Costa, autor do projeto que teve licença negada pelo IPLANAT, teceu severas críticas à referida Diretora, especialmente em face de declarações da mesma na referida matéria jornalística (registra-se que na seara judicial o citado arquiteto teve revertida em seu favor aquela decisão administrativa). Naquela mesma ocasião, o Conselheiro Lúcio de Medeiros Dantas Júnior (representante do IAB/RN) lembrou que foi apresentado, em reunião do CONPLAN, documento subscrito por diversas entidades, em que foi solicitada, por diversas vezes, a revisão da regulamentação da ZET-3 naquela área de Areia Preta.

⁴⁷¹ Como se constata da Ata da mesma Reunião do CONPLAN acima indicada.

⁴⁷² Conforme se verifica da leitura da Ata da 61ª Reunião Extraordinária do CONPLAN (13.2.1990).

⁴⁷³ Como expressamente se manifestou o então Secretário Municipal de Administração Geral e Planejamento e Presidente do CONPLAN, na 61ª Reunião Extraordinária daquele Conselho.

⁴⁷⁴ Processo n. 30.092/90 (assunto: “Alteração da Lei nº 3639/87”).

⁴⁷⁵ Lúcio de Medeiros Dantas Júnior. Em função da discussão de alteração da regulamentação da ZET-3, em sentido mais restritivo, foi inclusive aprovada a suspensão (por 120 dias) de aprovação de projetos para a área não compreendida pelos limites de interferência visual definidos pelas seções S-1 e S-33 do Anexo daquela Lei.

⁴⁷⁶ Eudes Galvão Montenegro.

⁴⁷⁷ Na 63ª Reunião Extraordinária do CONPLAN.

foi retornada ao CONPLAM uma nova proposta de regulamentação da ZET-3, ocasião em que, após discussão, foi mais uma vez retirada de pauta por ter sido considerada que não estava bem esclarecida, aliando-se ao entendimento pela análise prévia da Procuradoria Geral do Município⁴⁷⁸. No período compreendido entre 1991 e 1994 não se encontram registros sobre essa ou outras eventuais propostas de alteração de regulamentação da ZET-3.

Ainda que confirmando as ZET's da orla marítima como área especial (art.22 e 23), o Plano Diretor de 1994 manteve parte de Areia Preta como fora de controle de gabarito, o que significou um grande prejuízo para a proteção cênico-paisagística daquela área, especialmente pelo fato de que a construção de edifícios com altos gabaritos levou à supressão da visão do Farol de Mãe Luiza, considerado um dos símbolos da cidade. Nesse sentido, foi o lamento da Professora da UFRN, Vilma Vitor, em matéria posta no Diário de Natal (29 mar. 2000. Muito, p. 1):

No caso de Natal, o triste é constatar que não se pode mais ver o Farol de Mãe Luiza de determinados pontos da praia. O que era visível para todos, agora está encoberto por uma parede de concreto [...] Está na hora de começarmos um movimento de estética para a cidade. Se houver um interesse geral da comunidade em fixar um limite para determinadas construções, muita coisa pode ser preservada.⁴⁷⁹

Consolidada, no Plano de 1994, aquela área como ausente de controle de gabarito, começa a se intensificar a verticalização de Areia Preta, ao que se seguiu investimentos do Poder Público na construção de um aterro para contenção do avanço do mar, o que, inevitavelmente, passou a despertar o interesse do mercado imobiliário; tornando-se irreversível a perda do patrimônio paisagístico representado pelo Farol de Mãe Luiza (de Natal) e seu entorno⁴⁸⁰.

⁴⁷⁸ Como se encontra registrado na Ata daquela Reunião.

⁴⁷⁹ Conforme Nobre (2001, p. 76).

⁴⁸⁰ Como foi considerado no Laudo Técnico elaborado pela UFRN/FUNPEC, no ano de 2010, para instruir a posição do Ministério Público Estadual nas atuações contra licenciamentos de empreendimentos no entorno do Morro do Careca (como será visto no Capítulo 7).



Figura 20 – Obstrução da vista do Farol de Mãe Luiza, a partir da Praia do Meio.
Fonte: Arquivo pessoal da autora (2010).

Importante destacar que no mesmo Plano de 1994 o “Farol de Mãe Luiza e seu entorno” passaram a integrar a Subzona de Conservação (alínea *j* do artigo 21 do Plano), ainda que não tenha ocorrido sua delimitação física nem sua regulamentação no momento posterior, persistindo essa ausência normativa até o Plano Diretor de 2007⁴⁸¹ e momento seguinte⁴⁸².

Também destaca-se que as áreas de controle de gabarito foram consideradas no Plano Diretor de 2007 como integrantes da Zona de Proteção Ambiental, Subzona de Conservação (artigos 20 e 21), mantendo o regramento estabelecido pela ZET-3 para aquela área costeira.

Ainda que se tenha verificado que a regulamentação estabelecida para a ZET-3 não sofreu alteração posterior, nem no sentido do que deseja o mercado nem no aumento da área de controle de gabarito, não se pode omitir que a supressão daquela área de controle de gabarito é desejo permanente do mercado imobiliário, que a cada nova gestão administrativa possui esperanças na concretização da alteração da Lei da ZET-3⁴⁸³.

Esse mesmo desejo foi expressamente manifestado pelo Secretário da SEMURB, arquiteto Moacyr Gomes, no ano de 1999, quando, em matéria publicada no Diário de Natal (edição de 1.6.1999 – Cidades, p.4), intitulada “Plano Diretor terá a

⁴⁸¹ Que veio considerar como ZPA-10 o “Farol de Mãe Luiza e seu entorno – encostas dunares adjacentes à Via Costeira, entre o Farol de Mãe Luiza e a Avenida João XXIII” (artigo 18, alínea *j*).

⁴⁸² Até o final de 2009, ainda não havia sido regulamentada essa área.

⁴⁸³ Como deixou expresso o arquiteto Lúcio Dantas Júnior (então Presidente do IAB/RN) em entrevista à autora.

primeira revisão”, disse que a possibilidade de construções de edifícios (espigões) na Praia do Meio não havia ainda entrado na pauta das propostas estudadas pelo CONPLAM, podendo, contudo, ser objeto de discussão de uma próxima revisão da lei. Expressamente, o então secretário proclamou:

A prefeita já solicitou que eu realize um reestudo sobre a questão da Praia do Meio e do controle do gabarito a ser aplicado. Provavelmente, na próxima revisão da lei, os artigos que tratam do assunto serão emendados (NOBRE, 2001, p. 70).

Constata-se, então, que a importante proteção ambiental e paisagística que possui a orla marítima de Natal caminha ao lado da cobiça permanente do setor imobiliário no sentido de sua integração ao mercado, o que, como resultado, fragiliza também a manutenção de outras AEIS situadas naquela orla e imediações.⁴⁸⁴

3.3.3.4 A ZET-2 (Via Costeira)

Posta como ZET desde o Plano Diretor de 1984, registra-se no ano de 1987 uma primeira manifestação quanto à importância paisagística e ambiental do visual da Via Costeira. Arelado a pressões sobre o Governo do RN, no sentido de que fosse promovida uma melhor ordenação daquela área, ocorreu uma forte pressão da sociedade contra a instalação de cercas na área dos hotéis, numa extensão de aproximadamente cinco quilômetros, que vinha de fato privatizar o uso daquela orla marítima.⁴⁸⁵

No âmbito da regulamentação legal daquela Zona Especial, após a quarta reformulação⁴⁸⁶ do projeto original da Via Costeira, pelo Governo do Estado, em 1993, no Governo do Prefeito Aldo Tinoco Fonseca Filho foi editada a lei que viria regulamentar aquela ZET-2.

Naquele momento, evidenciava-se a necessidade de se estabelecer um regramento para aquela área, cujo uso e ocupação já haviam suscitado alguns debates, como ocorreu em dois casos emblemáticos: a pretendida construção do empreendimento

⁴⁸⁴ Segundo o Plano Diretor de 2007, as AEIS de Santos Reis, Rocas, Jacó/Rua do Motor e Alto do Juruá.

⁴⁸⁵ Nesse momento, a mobilização restringiu-se a entidades profissionais e defensoras do meio ambiente. Essa ação foi vitoriosa em seus procedimentos democráticos e levou à retirada da cerca por parte dos empreendimentos hoteleiros (BORGES, 1991).

⁴⁸⁶ No capítulo anterior, informamos os aspectos centrais das quatro reformulações do projeto original da Via Costeira.

Paradiso Mare Resort⁴⁸⁷ e a instalação do Posto Shell S.A Petróleo⁴⁸⁸, vistos como inseridos naquela zona especial.

Sendo elaborada por equipe técnica do IPLANAT, a proposta de regulamentação da ZET-2 foi remetida ao CONPLAM onde foi designada uma comissão para estudo da proposta⁴⁸⁹.

Em julho de 1993, a Comissão apresentou seu parecer a respeito da proposta, que concluiu, entre outras coisas: 1. pela aprovação da proposta de regulamentação enviada pelo IPLANAT, destacando o não reconhecimento da competência estadual para legislar sobre parcelamento do solo e prescrições urbanísticas no âmbito urbano; 2. pelo envio de documento ao Governo do Estado sobre a urgente necessidade de remessa de um plano de loteamento da área⁴⁹⁰; 3. pela suspensão, por parte da Prefeitura Municipal de Natal, de todos os alvarás de projetos a serem desenvolvidos na área em questão até a aprovação da proposta de parcelamento do solo pelo IPLANAT; 4. pela constituição de uma Comissão mista (composta de representantes do Governo do Estado, do Município, do CONPLAM, da Câmara Municipal, dentre outros), com assessoramento jurídico, visando identificar os conflitos de ocupação do solo urbano na faixa compreendida entre a Via Costeira e o mar, com ampla divulgação e transparência dos fatos ocorridos.

Aprovado por unanimidade o parecer, foi recomendado o envio da matéria à Câmara Municipal com a máxima brevidade. Em 1994, foi aprovada a Lei n. 4547, que veio regulamentar aquela área. Nos termos postos pela Lei, foi previsto três tipos de usos para a área: prestação de serviços, comércio varejista e usos institucionais, baixos índices de ocupação e gabarito reduzido em 2 pavimentos (7,5m), com exceção dos casos de prestação de serviços de âmbito setorial (S2.1), tais como: hotéis, hospedarias, apart-hotéis, hotéis-residências e *flat-service* (onde foi estabelecido o gabarito máximo

⁴⁸⁷ O que provocou intensa reação contrária por parte dos moradores de Mãe Luiza, como será visto adiante. Esse empreendimento, embora fisicamente localizado nos limites da então ZER-2 (Mãe Luiza), foi licenciado como se estivesse na ZET da Via Costeira (naquele momento, ainda não regulamentada), com aplicação da legislação da ZET-1 e ZET-3, aplicada por analogia. Em Bentes (2003) encontramos percuente análise sobre a matéria.

⁴⁸⁸ Que, nos termos postos por Bentes Sobrinha (1993, p.59-60), provocou a atuação da Associação Potiguar Amigos da Natureza (ASPOAN) que levantou a questão da não regulamentação da ZET-2 e a necessidade de ser analisado o empreendimento em relação ao Parque das Dunas.

⁴⁸⁹ Composta dos representantes da Associação Profissional de Geólogos (Eugênio Marcos Soares Cunha); do Sindicato dos Economistas (Cláudio Gomes Barbosa); e da UFRN (Ruth Maria da Costa Ataíde), conforme registra a Ata da 84ª Reunião Ordinária do CONPLAM (13 jul. 1993).

⁴⁹⁰ Discussões sobre essa matéria encontram-se registradas no ano de 1996 (conforme Atas da 92ª Reunião Extraordinária realizada em 9 abr. 1996 e da 103ª Reunião Ordinária realizada em 28 maio 1996).

de 4 pavimentos, cuja altura máxima dos empreendimentos não deveria exceder a 15m). (DUARTE, 1999, p. 300-307). Destaca-se que, nos termos contidos no artigo 3º da mesma Lei 4547/94, foram expandidos os limites das Zonas ZET-1, ZPR (Parque das Dunas) e ZER-2 (Mãe Luiza), até encontrar os limites daquela ZET-2; zonas que naquele momento integravam o Plano de 1984. Poucos meses após, entraria em vigor o Plano de 1994 e a regulamentação da AEIS de Mãe Luiza. Segundo aquele novo Plano Diretor, a área de controle de gabarito constante da ZET-2 foi confirmada como integrante das Áreas Especiais (artigos 22 e 23).

No ano de 2000, na gestão da Prefeita Wilma Maria de Faria e do arquiteto Moacyr Gomes da Costa como titular da SEMURB⁴⁹¹, registra-se a edição da Lei Complementar n.30, no contexto de algumas alterações pontuais no Plano Diretor de 1994, que vieram revelar a parceria entre o Governo Municipal e o setor construtivo, no sentido de promover o maior adensamento da cidade, impulsionada pelo incremento do turismo local. Ao tratar das modificações ao Plano de 1994 que, àquela época, estavam sendo geradas e implementadas pelo Executivo, o então Vereador Fernando Mineiro, no artigo intitulado “O Boeing 767 e as Prescrições Urbanísticas” publicado no Diário de Natal (27 dez. 2000. Opinião, p. 2), disse:

[...] Agora chega à Câmara, em convocação extraordinária e em caráter de urgência, proposta de alteração do índice de utilização das construções dos hotéis da Via Costeira. O objetivo, entre outros, é o de permitir que naquela área possam ser construídos hotéis com mais de 500 apartamentos, o que, pelo tamanho dos terrenos, é proibido pelas regras atuais. E qual o argumento central para que haja esta modificação? Pasmem os leitores, mas a “justificativa” é a de que esta mudança possibilitaria [...] hospedar a lotação completa de dois Boeings 767 [...] A atitude de se adotar como critério de definição das prescrições urbanísticas de uma cidade o número de passageiros de um Boeing, é por demais reveladora da capacidade administrativa da elite que governa e, sobretudo, da sua visão e compromisso para com o desenvolvimento e a qualidade de vida de seus habitantes [...]⁴⁹²

Na mesma oportunidade, como aduz Nobre⁴⁹³, houve expressa manifestação do então Presidente do IAB/RN, arquiteto Marcelo Moura, informando que aquele Instituto iria discutir a proposta da SEMURB, para avaliar o impacto das novas prescrições sobre

⁴⁹¹ Cabe lembrar que, por força da Reforma Administrativa objeto da Lei Complementar n.20, de 2 de março de 1999, foi criada a SEMURB, que veio reunir as atribuições dos extintos IPLANAT e FUNDAÇÃO ECO-NATAL.

⁴⁹² Conforme registra Nobre (2001, p. 76).

⁴⁹³ Nobre (2001, p. 76), informando que a manifestação se deu na Tribuna do Norte (9 nov. 2000. Natal, p. 2).

a paisagem, não concordando, por exemplo, com nada que pudesse compreender a visão do mar.

Ao que se constata, a aprovação daquela Lei Complementar nº 30/2000 não veio alterar os limites de gabarito instituídos pela Lei da ZET-2 em 1994. Entretanto, com a aprovação da citada Lei Complementar, houve o aumento do índice de ocupação permitido para aquela área costeira, o que permitiu se construir mais, ainda que com o mesmo limite de gabarito.

Sob outra perspectiva, podemos dizer que, ao longo do tempo, a construção de vários hotéis em toda a extensão daquela orla, em conformidade com as prescrições contidas na Lei nº 4547/94, modificada pela Lei Complementar nº 30/2000, passou a demonstrar que o gabarito máximo legalmente estabelecido não era compatível com a necessidade de se resguardar o patrimônio cênico-paisagístico daquela orla costeira. Essa percepção ficou mais visível a partir do intenso debate ocorrido por ocasião da construção de um hotel naquela orla, pela “Nathwf Empreendimentos S.A” (na Unidade Turística 2, Gleba 14).

Explicitando a constatação de que o gabarito estabelecido pela Lei 4547/94 não vinha garantir a preservação do patrimônio cênico-paisagístico que se constitui toda aquela orla costeira, em decisão liminar proferida na Ação Civil Pública (Processo n. 2006.84.000000119)⁴⁹⁴, em março de 2007, o Juiz Federal Francisco Barros Dias determinou a demolição dos quatro últimos andares da referida construção. Ainda que essa decisão liminar tenha sido reformada posteriormente (embora não tenha havido o julgamento definitivo da ação até o momento de encerramento da pesquisa)⁴⁹⁵, é de se ressaltar a enorme importância que tal decisão possui no entendimento quanto à necessidade de preservar o patrimônio cênico-paisagístico daquela orla costeira (bem difuso), que encontra forte tutela jurídica, como vimos na Parte I deste estudo. Colocando em pauta a ideia de que os hotéis na Via Costeira, “verdadeiros paredões de concreto”, vêm tomando totalmente a visão da praia, do mar e do horizonte, na direção

⁴⁹⁵ Ao final do ano de 2009, essa ação judicial permanecia em tramitação no âmbito daquele Juízo Federal de primeiro grau. Destaca-se que tramita na 5ª Vara da Fazenda Pública de Natal a Ação Ordinária (Processo n.001.05019744-5) proposta pela Nathwf Empreendimentos S.A contra o município de Natal em razão de embargo administrativo efetuado e exigências no processo de licenciamento do empreendimento correspondente. Inicialmente concedida liminar em favor da empresa autora, tal liminar foi modificada em momento posterior, sendo determinada a imediata paralisação ou embargo da obra referente ao oitavo pavimento da Ala Norte da construção do respectivo hotel. No âmbito da SEMURB, o procedimento de licenciamento tramitou através do Processo Administrativo nº 23077.016410/2004-16.

do mar, e trazendo agressão aos bens e valores estéticos e paisagísticos⁴⁹⁶, assim considerou aquele Juiz Federal:

É, portanto, interesse de toda a população, que a paisagem da Via Costeira não seja transformada, não sofra mutação de natural para artificial, ou seja, onde se vê a praia e mar, substitua-se por construções de hotéis que limitam a visão antiga apenas a seus hóspedes, afrontando o interesse difuso de uma cidade ordenada e ornamentada de forma plasticamente agradável e bela.⁴⁹⁷

Destacando, ainda, a importância da atividade turística para a economia local, aquele julgador entendeu pela necessidade que essa atividade seja “contemporizada com o bem-estar da população local e com bens que são caros à humanidade”. Assim, nas palavras de Barros Dias,

Não é correto pensar, por mais lucrativa que seja a atividade turística, que tudo deve ser feito, mesmo em detrimento da população local e de bens de valor inestimável, para que se desenvolva esta atividade destinada ao turismo.

Também não se pode pensar que a Via Costeira, por ser área turística, deve ficar restrita apenas a esta atividade. Não há que pensar que as belezas da Via Costeira, aqui incluída a beleza estética e paisagística, é área restrita, propriedade privada, dos que exploram o turismo e dos turistas que vêm nos visitar, Esta é uma visão de natureza meramente patrimonial, calcada numa ética tradicionalmente de cunho individual.⁴⁹⁸

Na mesma direção, o Plano Diretor de 2007 (art. 21, §2º), veio trazer importantes avanços na proteção a essa área, não apenas em face de sua confirmação e inserção como Zona de Proteção Ambiental, Subzona de Conservação, mas especialmente por ter diminuído o gabarito das novas construções a serem ali instaladas, no sentido de permitir a preservação do patrimônio paisagístico de toda aquela orla costeira.⁴⁹⁹

No esteio da proteção concedida pelo Plano Diretor de 2007 (art.21, §2º) àquela área costeira, no mês de março de 2008 ocorreu um novo episódio que veio consolidar sua enorme importância cênico-paisagística: a instalação de um muro por um dos hotéis

⁴⁹⁶ Conforme se observa às fls 12 da decisão liminar contida na Ação Civil Pública, Processo n.2006.84.00.000011-9.

⁴⁹⁷ Idem.

⁴⁹⁸ Fls.13 daquela mesma decisão liminar.

⁴⁹⁹ Retornaremos a essa questão no Capítulo 7.

instalados naquela Via Costeira⁵⁰⁰, o que gerou uma forte indignação por parte da sociedade organizada⁵⁰¹ que, a partir de artigo⁵⁰² publicado em jornal de grande circulação, protestou contra aquela instalação, com a organização de “abaixo-assinado” pela paisagem em frente ao muro do hotel, com grande cobertura pela imprensa⁵⁰³.

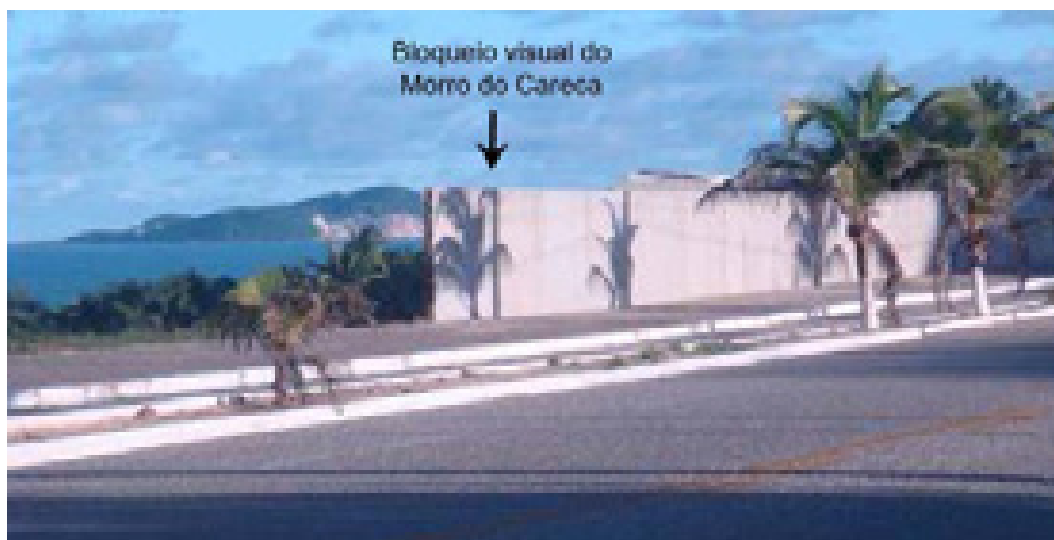


Figura 21 – Muro construído por um hotel na Via Costeira no ano de 2008. Imagem produzida no sentido Mãe Luiza – Ponta Negra, com indicação do bloqueio visual do Morro do Careca.

Fonte: Heitor Andrade (2008).

Nota: Modificada pela autora.



Figura 22 – Muro construído por um hotel na Via Costeira no ano de 2008. Imagem produzida no sentido Ponta Negra – Mãe Luiza, com bloqueio visual do mar.

Fonte: Heitor Andrade (2008).

⁵⁰⁰ Hotel Imirá Plaza.

⁵⁰¹ Destacando-se as seguintes organizações sociais: SOS Ponta Negra, ASPOAN, AMPA e Conselho Comunitário de Mãe Luiza.

⁵⁰² Subscrito pelo arquiteto e doutorando do PPGAU/UFRN, Heitor de Andrade Silva, sob o título “O muro da Via Costeira”, publicado em 22 de abril de 2008 na Tribuna do Norte, acesso por meio do site <http://tribunadonorte.com.br/noticia.php?id=73362>.

⁵⁰³ Fato ocorrido em 26 de abril de 2008.

Traduzindo a expressão de vários setores da sociedade, representantes de discentes do PPGAU/UFRN⁵⁰⁴ provocaram a ação da SEMURB e do Ministério Público Estadual no sentido de que esses órgãos enfrentassem o fato, que foi considerado uma completa agressão ao patrimônio paisagístico da cidade e um evidente descumprimento ao artigo 21 do Plano Diretor de 2007, que fixava o nível do meio fio da Av. Dinarte Mariz como limite de gabarito dos empreendimentos ali instalados a partir daquele plano⁵⁰⁵. Ocorridas audiências no âmbito do Ministério Público Estadual⁵⁰⁶, com a presença da SEMURB, da UFRN (PPGAU), de entidades ambientalistas e do proprietário daquele Hotel, ao final ficou determinada a demolição do muro construído (o que foi imediatamente atendido pelo empreendedor) e a fixação de parâmetros para a construção de uma cerca provisória até que fossem estabelecidos os determinantes definitivos em lei⁵⁰⁷. A partir do estudo acadêmico dessa experiência, confirmou-se a importância de que as visuais do oceano, do Parque das Dunas e do Morro do Careca têm para a cidade, considerando-os “marcos e limites que constituem um conjunto cênico-paisagístico definidor de uma identidade local”. (NOBRE; SILVA, 2009, p. 323).⁵⁰⁸

Constatada que a ocupação da Via Costeira, desde o momento de sua criação, esteve permeada por interesses (econômicos, institucionais e ambientais) muitas vezes em conflito, diante dos fatos expostos, é de se inferir que a preservação do patrimônio cênico-paisagístico ali existente se constitui como um dos grandes desafios que se apresentam na manutenção da *efetivação/concretização* dos direitos ao meio ambiente

⁵⁰⁴ Os doutorandos e arquitetos Paulo José Lisboa Nobre e Heitor de Andrade Silva. Como se constata em Nobre e Silva (2009), posteriormente foi constituída Comissão (formada por doutorandos e professores do PPGAU/UFRN) que passou a conduzir as ações. Em seguida, o PPGAU, com o apoio do Departamento de Arquitetura (DARQ/UFRN) participou ativamente do processo, prestando suporte técnico com objetivo de atender aos interesses envolvidos (segurança, adequação do espaço para realização de shows, respeito ao PDN e, principalmente, preservação da paisagem).

⁵⁰⁵ Nos termos postos naquele documento, subscrito pelos citados doutorandos e arquitetos, o artigo 21 do Plano de 2007 se constituía uma árdua conquista da população de Natal.

⁵⁰⁶ Através de sua 28ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente da Comarca de Natal, titularizada pela Promotora Rossana Sudário.

⁵⁰⁷ Conforme consta na Cláusula Terceira do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), celebrado em 12 de junho de 2008, ficou consignado que a cerca definitiva deveria ser construída após a regulamentação do art.21 do Plano Diretor, devendo para tanto ser formalizado pedido junto à SEMURB. Importa considerar que naquele momento já se tinha por certo o encaminhamento de providências administrativas tendentes à revisão da Lei nº 4547/94.

⁵⁰⁸ Destaca-se que os conceitos de “marcos” e “limites” utilizados pelos autores no texto citado são extraídos de LYNCH, Kelvin. *A imagem da cidade*. São Paulo: Martins Fontes Editora. 1997.

ecologicamente equilibrado e à paisagem (constantemente ameaçada) naquela área de indiscutível importância para a cidade.



Figura 23 – Foto de área integrante da ZET-2 em primeiro plano, englobando o Parque das Dunas e a AEIS de Mãe Luiza em segundo plano.
Fonte: Acervo da SEMURB.

3.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

A partir da análise sobre a trajetória legal dos temas do meio ambiente e da moradia no município de Natal, buscando compreender o momento em que os mesmos foram postos como direitos, o processo de inserção dos espaços especiais a eles correlacionados na legislação urbanística e ambiental local, os atributos que amparam esses espaços e as evidências do processo de fragilização de suas normas de proteção (desde o momento de sua concretização legal até o ano de 2009) no âmbito da atuação estatal (o que denominamos flexibilização *in pejus*, ausência de regulamentação e não aplicação da legislação), podemos chegar a algumas conclusões que passam a ser expostas⁵⁰⁹.

- a) A partir do Plano Serete (embora não implementado), em 1968, verifica-se uma preocupação com as áreas costeiras, no sentido de preservação da paisagem, o que vai se confirmar no Plano de 1974 (também não

⁵⁰⁹ As conclusões parciais aqui expostas irão compor os quadros compilativos postos nas Considerações Finais da Parte II.

implementado) e no Plano de 1984, com a criação das Zonas Especiais Turísticas (ZET's).

- b) As primeiras preocupações governamentais com o incentivo ao turismo (ao final da década de 1970) trouxeram a criação normativa de espaços destinados à proteção “do verde e da paisagem”, porém, já dando início à preocupação com o equilíbrio ambiental da cidade. O primeiro deles foi o Parque das Dunas, a partir do qual isso se expressou de forma bastante clara. E o segundo, voltado à proteção da beleza da paisagem da enseada de Ponta Negra e Morro do Careca, foi o espaço onde se instituiu a restrição *non aedificandi* no bairro de Ponta Negra. A partir da sua criação, esses espaços passaram a ser vistos pela sociedade como pertencentes ao patrimônio da cidade e, portanto, dignos de defesa e proteção legal. Essa situação permanece até os dias atuais onde se verificam várias manifestações de defesa desses espaços, seja no âmbito da sociedade ou dos poderes estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário). Contudo, no âmbito das ações ou omissões dos poderes Executivo e Legislativo, se constata expressões do processo de fragilização de suas normas de proteção; ao mesmo tempo em que também se verificam posições divergentes do Judiciário, ora em favor da proteção dos direitos ao ambiente e à paisagem que se expressam nesses espaços, ora em seu prejuízo.
- c) A instituição das ZET's veio gravar toda a orla marítima de uma proteção especial, conciliando a intenção governamental de incentivar o turismo com a manutenção da paisagem costeira. As primeiras regulamentações das ZET's (ZET-1 e ZET-3), já ocorridas em um contexto de transição democrática (1987), trouxeram uma primeira aproximação da noção de direitos urbanos ao desejo de proteção da paisagem, vindo a configurar uma nova fase de proteção dessas áreas. Contudo, desde o momento da elaboração do Plano Diretor de 1984, já se registram evidências do processo de fragilização das normas de proteção dessas áreas. Inicialmente isso se verifica no âmbito do dever do Executivo de implementação da legislação e, ao longo do tempo, através das ações ou omissões dos poderes Executivo e Legislativo. No âmbito do Judiciário, verificam-se importantes manifestações de

reconhecimento do direito à paisagem e do patrimônio cênico-paisagístico protegidos através das restrições de controle de gabarito legalmente previstas para o uso e ocupação nessas áreas; sem desconsiderar a existência de medidas judiciais em sentido contrário. Em face de sua localização privilegiada e considerando o crescimento do turismo na cidade, constata-se como evidências negativas à manutenção da proteção legal dessas áreas o acirramento da disputa pelo acesso ao solo e o forte interesse imobiliário por elas.

- d) No âmbito dos espaços relacionados à moradia da população pobre, nesse primeiro momento de análise os locais de moradia da população pobre da cidade não eram considerados mais do que “locais dos pobres” a serem retirados da vista da cidade em crescimento; sendo aquela população geralmente empurrada para as margens ou para a periferia da cidade.

Diante dessas constatações, podemos dizer que os direitos ao meio ambiente e moradia e seus espaços de proteção em Natal passam por uma fase inicial, na qual apenas algumas áreas de importância ambiental guardam um primeiro reconhecimento formal (nos Planos de 1968 e 1974, ainda que não implementados, e no Plano Diretor de 1984), embora desvinculadas da noção do direito ao meio ambiente. Contudo, nesse contexto, ocorre a criação do Parque das Dunas (no bojo de um projeto de interesse turístico) e das ZET's na orla marítima da cidade; espaços (dotados de importantes atributos ambientais) que suscitam tanto o reconhecimento estatal, como por parte da sociedade, quanto à necessidade de sua proteção e garantia. Contudo, desde sua instituição, tais espaços estão submetidos a pressões decorrentes do acirramento da disputa pelo acesso ao solo, que se verificam até os dias atuais.

| CAPÍTULO 4 | UM NOVO CONTEXTO NA PROTEÇÃO DE DIREITOS E ESPAÇOS – AS NORMAS FUNDAMENTAIS E O PLANO DIRETOR DE 1994

Neste momento, busca-se compreender uma nova fase na proteção de direitos e espaços em Natal, que veio se constituir no reflexo de um contexto político democrático que se instaurou no país após a Constituição Federal de 1988, onde o discurso dos direitos passou a ser apreendido nas normas derivadas da Carta Maior, como a Constituição do Estado (1989), a Lei Orgânica do Município de Natal (1990) e o Código de Meio Ambiente do Município (1992). Como decorrência, surge o Plano Diretor de 1994, que pode ser considerado como o “Plano Diretor da Reforma Urbana”, vindo a se constituir num marco na construção de direitos e espaços protegidos em Natal. Na compreensão dessa “fase de concretização dos direitos ao meio ambiente e à moradia no território da cidade” não se deixará de registrar algumas evidências (desde logo reveladas) do processo de fragilização de suas normas de proteção.

4.1 AS NORMAS FUNDAMENTAIS NO RECONHECIMENTO DE DIREITOS E PROTEÇÃO DE ESPAÇOS ESPECIAIS

Na análise da trajetória dos direitos ao meio ambiente e à moradia na legislação municipal de Natal e seus espaços especiais, algumas normas se constituem de enorme relevância no sentido de virem compor um sistema jurídico de proteção que, como vimos, possui um regramento próprio no âmbito da teoria geral dos direitos fundamentais e no Brasil possui como fundamento maior a Constituição Federal de 1988. Aliado ao disposto naquela Carta Fundamental, a Constituição do Estado do RN (1989), a Lei Orgânica (1990) e o Código de Meio Ambiente do Município (1992) passam, então, a se constituírem em normas fundamentais a guiarem a elaboração da nova legislação de Política Urbana e Meio Ambiente no âmbito da cidade do Natal.

4.1.1 A Constituição do Estado do RN (1989)

É necessário destacar, em princípio, que por força do disposto na Constituição Federal de 1988 (artigos 24⁵¹⁰, II, VI, VII, VIII; 25⁵¹¹ e 30, II⁵¹²), as normas inseridas na Constituição Estadual do Rio Grande do Norte (de 3 de outubro de 1989) e em algumas leis estaduais⁵¹³ vinculam tanto a elaboração como a implementação das normas municipais. Desse modo, o regramento nelas contidas vem se aliar ao arsenal de normas constitucionais e federais que, como já vimos, delineiam a proteção do meio ambiente e da moradia (como direitos fundamentais), dentre as quais as que estabelecem as regras gerais referentes aos espaços especiais urbanos, destacando-se o Estatuto da Cidade.

Nesse contexto, destaca-se a competência comum do Estado do Rio Grande do Norte e dos municípios (conforme a Constituição Estadual de 1989) para, dentre outras coisas:

Art. 19...

I - zelar pela guarda da Constituição Federal e da Estadual, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

[...]

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RN, 1989).

Seguindo a esteira da Carta Magna de 1988, a Constituição do RN veio conceder um novo regramento à ordem econômica, compatibilizando o fundamento da livre iniciativa com a valorização do trabalho humano, com o fim de assegurar a existência

⁵¹⁰ Que trata da competência da União e dos Estados para legislar sobre direito urbanístico, florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

⁵¹¹ Que trata da organização dos Estados Federados.

⁵¹² Que trata da competência suplementar dos municípios face à legislação federal e estadual.

⁵¹³ Dentre as quais, destaca-se a Lei Complementar n.272, de 3 de março de 2004, que dispõe sobre a Política e o Sistema Estadual do Meio Ambiente, regulamentando o Capítulo de Meio Ambiente da Constituição Estadual (art.150 a 154).

digna a todos, com atenção aos preceitos de justiça social. Nesse sentido, no Título “Da Ordem Econômica”, prescreve a Carta Estadual:

Art. 111. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios previstos na Constituição Federal, cabendo ao Estado, no âmbito de sua competência, tudo fazer para assegurar sua realização (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RN, 1989).

Na mesma matéria econômica, também dispõe a Constituição Estadual que o estado e os municípios:

Art. 114. Promovem e incentivam o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico, devendo fazê-lo em harmonia com a preservação dos recursos paisagísticos, o equilíbrio da natureza e o respeito às tradições culturais de cada localidade (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RN, 1989).

Visualiza-se, assim, uma explícita preocupação, por parte da Constituição Estadual (1989), com a compatibilização do turismo (atividade que naquele momento já despontava em Natal) com a preservação dos recursos naturais e paisagísticos, com o desenvolvimento social e respeito à cultura local.

Com relação à Política Urbana, a Constituição Estadual⁵¹⁴ praticamente repete o disposto sobre a matéria na Constituição de 1988, tratando especificamente do patrimônio cultural estadual, considerando como tal “os bens de natureza material e imaterial, tomados, individualmente ou em conjunto, os portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade norte-rio-grandense” (art.144), nos quais se incluem os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (V). Diz, ainda, o § 1º do mesmo artigo 144, que:

O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promove e protege o patrimônio cultural estadual, por meio de inventário, registro, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RN, 1989).

⁵¹⁴ Vide artigos 116 a 144 da Constituição Estadual.

Em seu Título VII (da Ordem Social), a Carta Estadual traz, como disposição geral, que “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (art.122).

No Capítulo VI do mesmo Título VII, que trata do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (artigos 150 a 154), a Constituição Estadual traz regramento similar ao disposto na Carta Federal de 1988, inclusive quanto aos espaços especiais ambientalmente protegidos, prescrevendo que:

Art.151. O Pico do Cabugi, a Mata da Estrela e o Parque das Dunas são patrimônio comum de todos os riograndenses do norte, merecendo, na forma da lei, especial tutela do Estado, dentro de condições que assegurem a preservação e o manejo racional dos ecossistemas. (grifos nossos).

Com relação a alguns ecossistemas presentes no meio urbano (no caso de Natal, a Mata Atlântica e a Zona Costeira), a Constituição do Estado diz que os mesmos “são objeto de zoneamento econômico-ecológico que especifique compensações quanto a empreendimentos de relevante importância para a economia estadual e que importem em qualquer forma de agressão ambiental” (art.152).

Ressaltadas essas normas constitucionais de natureza estadual, evidencia-se uma expressa preocupação com a proteção aos recursos naturais e ao patrimônio paisagístico e cultural, destacando-a alguns ecossistemas gravados como patrimônio comum de todos os norte-rio-grandenses, como o Parque das Dunas (que naquele momento já se colocava como espaço protegido tanto pelo Decreto Estadual n.7.237/77 como pelo Plano Diretor de 1984).

Contudo, observa-se que, na mesma linha da Constituição Federal de 1988, a Carta do Estado do RN não concedeu um regramento mais incisivo com relação à questão socioambiental urbana nos moldes postos pelo MNRU e FNRU.

4.1.2 A Lei Orgânica do Município de Natal (1990)

A Lei Orgânica do Município de Natal (promulgada em 3 de abril de 1990) se reveste de enorme importância como o instrumento fundamental que vem reger o município em todas as suas áreas⁵¹⁵.

⁵¹⁵ Lembremo-nos que antes da Constituição Federal de 1988 os municípios eram regidos por uma lei nacional de caráter comum para todas as cidades.

Ampliando as concepções postas na Constituição Federal de 1988 e na Constituição do Estado do RN de 1989, várias normas introduzidas na Lei Orgânica de Natal (1990) militam fortemente em favor dos direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia digna e adequada, vindo compor o regime jurídico de proteção a esses direitos fundamentais. Nesse sentido, podemos dizer que, no âmbito do município de Natal, a Lei Orgânica vem inaugurar a relação *direito subjetivo ↔ dever objetivo* a instruir a ação estatal no dever de *efetivação/concretização* dos direitos fundamentais (destacando-se aqui os direitos ao meio ambiente e à moradia).

Na compreensão do contexto em que se deu a elaboração daquela Lei Orgânica, importante considerar alguns relevantes aspectos. Importa recordar que a mesma foi gerada no contexto que se seguiu à Constituição de 1988, no qual havia um clima favorável à elaboração de normas democráticas, fazendo-se necessário o reatamento das normas constitucionais nas leis orgânicas municipais.⁵¹⁶ Naquele momento, existia um debate nacional sobre Política Urbana, em face do processo da elaboração da Carta Federal de 1988, além de uma articulação razoável de alguns agentes locais (que participaram do processo de elaboração da Lei Orgânica) com lideranças que estiveram envolvidas no processo constituinte nacional⁵¹⁷. Nesse sentido, como considera Ataíde:

Através de uma ação articulada por alguns setores da sociedade, que discutiam as teses do MNRU, foi possível transferir para os debates no plenário da Câmara Municipal de Natal as novas prerrogativas constitucionais que deveriam orientar a política urbana do município (ATAÍDE, 1997, 170).

Em um clima de muita disponibilidade e articulação, no objetivo de construir uma norma que viesse atender aos apelos da sociedade, não havia espaço para maiores polêmicas e interesses diversos⁵¹⁸. Em verdade, os setores mais conservadores da cidade não atentaram, ou não se preocuparam, com o conteúdo das normas ali contidas (como a função social da propriedade ou os mecanismos de controle social) talvez pelo fato de que, no momento de um retorno ao processo democrático, não havia espaço para um movimento de retrocesso ou por acreditarem que o disposto naquela lei se tornasse mais

⁵¹⁶ Conforme, em entrevista à autora, lembra Fernando Mineiro (vereador à época), que participou do processo de construção da Lei Orgânica de Natal.

⁵¹⁷ Essas considerações também são postas pelo então vereador Fernando Mineiro, em entrevista à autora.

⁵¹⁸ Conforme F. Mineiro, em entrevista à autora.

retórica do que prática. Nesse sentido, aquele foi um “momento muito importante de construção da cidadania”⁵¹⁹.

No esteio dessa mudança de paradigmas perpetrada com a Carta de 1988, e com forte amparo na Constituição do Estado do RN, na Lei Orgânica do Município de Natal, encontramos um arsenal de normas que se vêm compor o sistema de proteção dos direitos ao meio ambiente e à moradia e seus espaços especiais no meio urbano. Isso porque se encontra plasmada naquela lei uma série de normas que apontam para um novo modelo de planejamento urbano, que venha incorporar o ideário da Reforma Urbana, no qual o atendimento a princípios democráticos e redistributivos constitui seu eixo central.

Em seu Título VI (Da Ordem Econômica Social) encontram-se importantes disposições, especialmente em seu Capítulo I (Das Disposições Gerais da Atividade Econômica e Social), no qual se destacam as seguintes:

Art. 111 – O Município promove programas de interesse social destinados a facilitar o acesso da população à habitação, dando prioridade:

I – à regularização fundiária;

II – à dotação de infra-estrutura básica e de equipamentos sociais;

III – à implantação de empreendimentos habitacionais (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, 1990).

Observa-se, aí, pela primeira vez, uma expressa atenção à habitação de interesse social.

Logo em seguida, constata-se a inclusão de disposições fundamentais a serem consideradas no planejamento urbano, no qual a preocupação social, ambiental e com o patrimônio paisagístico se fazem bastante presentes, compatibilizando-se com os princípios e diretrizes postos na matriz da Reforma Urbana.

Art. 112 – Na elaboração do planejamento e na ordenação de usos, de atividades e funções de interesse social, o Município visa a:

I – melhorar a qualidade de vida da população;

II – promover a definição e a realização da função social da propriedade urbana;

III – promover o ordenamento territorial, integrando as diversas atividades e funções urbanas;

IV – prevenir e corrigir as distorções do crescimento urbano;

⁵¹⁹ Conforme F. Mineiro, em entrevista à autora.

- V – distribuir os benefícios e encargos do processo de desenvolvimento do Município, inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana;
- VI – promover a integração, racionalização e otimização da infraestrutura urbana básica, priorizando os aglomerados de maior densidade populacional e as populações de menor renda;
- VII – impedir as agressões ao meio ambiente, estimulando ações preventivas e corretivas, principalmente, na preservação da flora e da fauna;
- VIII – preservar os sítios, as dunas, os manguezais, os arrecifes, as edificações e os monumentos de valor histórico, artístico e cultural;
- IX - promover o desenvolvimento econômico local; [...] (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, 1990).

A partir dessas primeiras normas, já se constata o direcionamento da atuação do município como agente central na promoção dos princípios e direitos que se encontram na base de um planejamento urbano em novos moldes (democrático e progressista); voltando-se à proteção e promoção de direitos urbanos de natureza social, coletiva e difusa.

No Capítulo da Política Urbana da Lei Orgânica (Cap.II), enfoque especial foi dado às funções sociais da cidade, como se constata:

Art. 118 – Respeitado o que determina a Constituição Federal, a política urbana a ser formulada no âmbito do processo de planejamento municipal tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o bem-estar e a segurança dos seus habitantes, em consonância com as políticas sociais e econômicas do município.

§ 1º - As funções sociais da cidade dependem do acesso de todos os cidadãos aos bens e aos serviços urbanos, assegurando-lhes condições de vida e de moradia compatíveis com o estágio de desenvolvimento do Município.

§ 2º - Para assegurar as funções sociais da cidade, o Poder Executivo deve utilizar os instrumentos jurídicos, tributários, financeiros e de controle urbanístico existentes à disposição do Município. (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, 1990, grifos nossos).

Em maio de 2006, a Lei Orgânica foi objeto da Emenda 19⁵²⁰, destinada a tratar a regularização fundiária⁵²¹. Nesse sentido, incorporando vários preceitos contidos no Estatuto da Cidade, foi acrescida a seguinte disposição:

Art. 118-A - O Município adotará providências para promover a regularização fundiária, atendendo aos seguintes objetivos:

⁵²⁰ De autoria da Mesa Diretora da Câmara.

⁵²¹ Essa Emenda nº 19/2006 à Lei Orgânica foi aprovada no mesmo contexto que levou à edição da Lei Promulgada nº 246/2006 (AEIS de Nova Descoberta), da qual trataremos no Capítulo seguinte.

I - garantia do direito a cidade sustentável, entendido como o direito a terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III - planejamento do desenvolvimento da cidade, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

IV - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

V - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental.

Parágrafo único - A definição dos limites das áreas de intervenção para fins de Regularização Fundiária será estabelecida em Lei Complementar, que desde sua proposição contará com planta de localização da respectiva área, a caracterização e diagnóstico da área, bem como a definição dos índices urbanísticos a serem observados⁵²².

Ao tratar do Plano Diretor e seus objetivos, a Lei Orgânica consigna expressamente que:

Art. 119. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política urbana a ser executada pelo Município, visando a reduzir as desigualdades de acesso aos equipamentos e aos serviços públicos, observando os princípios desta lei (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, 1990).

A função social da propriedade, o patrimônio ambiental natural e construído, os interesses da coletividade, a participação comunitária no processo de planejamento urbano, assim como as áreas especiais de interesse ambiental e social, como elementos integrantes do Plano Diretor, tiveram privilegiado espaço na Lei Orgânica, nos seguintes termos:

⁵²² Redação dada pela Emenda nº 19/2006 à Lei Orgânica do Município de Natal.

Art. 119 ...

§1º. O Plano Diretor fixa critérios que asseguram a função social da propriedade, cujo uso e ocupação devem respeitar a legislação urbanística, a proteção do patrimônio ambiental natural e construído, e o interesse da coletividade, observando:

- I – a participação das entidades representativas da comunidade no processo de elaboração, de alteração e de execução do Plano Diretor;
- II – a definição de áreas especiais de interesse social, urbanístico e ambiental, para as quais será exigido aproveitamento adequado;
- III – a definição de diretrizes adequadas para o uso e para ocupação do solo urbano (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, 1990, grifos nossos).

Também foi objeto da Emenda n.19/2006 à Lei Orgânica a introdução de um artigo destinado a tratar especificamente dos instrumentos de regularização fundiária. Consignando expressamente alguns instrumentos postos no Estatuto da Cidade, veio o artigo 119-A inserir a compensação tributária (para instrumentalizar as indenizações aos proprietários)⁵²³, sendo expresso na forma seguinte:

Art. 119-A - Para ações de regularização fundiária utilizar-se-ão os seguintes instrumentos:

- I - concessão de uso especial para fins de moradia;
- II - usucapião especial de imóvel urbano;
- III - desapropriação;
- IV - direito de preempção;
- V - transferência de direito de construir;
- VI - assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- VII - compensação tributária.

§1º - A concessão especial para fins de moradia será concedida através de Lei, que definirá a área concedida e as obrigações e limitações do direito de uso aos beneficiários;

§2º - A desapropriação por necessidade pública é condicionada a existência de dotação orçamentária para este fim.

§3º - A compensação tributária destinar-se-á a instrumentalizar as indenizações aos proprietários de imóveis urbanos, podendo ser utilizado o crédito tributário existente contra o proprietário ou crédito existente contra terceiro, mediante termo em que este assuma a obrigação do Município, com a necessária anuência do proprietário do imóvel objeto de Desapropriação.

§4º - A compensação tributária poderá ser feita com créditos tributários dos exercícios vencidos há mais de três (3) anos, desde que não comprometa as metas fiscais do exercício em que for procedida, nem dos dois (2) exercícios seguintes, através de termo celebrado entre o sujeito passivo da relação tributária e o Município.⁵²⁴

⁵²³ Aqui apenas registra-se a inserção da compensação tributária como (novo) instrumento a ser usado pelo ente municipal nas indenizações aos proprietários de imóveis urbanos em casos de desapropriação, sem adentrar nas razões de mérito de tal iniciativa, inclusive quanto à sua legalidade; o que mereceria uma discussão própria (que escapa dos objetivos deste estudo).

⁵²⁴ Redação dada pela Emenda nº 19/06 à Lei Orgânica do Município de Natal.

As diretrizes obrigatórias a serem respeitadas na promoção do desenvolvimento urbano também foram expressamente explicitadas na Lei Orgânica, *in verbis*:

Art. 120 – Na promoção do desenvolvimento urbano, cabe ao Município do Natal:

I – exercer competência em comum acordo com a União e com o Estado para:

- proteger o meio ambiente e combater a degradação ambiental em qualquer das suas formas;
- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- implantar o sistema de planejamento municipal.

II – suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber, aos interesses do Município;

[...]

IV – garantir o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle da ocupação do espaço municipal, atendo-se aos princípios fundamentais desta lei;

V – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural do Município, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, 1990).

A introdução do Capítulo IV (no mesmo Título VI) na Lei Orgânica do Município foi de enorme importância, vez que instituiu um Sistema de Planejamento Urbano e Gestão Democrática da Cidade. Ali, destacam-se algumas normas como: a que impõe a institucionalização do planejamento urbano como processo permanente (§1º do art.131); a que assegura a participação da população nesse processo, de forma a garantir a gestão democrática da cidade, considerando tanto a participação do Legislativo como da sociedade através de suas entidades representativas (art.132 e §1º); a que trata do Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (art.132)⁵²⁵ e a que prevê quórum qualificado para aprovação do Plano Diretor e suas alterações (art.133). Assim, dispõem as normas citadas (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, 1990):

Art. 131 – O Sistema de Planejamento Municipal deve ser administrado pela Prefeitura, por intermédio de órgão próprio.

§ 1º - O Executivo Municipal institui uma estrutura administrativa para o planejamento urbano, com nível hierárquico capaz de garantir a execução do Plano Diretor e a institucionalização do planejamento urbano como processo permanente.

Art. 132 – Na implantação do sistema de planejamento urbano de Natal é assegurada a participação da sociedade organizada nas

⁵²⁵ Destaca-se que através da Lei Municipal nº. 3.878, de 7 dez. 1989, o CONPLAN passou a ter a denominação de Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, ficando alterada sua sigla para CONPLAM.

diversas formas do exercício da cidadania, garantindo, assim, a gestão democrática da cidade.

§ 1º - O exercício da cidadania dá-se através da participação do Legislativo e das entidades representativas da sociedade.

§ 2º - Lei ordinária tratará da constituição do Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, sendo assegurada a representatividade dos diversos segmentos que compõem a sociedade, com igual direito de participação e de voto.

Art. 133 – O Plano Diretor e os planos municipais de desenvolvimento urbano são elaborados pelo Poder Executivo do Município, e, ouvido o Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, submetidos à apreciação da Câmara de Vereadores, que os aprovará pelo voto de dois terços de seus membros, só podendo modificá-los com o mesmo quorum. (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, 1990).

Em seu artigo 10 do Ato das Disposições Transitórias, a Lei Orgânica concedeu um prazo de três anos para que o Município elaborasse o novo Plano Diretor da cidade, estabelecendo que o primeiro ano se destinaria à avaliação do Plano Diretor vigente.

No mesmo Capítulo IV do Título VI, foi elaborado um capítulo próprio para o meio ambiente (Seção II), em que o artigo 135 vem, inevitavelmente, traduzir os princípios e diretrizes constantes no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 e as normas inseridas no capítulo “Do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos” da Constituição do Estado do RN (1989). Como fundamento de proteção aos espaços especiais ambientais no território municipal, destacam-se as disposições seguintes:

Art. 135 – A política do meio ambiente, no Município do Natal, orienta-se pelos dispositivos constitucionais, federais e estaduais e demais leis pertinentes.

Parágrafo único – Para assegurar-lhe a efetividade política, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

[...]

III – colaborar com a União e com o Estado na definição de espaços territoriais e de seus componentes especialmente protegidos, na forma do artigo 225, § 1º, III, da Constituição Federal;

IV – promover a educação ambiental e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

V – definir o uso e a ocupação do solo, do subsolo e da água, através de planejamento que englobe diagnóstico, análise técnica e definição de diretrizes de gestão dos espaços, com a participação de entidades representativas das comunidades afetadas;

VI – informar, sistemática e amplamente, a população sobre os níveis de poluição, sobre a qualidade do meio ambiental, sobre as situações danosas à saúde na água potável, nos alimentos, nas águas fluviais e na orla marítima do Município;

[...]

XIII – elaborar o Código do Meio Ambiente, que define a política de preservação e adequação ecológica do Município (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, 1990).

O tratamento à atividade turística não foi omitido na Lei Orgânica que, em seu artigo 175, a coloca como fator de desenvolvimento socioeconômico e cultural, considerando a preocupação com a proteção ambiental. Nesse sentido, concede prioridade às áreas de interesse turístico (inciso I e III do mesmo artigo 175).

Outra importante norma trazida pela Lei Orgânica do Município de Natal foi a constante no artigo 14 do Ato das Disposições Transitórias, em que é determinado ao ente municipal, articulado com a União e com o Estado, equacionar problemas ecológicos ali especificados, destacando-se a “preservação das dunas arborizadas do Parque das Dunas e do Morro do Careca” (inciso I)⁵²⁶.

Diante das normas destacadas, vimos que a Lei Orgânica Municipal avançou bastante na trilha traçada pela Constituição Federal de 1988 e pela Constituição Estadual de 1989 no sentido de dotar o Poder Público Municipal de um arsenal jurídico necessário para a proteção dos espaços especiais destinados a resguardar direitos no território da cidade. E o mais importante: orientada pelos princípios e diretrizes que compõem a matriz da Reforma Urbana, especialmente aqueles que consagram a função social da cidade e da propriedade urbana e a gestão democrática da cidade.

Contudo, muitas vezes constata-se que os preceitos contidos na Lei Orgânica do Município, fundamentais na elaboração da legislação municipal, são esquecidos ou desconsiderados, o que faz com que haja uma quebra no tratamento sistemático (não pontual) das normas que guiam o dever estatal de *efetivação/concretização* de direitos fundamentais, especialmente no âmbito do planejamento e gestão urbana. Isso explicita uma evidente fragilização no âmbito da *efetivação/concretização* dos direitos fundamentais pelo Estado, que pode se traduzir, por exemplo, na flexibilização *in pejus* da legislação municipal no intuito de conceder menor restrição aos espaços especiais (ambientais e sociais) protegidos, sem qualquer motivação que demonstre o interesse público da proposta, o que se coloca em evidente desconformidade com todo o regime jurídico de proteção desses espaços, onde a Lei Orgânica possui papel fundamental.

⁵²⁶ É válido lembrar que, a partir da Lei Federal nº 9.985/2000, foi estabelecida uma proteção especial aos monumentos naturais.

4.1.3 O Código do Meio Ambiente do Município de Natal (1992)

Atendendo ao comando contido na Lei Orgânica, e com inspiração na mesma e nas normas constitucionais relativas à proteção ao meio ambiente, foi elaborado o Código de Meio Ambiente do Município de Natal (Lei n.4100/92)⁵²⁷.

Visto como um documento de caráter mais técnico e sem consequências negativas para os setores produtivos, a Lei teve uma aprovação tranquila em 19 de junho de 1992⁵²⁸.

Merece destaque parte do texto de apresentação do Código de Meio Ambiente, subscrito pelo então Prefeito Municipal⁵²⁹:

A edição e publicação do Código do Meio Ambiente do Município de Natal, instrumento que oferece o necessário respaldo jurídico à ação pública, representa um esforço de aproximar a Prefeitura e os natalenses, informando e orientando sobre os meios legais para agir em defesa do meio ambiente, como forma de contribuir para o desenvolvimento sustentável da cidade, assegurando um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (NATAL, 1992b).

Podemos dizer que o Código do Meio Ambiente se constitui um importante marco na atuação normativa do município sobre as questões ambientais, já que veio a se constituir um verdadeiro instrumento da Política Ambiental Municipal.

Além de atender às determinações da Carta Magna de 1988 e da Constituição do Estado do RN (1989) quanto às obrigações impostas aos Poderes Públicos, no sentido da proteção e defesa do meio ambiente, a Lei nº 4.100/92 também veio compatibilizar-se com os princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6938/81).

⁵²⁷ Lembra F. Mineiro, em entrevista à autora, que a elaboração do projeto de lei relativo ao Código de Meio Ambiente do Município foi feita pela equipe da então recentemente criada FUNDAÇÃO ECONATAL, sob a coordenação do Geólogo Eugênio Cunha, com objetivo de criar um referencial para o desenvolvimento das ações daquela Fundação. Em entrevista à autora, F. Góis destaca que a Conferência Municipal de Meio Ambiente, preparatória para a ECO/92, realizada em Natal antes da edição da referida lei, deu várias diretrizes para a sua elaboração. Em verdade, Natal foi escolhida para sediar o evento no Norte/Nordeste (informações obtidas da leitura da Ata da 65ª Reunião Extraordinária do CONPLAN realizada em 2 abr. 1991).

⁵²⁸ Como informa F. Mineiro, em entrevista à autora. Também R. Ataíde, entrevistada pela autora, não recorda de ter havido debates e conflitos para a elaboração e aprovação do Código do Meio Ambiente, em face de ser ele compreendido como um documento de caráter técnico. As Atas das 62ª, 64ª e 67ª reuniões ordinárias e das 64ª, 65ª, 66ª, 67ª, 68ª, 69ª reuniões extraordinárias do CONPLAM corroboram essa afirmação, vez que se constata que ali foram discutidos os artigos do Código em elaboração, sem registro de polêmicas ou maiores debates.

⁵²⁹ Aldo da Fônseca Tinoco Filho.

Dentre diversas normas importantes, encontra-se a que define os instrumentos da Política Ambiental do Município, na qual se incluem: o zoneamento ambiental; a criação de espaços territoriais especialmente tutelados pelo Poder Público Estadual e Municipal (tais como⁵³⁰ área de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas); a proteção de áreas de preservação permanente e o tombamento de bens (artigo 8º).

Relevante é o fato de que, através daquele Código, o CONPLAM passou a ter ampliadas suas atribuições e responsabilidades⁵³¹ vindo compor, como órgão superior, o Sistema Municipal de Controle e Preservação do Meio Ambiente.

No Título da Tutela do Meio Ambiente (Título I do Livro II – Parte Especial), encontramos normas de enorme importância relativas à proteção ao meio ambiente, à paisagem e ao turismo, ao zoneamento ambiental, dentre outras. Relevante é o fato de que o Código previu a criação, pelo Poder Público, de áreas especiais de interesse turístico destinadas a, dentre outras coisas, promover o desenvolvimento turístico e ambiental; assegurar a preservação e valorização do patrimônio cultural e natural; estabelecer normas de uso e ocupação do solo e zelar pela conservação das características urbanas, históricas e ambientais que tenham justificado a criação da unidade turística (parágrafo único do artigo 52) (NATAL, 1992b).

Com relação aos espaços protegidos em favor ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, vale a pena destacar algumas normas como: o artigo 10, que trata o meio ambiente como patrimônio comum da coletividade e bem de uso comum do povo; o artigo 40, que define paisagem; o artigo 42, que trata das áreas que fazem parte do Patrimônio Histórico Municipal; o artigo 43, que prescreve obrigações às construções situadas em áreas de relevante valor paisagístico; o artigo 55, que define as áreas de preservação permanente; o artigo 57, que trata essas áreas como bem de uso comum do povo; e, finalmente, os artigos 63 e 64, que tratam das unidades de conservação ambiental. Abaixo transcrevemos as referidas normas (NATAL, 1992b), de enorme importância no regramento do direito ao meio ambiente no território municipal e seus respectivos espaços protegidos:

⁵³⁰ Aqui se destaca o mesmo regramento adotado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (art.9º, VI), que não estabelece a taxatividade e limitação na definição dos espaços territoriais especialmente protegidos, permitindo que outras categorias sejam consideradas como tais.

⁵³¹ Como se constata do art.98, inciso I, e art.99 do Código.

Art. 10 - O meio ambiente é patrimônio comum da coletividade, bem de uso comum do povo, e sua proteção é dever do Município e de todas as pessoas e entidades que, para tanto, no uso da propriedade, no manejo dos meios de produção e no exercício de atividades, deverão respeitar as limitações administrativas e demais determinações estabelecidas pelo Poder Público, com vistas a assegurar um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações.

[...]

Art. 40 - Para efeitos deste Código, entende-se por paisagem o entorno geográfico, tanto superficial como subterrâneo e subaquático, cujos componentes naturais ou criados pelo homem reúnem características funcionais e estéticas que integram uma unidade definida no território do Município.

[...]

Art. 42 - As áreas do território municipal constituídas por elementos paisagísticos de elevado valor científico, histórico, arqueológico ou cultural, fazem parte do Patrimônio Histórico Municipal.

Art. 43 - As construções que se realizarem nas áreas do território municipal com relevante valor paisagístico terão que harmonizar-se obrigatoriamente em sua concepção e desenho, com o valor estético da área circundante.

[...]

Art. 55 - Consideram-se Áreas de Preservação Permanente⁵³²:

I - os manguezais, as áreas estuarinas, os recifes, as falésias e dunas;

II - as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais;

III - as florestas e demais formas de vegetação situadas ao redor das lagoas ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

IV - as florestas e demais formas de vegetação situadas nas nascentes, mesmo nos chamados "olhos d'água", seja qual for a sua topografia;

V - a cobertura vegetal que contribua para a estabilidade das encostas sujeitas à erosão e deslizamentos ou para a fixação de dunas;

VI - as áreas que abriguem exemplares raros, ameaçados de extinção ou insuficientemente conhecidos da flora e da fauna, bem como aqueles que sirvam como local de pouso, abrigo ou reprodução de espécies;

VII - estuário do rio Potengi, vertentes dos rios Pitimbu e Doce, cordões dunares de Capim Macio, de Pitimbu, da Cidade da Esperança, de Guarapes, da Redinha e da praia do Forte;

VIII - aquelas assim declaradas por lei ou ato do Poder Público Federal, Estadual ou Municipal, ou ainda, de seus órgãos ambientais especializados.

Parágrafo único - O município procederá, no prazo de até 360 dias, ao levantamento territorial e ambiental das áreas de preservação permanente relacionadas no inciso VIII deste artigo, indicando com sinais visíveis os seus limites.

[...]

Art. 57 - As áreas de preservação permanente são bens de uso comum do povo por sua própria natureza, sendo vedado ao Município desafetá-las.

[...]

⁵³² Esses ecossistemas foram incluídos no Plano Diretor de 1994, constando da Zona de Proteção Ambiental ali definida.

Art. 63 - São unidades municipais de conservação ambiental aquelas indicadas no art. 54-II⁵³³, deste Código e outras indicadas em lei ou ato do Poder Público Municipal.

Art. 64 - As unidades de conservação ambiental visam proteger espaços verdes de interesse público e comunitário inseridos no meio urbano.

Observando-se as normas transcritas do Código de Meio Ambiente constata-se que ali foi acrescida, pelo menos num nível formal, a proteção a outras áreas e ecossistemas que não constavam do Plano Diretor de 1984 (como os cordões de dunas do Pitimbu e do Guarapes), o que serviu para fundamentar a criação de zonas de proteção ambiental específicas nessas áreas, através no Plano Diretor de 1994.

Podemos dizer que, com amparo na proteção concedida, pelo Código do Meio Ambiente, aos cordões dunares do Pitimbu, foi editado o Decreto n°. 5278, de 15.3.1994⁵³⁴, que declarou *non aedificandi* parte de área localizada no bairro de Pitimbu, considerada de enorme importância para alimentação do aquífero Dunas/Barreiras que abastece o Município (como se encontra expressamente consignado naquele Decreto), área que veio integrar a Zona de Proteção Ambiental criada pelo Plano Diretor de 1994, como Subzona de Conservação, alínea b do inciso II do artigo 21, posteriormente regulamentada pela Lei n° 4664/95.

4.2 OS DIREITOS E OS ESPAÇOS EFETIVADOS/CONCRETIZADOS NO PLANO DIRETOR DE 1994

Com inspiração nas novas normas constitucionais (federal e estadual), a promulgação da Lei Orgânica do Município de Natal veio marcar um novo e importante momento em âmbito local, inaugurando um processo de debates sobre a construção das normas de planejamento urbano, onde o Plano Diretor passou a ter o papel fundamental.

Em uma realidade na qual os princípios da Reforma Urbana já se encontravam explicitados, suscitando a ideia de novos direitos a serem efetivados/concretizados no âmbito da legislação local de planejamento e gestão urbana e onde estavam bem evidenciadas tanto as responsabilidades do Poder Público na implementação desses

⁵³³ O artigo 54, II, trata das “áreas ideais para a instalação de parques, bosques, jardins botânicos, hortos florestais e quaisquer unidades municipais de conservação”.

⁵³⁴ Podemos entender a edição desse Decreto no mesmo contexto em que foi discutida a importância ambiental do campo dunar do denominado “Quadrilátero das Dunas” por ocasião do debate do prolongamento da Avenida Prudente de Moraes, cujos estudos técnicos também se serviram de fundamento para a sua instituição.

princípios e direitos, quanto a participação da sociedade na gestão da cidade, a ideia predominante era adequar as regras locais às novas normas⁵³⁵.

Colocado pela Constituição Federal como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e como delineador das exigências necessárias para que a propriedade urbana viesse a cumprir sua função social (nos termos postos nos §§1º e 2º do artigo 182 da CF/88), atribuiu-se aos Planos Diretores, naquele momento, uma enorme responsabilidade no sentido de transformar as cidades brasileiras em *lócus* de efetivação dos direitos urbanos a partir das ideias, princípios e objetivos que se colocavam como seu fundamento. Dessa realidade, Natal não se afastou.

4.2.1. Breves considerações sobre o contexto político, econômico e social de Natal e sua configuração socioespacial no início da década de 1990

O contexto no qual se inseria a cidade do Natal no início da década de 1990 pode ser sucintamente pontuado através de seus aspectos centrais.

No âmbito político, tinha-se o mesmo clima favorável à construção de normas democráticas que inspirou a elaboração da Lei Orgânica do Município, em que era necessário construir as normas de planejamento urbano sob outro modelo, a partir das normas constitucionais. Ainda que não se possa dizer que o Legislativo municipal possuísse uma composição progressista, é de se reconhecer que naquele momento o Legislativo assumiu uma posição bastante coerente com as novas ideias que inspiravam a elaboração da legislação municipal referente ao planejamento urbano.

No Executivo, tinha-se uma Prefeita eleita diretamente⁵³⁶, cujo mandato se encerraria em 1991, com vinculações ideológicas e familiares com a oligarquia dos Maia. Contudo, ainda que não envolvida com as ideias progressistas defendidas pelo MNRU e refletidas na Lei Orgânica do Município, a titular do Executivo deu início ao processo de revisão e elaboração do novo Plano Diretor da cidade, que foi concluído na administração de seu sucessor⁵³⁷.

⁵³⁵ Lembramos que o vocábulo “normas” é compreendido como gênero, que alberga como espécies as “regras” (as disposições contidas na legislação) e os “princípios” (implícitos e expressos no sistema jurídico), como vimos na Parte I deste estudo.

⁵³⁶ Wilma Maria de Farias.

⁵³⁷ Aldo Tinoco Filho, que na gestão de Wilma de Farias era o Presidente do IPLANAT.

Relembra-se que no Governo do Estado regressava ao poder, em 1990, para um segundo mandato, José Agripino Maia, integrante da mesma oligarquia da então Prefeita e também do mesmo grupo político⁵³⁸.

No campo da economia, evidenciava-se uma decadência do setor industrial, resultado do modelo econômico imposto ao país que levou à denominada “década perdida” dos anos 1980, confirmada pelo desastre do Governo Collor (PASSOS apud SANTOS, P., 1998, p. 168). A instalação da Petrobrás, a partir dos anos 1970, e o desenvolvimento do turismo na década seguinte, faziam com que a cidade fosse se configurando como pólo prestador de serviços (SANTOS, P., 1998, p. 168).

Essa nova configuração da cidade vai ser aprofundada ao final dos anos 1980 e início da década seguinte, quando ocorre um forte incremento na economia local, inclusive com investimentos do capital internacional, passando a se verificar a instalação de grandes redes de supermercados e o início da construção de *shoppings centers*, o que levou a um movimento de redefinição da centralidade de Natal (TAVARES, 2009, p. 74), onde o movimento de comércio e serviços antes ocorrido na antiga área central da cidade (Cidade Alta) passa a ser direcionado para os novos empreendimentos (Natal Shopping, Carrefour, Praia Shopping, Hiper Bompreço), que vieram atrair outros empreendimentos, contribuindo para “a formação de uma cidade com múltiplas áreas de concentração dessas atividades”. (TAVARES, 2009, p. 74).

Importante lembrar que nesse momento já havia ocorrido a consolidação do Projeto Via Costeira-Parque das Dunas, com a ampliação da rede hoteleira, de restaurantes e bares do longo do litoral, o que, além de “contribuir decisivamente para colocar o turismo como uma das atividades mais importantes da economia do Rio Grande do Norte” (SANTOS, P., 1998, p. 168), veio inevitavelmente colocar a orla marítima de Natal e suas áreas de entorno (dotadas de valiosos recursos naturais e paisagísticos) como objeto de cobiça permanente por parte do mercado imobiliário.

Por outro lado, essa nova configuração econômica da cidade, onde o desenvolvimento do turismo passou a ter papel essencial, não se fez acompanhar de melhorias nas condições de vida da população⁵³⁹. Ao contrário, se agravou o quadro das necessidades sociais na cidade, especialmente no que se refere à moradia, ao ponto de

⁵³⁸ Em momento posterior, ocorreria o rompimento político entre eles.

⁵³⁹ Esse é também o pensamento de Cavalcanti (apud SANTOS, P., 1998, p. 168) no que se refere especificamente ao turismo, como principal atividade econômica de Natal a partir de 1982.

no ano de 1992 haverem cerca de 100.000 pessoas morando em situações precárias (IPLANAT, 1993).

Ademais, no início dos anos 1990, já havia se intensificado a expansão horizontal de forma indiscriminada na cidade⁵⁴⁰, com a expulsão de parte da população para as periferias e para as áreas frágeis ou de risco (IPLANAT, 1993).

Nesse cenário, desde meados dos anos oitenta, e especialmente nos anos noventa, a Zona Norte da cidade já passava a se constituir como local de concentração da população pobre, sem que deixasse de haver a expansão da pobreza por toda a cidade, extrapolando os limites de Natal e se estendendo pelos municípios vizinhos; verificando-se, inclusive, “a invasão e a transformação das antigas aldeias de pescadores, como consequência do avanço da urbanização turística do litoral”. (SANTOS, P., 1998, p. 173).

Aliado a esse quadro, tem-se, no início dos anos 1990, um período de intensa verticalização, com uma forte tendência de construção de edifícios residenciais⁵⁴¹, o que se justificava, conforme Costa (2000, p. 194)⁵⁴², pela existência crescente de uma demanda solvável na cidade relacionada com as funções terciárias que, ao longo da história, a cidade absorveu; tudo isso, aliado a um dado novo que consistia no fato de que Natal vinha sendo “pólo de atração de muitas pessoas vindas de outros estados do país, principalmente do Centro-Sul e até do exterior para morar” (COSTA, 2000, p. 196).

Toda essa realidade exigia uma nova forma de trabalhar a construção da legislação destinada a orientar o planejamento urbano, o que norteou os trabalhos que, nesse sentido, passaram a ser desenvolvidos através da elaboração do Plano Diretor de 1994.

⁵⁴⁰ Impulsionada pelo surgimento das incorporações imobiliárias ao final da década de 60 e mais fortemente na década de 1980, como, de forma aprofundada, analisa Ferreira (1996).

⁵⁴¹ Que passaram a ser construídos em portes mais altos.

⁵⁴² Nos termos postos pelo autor, dois momentos distintos marcam a verticalização da cidade nos anos 1990: o primeiro (de 1990 a meados de 1994), caracterizado pela crise econômica brasileira e as restrições do Governo Federal aos financiamentos na área de habitação; e o segundo (1994-1999) marcado pelo reaquecimento do processo de verticalização; o que, como destaca Nobre (2001, p. 89), foi facilitado pelo incremento do mercado imobiliário pelo Plano Real, posto em prática em meados de 1994, pelo Governo Itamar Franco e Ministro Fernando Henrique Cardoso. Isso se associou ao aumento da criminalidade urbana (o que levou a procura de ambientes considerados mais seguros para morar) e ao prestígio social e *status* que passou a representar essa forma de moradia. (COSTA, 2000, p. 293-294).

4.2.2 O Plano Diretor de 1994 como um marco na efetivação/concretização de direitos e espaços especiais

4.2.2.1 Um resgate histórico do processo de construção do Plano⁵⁴³.

Buscando resgatar o processo de construção do Plano Diretor de 1994, a partir de seus aspectos mais significativos, verificamos que se iniciou no ano de 1990, a partir de uma primeira proposta de atualização do Plano Diretor de 1984 feita pelo então consultor do IPLANAT, Arquiteto Valdomiro Alves de Souza⁵⁴⁴.

Apresentada aquela proposta no âmbito da UFRN, ficou desde logo constatada a divergência de ideias entre os princípios ali contidos e aqueles em estudo e discussão pelo Grupo de Trabalho – Plano Diretor do Departamento de Arquitetura da Universidade⁵⁴⁵; tendo como principal delas o fato de que a proposta fundamentava-se na metodologia dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI) desenvolvidos no Brasil na década de 1960 e 1970, posta como “insuficiente para atender as necessidades de planejamento das cidades, considerando-se principalmente os problemas sociais e ambientais”⁵⁴⁶.

No decorrer do processo, parece que aquela primeira proposta foi descartada por parte da Administração, levando a uma paralisação temporária das providências que já haviam se iniciado no sentido da revisão do Plano Diretor de 1984.

Registra-se que, com vistas a provocar o Executivo para desencadear o processo de construção do novo Plano Diretor da cidade, que viesse a refletir o momento histórico de redemocratização do país, os setores sociais que haviam se articulado em torno da elaboração da Lei Orgânica do Município ampliaram seu leque de adesões e desencadearam um movimento que teve como principal reivindicação a elaboração daquele instrumento legal (ATAÍDE, 1997, p. 171), dando ensejo à realização de dois eventos, sob a coordenação de entidades profissionais e setores populares: o “Seminário

⁵⁴³ As informações aqui colocadas são resultado da pesquisa realizada em documentos obtidos na SEMURB e em arquivos pessoais de técnicos envolvidos no processo de construção daquele Plano, além de informações obtidas através de entrevistas com aqueles técnicos, e trabalhos acadêmicos relacionados à matéria, podendo não corresponder à integralidade das ações realizadas naquele momento.

⁵⁴⁴ Que havia assessorado tecnicamente a elaboração do Plano Diretor de 1984. Esse consultor elaborou o documento denominado “Roteiro para a atualização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial” no ano de 1990.

⁵⁴⁵ Que, juntamente com outros Departamentos, como Geografia e Geologia, havia iniciado um processo de discussão sobre a revisão do Plano Diretor de Natal; em face da proposta de celebração de convênio de cooperação mútua entre aquela instituição acadêmica e o IPLANAT.

⁵⁴⁶ Conforme Relatório do Departamento de Arquitetura que instruiu o convênio que seria celebrado entre o IPLANAT e a UFRN.

Plano Diretor de Natal: perspectiva para um novo enfoque”⁵⁴⁷, em setembro de 1990, e a instalação do Fórum de Debates⁵⁴⁸ – Plano Diretor, em 1991. (ATAÍDE, 1997, p. 172).

Iniciada uma atuação direta da Administração, através do IPLANAT⁵⁴⁹, no processo de construção do novo Plano Diretor, num primeiro momento foi elaborado um quadro de informações sobre a cidade a partir de uma discussão pública, no ano de 1991, no auditório da FIERN, envolvendo entidades governamentais, não-governamentais, setores populares e outras representações da sociedade civil (BENTES SOBRINHA, 1994). Diante desse processo de discussão, foi elaborado um termo de referência, contendo: os objetivos do Plano, seu escopo e método (com quadro síntese)⁵⁵⁰, além da indicação do grupo técnico de trabalho, cronograma e anexo⁵⁵¹. Observa-se naquele documento um importante aporte teórico e metodológico construído a partir da nova visão de planejamento urbano, elaborada através da ação do MNRU e FNRU, parcialmente incorporada pela Constituição Federal de 1988 e Constituição do Estado do RN (1989), e fortemente incorporada pela Lei Orgânica do Município.

Em um momento seguinte, ainda na gestão de Wilma de Farias, foram realizadas 35 reuniões de bairros com objetivo de serem colhidas sugestões para subsidiar a base de informações para proposição do Plano (BENTES SOBRINHA, 1994)⁵⁵². Nessa fase, segundo Souza⁵⁵³, houve uma ampla discussão com a população⁵⁵⁴, especialmente aquela residente em bairros mais populosos e de menor poder aquisitivo (com destaque

⁵⁴⁷ Realizado pelo Departamento de Arquitetura da UFRN e Instituto de Arquitetos do Brasil (Departamento do Rio Grande do Norte) – IAB/RN.

⁵⁴⁸ Constituído com objetivo de abrir um canal de discussão para participação da sociedade nas discussões do Plano Diretor; motivado pela avaliação quanto às deficiências da organização do movimento comunitário em Natal, o que se colocava como obstáculo à operacionalização da proposta de um novo Plano, com participação popular. Informação obtida na etapa de Apresentação do documento que se constitui num relatório das atividades desenvolvidas pelo Departamento de Arquitetura da UFRN, com vistas à operacionalização de um convênio (voltado à revisão/elaboração do Plano Diretor de Natal) entre o IPLANAT e a UFRN. Dados GEHAU.

⁵⁴⁹ Na gestão do então Presidente, Aldo da Fonseca Tinoco Filho.

⁵⁵⁰ Segundo o documento, a construção do plano se daria a partir de três grandes etapas de trabalho: leitura da cidade, elaboração da pré-proposta e implementação do plano.

⁵⁵¹ Contendo calendário das reuniões comunitárias, glossário de siglas e bibliografia.

⁵⁵² Informa a autora que se pretendia escolher três representantes por bairros para formar, juntamente com os representantes das Regiões Administrativas, um colegiado; o que não chegou a ser efetivado.

⁵⁵³ Em entrevista concedida à autora.

⁵⁵⁴ Na mesma entrevista concedida à autora, Souza lembra que para se possibilitar a ampla participação da população, foram geradas cartilhas e folhetos de cordel, além da convocação da população através de carros de som. Destaca-se do relato de Souza dois fatos bastante importantes. O primeiro, o de que todo o trabalho de convocação das comunidades era feito com uma linguagem simples, comunicando a necessidade das mesmas participarem da construção da cidade a partir da discussão dos problemas que vivenciavam em sua vida cotidiana. E o segundo, o de que, a partir de uma “leitura da organização do espaço”, foram mantidos contatos com as principais lideranças do bairro, considerando e respeitando a existência de grupos muitas vezes divergentes em seu pensar e agir sobre seus espaços.

para Redinha⁵⁵⁵, Potengi, Quintas e Alecrim), ou seja, aquela que está na maior dependência da ação do Estado. Segundo a entrevistada, as pessoas de bairros de maior poder aquisitivo⁵⁵⁶ participavam através de outros segmentos (como o produtivo, por exemplo), mas não através das reuniões de bairro.



“Cidadãs e Cidadãos,
Gente boa e legal,
Eu aqui quero falar
De um tema especial.
Me deixem apresentar
O que vai modificar
A Cidade de
Natal.(...)”⁵⁵⁷

Figura 24 – Capa e trecho do Cordel desenvolvido para divulgação do Plano Diretor de Natal (1994) – no processo participativo para aprovação da Lei Complementar 7/94.
Fonte: Goretti Gaivota.

Essa metodologia de obtenção de informações mediante discussão pública sofreu duras críticas pelo arquiteto Moacyr Gomes, responsável pela elaboração dos Planos de 1974 e 1984, para quem foi um equívoco realizar o debate junto à população, vez que, segundo o ele, “o assunto deveria ser debatido apenas entre os profissionais mais ligados ao tema, como arquitetos, engenheiros civis, geólogos, empresários do setor imobiliário e ambientalistas.”⁵⁵⁸ Aprofundando sua crítica contra o momento de

⁵⁵⁵ Souza destaca, em entrevista à autora, que emblemática foi uma das reuniões realizada no bairro da Redinha, que contou com a presença aproximada de duzentas pessoas.

⁵⁵⁶ Como aquelas residentes nos bairros de Tirol e Petrópolis.

⁵⁵⁷ Trecho inicial do Cordel.

⁵⁵⁸ Conforme matéria intitulada “Plano Diretor – Proposta sofre contestações”, publicada no Semanário “Dois Pontos”, edição de 19 a 25 jun. 1993, Natal, 1-21. Na mesma matéria o então Presidente do IPLANAT, Estevão Antônio Lúcio dos Santos, refuta as críticas daquele argumentando que “a população conhece bem a realidade e dificuldades da comunidade, portanto, precisa ser ouvida”, acrescentando que

diagnóstico participativo promovido pela Administração, o mesmo arquiteto considera que o mesmo “não passa de um diagnóstico sem conteúdo”⁵⁵⁹, um diagnóstico parcial da cidade, onde não foram abordados todos os aspectos, sendo “inócuo o debate com certos segmentos da sociedade, como ir aos bairros discutir com presidentes de clubes sociais, que não tem curiosidade cultural sobre a questão”. Nesse sentido, entende que “o cidadão estaria interessado mais em assuntos que diretamente lhe afetam [...], como o asfalto que vai passar na sua rua, luz ou água para a sua casa e mais ônibus para o seu bairro. A essa pessoa interessa a coisa mais pontual”. Finalizando sua manifestação naquele primeiro momento preparatório do Plano Diretor de 1994, portanto, em posição contrária ao processo, Moacyr Gomes dizia ter dúvidas sobre a utilização do método de discussões apenas para cumprir exigência da Lei Orgânica do Município; alegando que após as Constituições darem ênfase ao Plano Diretor das cidades “o problema virou uma espécie de plataforma política ou de relevo pessoal – para aparecer – dos administradores públicos”.⁵⁶⁰

Paralisado temporariamente o processo de discussão⁵⁶¹, somente no ano de 1993 houve a retomada desse processo, com a contratação da consultora arquiteta Raquel Rolnik⁵⁶² e a designação da também arquiteta Josenita Dantas para coordenar o processo de revisão⁵⁶³.

Em abril de 1993, foi elaborado, pela Diretoria Técnica do IPLANAT, o documento “Informações básicas de Natal – estudos para elaboração do Plano Diretor”, que veio traduzir as atividades desenvolvidas pelo Grupo do Plano Diretor (GPD) encarregado da primeira etapa da elaboração do plano (leitura da cidade), que se constituía em um diagnóstico norteador da proposta preliminar a ser discutida com os segmentos sociais. Nesse documento, foram postos quatro eixos estratégicos na releitura

“esse contato foi importante para levantar os problemas dos bairros, o que permitiu uma leitura da cidade mais precisa”.

⁵⁵⁹ Na matéria publicada na *Tribuna do Norte*, edição de 3 jun. 1993, *Cidades*, p. 5, intitulada “Arquiteto diz que Plano Diretor é balela”, subtítulo “Diagnóstico sem conteúdo”.

⁵⁶⁰ In *Tribuna do Norte*, edição de 3 jun. 1993, *Cidades*, p.5, intitulada “Arquiteto diz que Plano Diretor é balela”, subtítulo “Diagnóstico sem conteúdo”.

⁵⁶¹ Entre 1991 a 1992; ainda que nesse período tenha ocorrido um grande trabalho de levantamento de dados sobre a cidade, por parte da equipe designada para a elaboração do plano; passando, no ano de 1993, a haver o debate da proposta no CONPLAM com a presença dos técnicos que trabalharam na sua elaboração.

⁵⁶² Notória militante do Movimento pela Reforma Urbana. Registra-se, na Ata da 75ª Reunião Extraordinária do CONPLAM (20 mar. 1993), a presença dessa Consultora. Afirmo Souza, em entrevista à autora, que R. Rolnik em muito contribuiu na construção do Plano Diretor de 1994, especialmente com relação à inclusão dos instrumentos urbanísticos da Reforma Urbana naquele plano; instrumentos que só posteriormente constaram no Estatuto da Cidade.

⁵⁶³ Já na gestão do Prefeito Aldo Fonseca Tinoco Filho e do Presidente do IPLANAT Estevão Antônio Lúcio dos Santos.

da situação atual de Natal: meio ambiente; moradia; infraestrutura e a questão da clandestinidade. Na mesma época (junho/1993), foi elaborado o documento “Plano Diretor – base teórico-conceitual”, onde estavam contidos: a concepção teórica do novo plano (novo perfil); o procedimento adotado na leitura da capacidade de infraestrutura e aspectos teórico-conceituais relativos à matéria ambiental e às áreas de interesse social; estando nele refletido todo o novo ideário de construção do Plano Diretor.

A partir desse trabalho, foi elaborada uma “Proposta Preliminar” que foi discutida no CONPLAM e em outros fóruns, como a então Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte (ETFRN) e o Clube dos Diretores Lojistas (CDL) (BENTES SOBRINHA, 1994). Os resultados ali expostos foram trabalhados e agregados aos levantamentos que vinham sendo feitos pelos técnicos e consultoria do IPLANAT.



Figura 25 – Seminário fará leitura do Plano, artigo sobre o processo participativo de discussão do Plano Diretor de Natal.

Fonte: Tribuna do Norte, Natal, 4 jul. 1993.

Nota: Modificado pela autora.

Tendo participado ativamente desse processo, Souza conta⁵⁶⁴ que a cidade foi trabalhada, de forma integrada, a partir de uma nova forma de planejamento. Inicialmente, foi realizado um diagnóstico da cidade, a partir de seus pontos positivos e de fragilidade. “Tudo foi mapeado, escolas, vias, infraestrutura, telefonia, favelas, vilas,

⁵⁶⁴ Em entrevista à autora.

unidades de saúde, mananciais, cordões dunares, etc”⁵⁶⁵. A partir de uma superposição de mapas, verificou-se o quadro real existente na cidade, possibilitando a construção das normas urbanas a comporem o novo Plano Diretor. Considerando a realidade existente, foram verificadas as áreas que deveriam ser formalmente consideradas de interesse social, as que deveriam ser definidas como zonas adensáveis⁵⁶⁶ ou de adensamento básico e as áreas que deveriam ser protegidas em face de sua importância ambiental. Por outro lado, também foi verificado o que havia em termos de legislação. Segundo a mesma técnica, naquele momento se buscava saber o que era a cidade de Natal, o que já se tinha na cidade, com o intuito de propor uma legislação adequada considerando a nova legislação brasileira e sob uma visão integrada de ações voltadas para a Política Urbana⁵⁶⁷.

A partir do reconhecimento de todas as formas de ocupação que ocorreram ao longo da história do processo de urbanização de Natal, “foi vista a cidade real, com várias diferenças de renda e várias formas de acesso a terra, o que não era enxergado no Plano de 1984”, ressalta Dantas⁵⁶⁸.



Figura 26 – Cartilhas para divulgação do processo participativo de discussão do Plano Diretor de Natal.

Fonte: Prefeitura Municipal de Natal, SEMAP, IPLANAT, SECRA. Natal, 1992.

⁵⁶⁵ Conforme Souza, em entrevista à autora.

⁵⁶⁶ Aquelas onde se verificavam as manchas da existência de maior infraestrutura, especialmente redes de esgotos (que, àquela época, era somente 20% da cidade). Nesse quesito, viu-se que as regiões norte e oeste eram as mais desprivilegiadas.

⁵⁶⁷ Na entrevista concedida à autora, informa Souza que o trabalho realizado àquela época deu origem aos anuários e documentos que existem até hoje na Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal – SEMURB.

⁵⁶⁸ Em entrevista à autora.

Após o “Seminário para o fechamento da Proposta Preliminar”, com a participação de setores populares, entidades governamentais e não-governamentais, foi discutida a “Proposta Final”, em sua primeira versão, no CONPLAM, onde foram expostos os resultados da “leitura da cidade”⁵⁶⁹, motivando um grande processo de discussão⁵⁷⁰ antes de seu envio à Câmara Municipal. Nesse contexto, merece ser lembrada proposta apresentada pelo representante da FIERN, Flávio Azevedo, naquele Conselho⁵⁷¹, no sentido de ser simplesmente esquecido todo o trabalho realizado ao longo daqueles meses e ser mantido o plano então em vigor (Lei nº 3.175/84), apenas sendo revisto e atualizado em função da nova realidade urbana, sugerindo a retirada da proposta do novo Plano Diretor em discussão. Contudo, após muita discussão e manifestações contrárias, o representante da FIERN expressamente se manifestou desistindo da sugestão anteriormente feita e não acatada pelo Colegiado⁵⁷².

Esse fato não pode ser considerado destoante de outras manifestações postas à época, especialmente por parte dos setores construtivos⁵⁷³ ou a ele relacionados, como registra Santos P. (1998, p. 192-193); podendo ser citada posição contrária – por parte dos corretores imobiliários – ao macrozoneamento da cidade, manifestação de empresários da construção civil contra a outorga onerosa e contra as áreas protegidas pelo controle de gabarito⁵⁷⁴, além da defesa do zoneamento funcional previsto nos planos diretores de 1974 e de 1984, como “meio de evitar o rebaixamento econômico da propriedade urbana que poderia advir da promiscuidade de usos e funções conflitantes em uma mesma área”.⁵⁷⁵

⁵⁶⁹ Conforme Ata da 83ª Reunião Ordinária do CONPLAM (25 maio 1993).

⁵⁷⁰ Em entrevista à autora, Dantas lembra que apenas no CONPLAM o projeto passou nove meses. Como se constata da leitura da Ata da 83ª Reunião Ordinária daquele Conselho (25 maio 1993), naquela data ali começou a discussão do Plano Diretor de 1994. Contudo, não se pode deixar de registrar entendimento de Borges e Ataíde (1993) relativo às falhas que ocorreram quanto à participação popular na discussão da proposta.

⁵⁷¹ Na 86ª Reunião Ordinária do CONPLAM, realizada em 28 set. 1993.

⁵⁷² Na reunião do Conselho de 1 out. 1993 (76ª Reunião Extraordinária).

⁵⁷³ Assevera Nobre (2001, p.68) que o SINDUSCON “passou a ser a voz dos empresários da construção civil durante o processo de revisão, usando os jornais para atacar a legislação urbanística com argumentos que demonstram a intenção de manipular a opinião pública a favor de seus interesses particulares.”

⁵⁷⁴ O que será detalhado adiante.

⁵⁷⁵ Conforme Santos, P. (1998), que descreve parte do “Parecer do representante da FIERN no âmbito da Comissão Relatora do anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Natal” subscrito em 28 de setembro de 1993 por Flávio José Cavalcanti de Azevedo.



Figura 27 – Artigos sobre a movimentação do setor imobiliário na revisão do Plano Diretor de Natal.

Fonte: (A) Imobiliárias preocupadas com a ocupação do solo. Tribuna do Norte, Natal, 16 jun. 1993. Caderno Cidade, p. 4.

(B) Corretores se movimentam contra o Plano Diretor. O Poti, Natal, 8 ago. 1993.

Contudo, a discussão ocorrida especialmente no âmbito do CONPLAM veio minimizar as divergências e os conflitos, possibilitando importantes consensos com cessões de ambos os lados, que não vieram alterar os objetivos, princípios e normas fundamentais contidas na proposta. Nesse contexto, Dantas destaca a importância da reativação do CONPLAM naquele momento como uma instância de discussão, lembrando que “os setores estavam sempre presentes porque ali se estava discutindo o espaço de cada um”; sendo, pela primeira vez, instituídas Câmaras Técnicas⁵⁷⁶ naquele

⁵⁷⁶ Câmara Técnica de Planejamento Urbano e Câmara de Meio Ambiente. A primeira com a seguinte composição: SEMSUR, SECRA - Regiões Administrativa Norte, Sul, Leste e Oeste, SINDUSCON/RN, CREA/RN, CAERN, SUMOV, STU, Amigos da Natureza, Federação do Comércio, Câmara Municipal, IAB/RN, Marinha, Exército, Clube de Engenharia, UFRN, Sindicato dos Sociólogos, Governo do Estado, Conselho Regional de Economia e Conselho Regional de Administração. E a segunda, sendo composta das seguintes instituições e entidades: AGERN, Federação dos Conselhos Comunitários, Clube de Engenharia, Governo do Estado, UFRN, Instituto Histórico-Geográfico do RN, SPU/RN, CMA, SECRA - Regiões Administrativa Norte, Sul, Leste e Oeste, SINDAGUA, CAERN, ABES/RN, CODEMA, Conselho da Mulher, Amigos da Natureza, IBAMA, SECTUR, CONACAN (conforme Ata da 83ª Reunião Ordinária do CONPLAM realizada em 25.5.1993). Segundo Borges e Ataíde (1993, p.36), isso veio minimizar o anacronismo da composição do CONPLAM e buscar ampliar, no âmbito de suas possibilidades, o grau de participação da sociedade no processo. Importante nessa matéria é o pensamento das autoras segundo o qual “o perfil da representação da sociedade no CONPLAM já não corresponde ao disposto na Lei Orgânica e Código do Meio Ambiente, no tocante às suas competências e atribuições”; não existindo na cidade “outro canal, em nível da gestão de representação da sociedade que discuta os

Conselho. Ainda que aquele colegiado não pudesse ser caracterizado como um espaço de participação social no processo de planejamento municipal, como considera Ataíde, é importante reconhecer que o ambiente de discussão e o confronto de ideias que ali se desenvolveu naquele momento “pode ser considerado como um dos momentos mais ricos no município em termos dos cidadãos nas ações governamentais”. (ATAÍDE, 1997, p. 172).

Nos termos postos por Bentes Sobrinha (1994, p. 2):

Esse processo de discussão foi o mais importante, no sentido de que as diferenças de interesses foram claramente explicitadas, estabeleceram-se os processos de negociações, tendo-se ao final das discussões um saldo bastante positivo quanto às reformulações propostas, visto que não implicaram alterações nos eixos principais do Plano.

No mesmo sentido, considera Mineiro⁵⁷⁷, para quem a mudança de alguns pontos da proposta, por parte do CONPLAM, foi decorrente de um debate transparente e democrático, no qual os interesses (ainda que divergentes) foram claramente expostos, discutidos e debatidos, levando à construção de verdadeiros pactos, respeitados no âmbito da Câmara Municipal.

Quanto à tramitação do projeto de lei na Câmara dos Vereadores, é importante destacar alguns aspectos. Foi disponibilizada equipe técnica para prestar esclarecimentos aos vereadores quanto a questões novas, como transferência de potencial construtivo, operação urbana, imposto progressivo e outras⁵⁷⁸. Apresentadas inicialmente várias emendas, após todo o processo de discussão e várias audiências na Câmara, ali não foram feitas alterações substanciais. Desse modo, embora algumas alterações ao projeto original tenham sido feitas na Câmara Municipal (e também no âmbito do CONPLAM)⁵⁷⁹, em geral, como entendem Dantas, Góis, Mineiro e Souza⁵⁸⁰,

problemas da cidade, ou as chamadas *questões urbanas*, de forma sistemática, principalmente as relativas ao planejamento urbano e ao Plano Diretor.”

⁵⁷⁷ Em entrevista à autora.

⁵⁷⁸ Registrado está na Ata da 89ª Reunião Ordinária do CONPLAM (2 ago. 1994) informação prestada pela Coordenadora Geral do Plano, Josenita Dantas, quanto às modificações que o Plano Diretor recebeu na Câmara Municipal, dizendo que “os técnicos do IPLANAT haviam ficado duas semanas naquela Casa Legislativa para prestarem esclarecimentos aos vereadores das dúvidas sobre o Plano, fazendo enfim as negociações necessárias à sua aprovação”.

⁵⁷⁹ Importante nesse aspecto é a seguinte posição de Costa (1993, p. 22) manifestada à época: “Em nosso entendimento, se a proposta do Plano Diretor de Natal, ora em tramitação na Câmara Municipal, for aprovada sem alteração de seus instrumentos, todos nós ganharemos. Um passo importantíssimo nesse sentido foi dado no CONPLAM com as negociações e acordos firmados entre os segmentos ali representados na busca de se chegar a uma proposta consensual.”

⁵⁸⁰ Todos, em entrevista concedida à autora.

não houve comprometimento do espírito geral da proposta enviada pelo Executivo⁵⁸¹; sendo essa, ao final, aprovada (por unanimidade) no Legislativo e sancionada pelo Chefe do Executivo em sessão solene realizada no CONPLAM, em 5.8.1994⁵⁸².



Figura 28 – Reportagens sobre a aprovação do Plano Diretor de Natal de 1994 (Lei Complementar nº 7/94).

Fonte: Prefeito sanciona o Plano Diretor de Natal. Diário de Natal. Natal, 6 ago. 1994.

Lembrando que, quando da votação desse Plano Diretor, a Câmara de Vereadores estava lotada, com ampla participação da população, Fabio Góis considera que sua elaboração e aprovação podem ser vistas como resultado de um processo de

⁵⁸¹ Proposta essa que contou com o apoio dos setores populares, profissionais e ambientalistas.

⁵⁸² Ver Ata da 85ª Reunião Extraordinária do CONPLAM.

construção democrática respaldada pelo Chefe do Executivo, autor e mediador do projeto⁵⁸³. “Foi um Plano de cidade feito pela cidade, que veio incorporar movimentos, ideias e instrumentos da Reforma Urbana”, diz Góis⁵⁸⁴, que ainda destaca a inexistência de nenhuma ação judicial decorrente da aprovação do mesmo.

Ressaltando alguns aspectos importantes desse processo, considera Mineiro⁵⁸⁵ que houve um debate muito qualificado e maduro com representantes dos setores produtivos, especialmente com a FIERN⁵⁸⁶; registrando que, ainda que tenham ocorrido, no âmbito do CONPLAM, acirrados debates e discussões com aquele setor, quanto a alguns pontos polêmicos do projeto, tudo era exposto de forma muito clara e transparente, o que possibilitou uma verdadeira “pactuação política republicana”⁵⁸⁷. Assim, quando o projeto chegou à Câmara Municipal, não havia mais clima para mudanças substanciais naquilo que já havia sido pactuado. Os compromissos assumidos pelo setor produtivo no CONPLAM foram mantidos na Câmara; não tendo ocorrido qualquer “jogo de bastidor nem manobras para modificar o que já havia sido objeto de pactuação”⁵⁸⁸. Considera-se, por fim, o relevante papel da imprensa em todo o processo; o que se serviu para criar um interesse por parte da sociedade quanto às questões da cidade cuja discussão se potencializava naquele momento.

No mesmo sentido, foi a manifestação do então Presidente do IPLANAT que, enfatizando a importância da participação da comunidade e da sociedade civil organizada na elaboração daquele Plano, e dizendo que o mesmo “foi um pacto de vários segmentos”, salientou que “a participação dos vereadores foi decisiva para a elaboração final do plano e se tornou algo inédito no país”.⁵⁸⁹

⁵⁸³ Segundo os relatos de todos os entrevistados, o então Prefeito Aldo da Fonseca Tinoco Filho teve um papel fundamental desde o início (vez que, antes de assumir a Prefeitura, era o Presidente do IPLANAT), tanto pelo total apoio à equipe coordenadora do plano, como pelo ritmo que imprimia ao processo. Segundo Ataíde, em entrevista concedida à autora, a equipe técnica do município, composta especialmente pelos profissionais Josenita Araújo da Costa Dantas, Rosa de Fátima Soares de Souza, Fábio da Silva Góis e Rosa Maria Pinheiro de Oliveira, “estava plenamente integrada em um só objetivo em favor da cidade”. No mesmo sentido, destaca Mineiro, em entrevista concedida à autora, segundo o qual “o Plano Diretor de 1994 teve uma sorte muito grande, pois as pessoas que estavam à frente eram comprometidas com a luta pela Reforma Urbana”.

⁵⁸⁴ Em entrevista à autora.

⁵⁸⁵ Em entrevista à autora. O mesmo era representante da Câmara Municipal no CONPLAM e Presidente da Câmara de Meio Ambiente, Política Urbana e Transportes naquele Legislativo.

⁵⁸⁶ Através de Aníbal Barbalho e Flávio Azevedo.

⁵⁸⁷ Segundo as palavras de F. Mineiro, em entrevista à autora.

⁵⁸⁸ Como diz Mineiro, em entrevista à autora.

⁵⁸⁹ Em matéria publicada na Tribuna do Norte, edição 6 ago 1994, Natal, Cidade, p.7, intitulada “Natal tem agora lei para a ocupação do solo”.

Lembrando que o Plano Diretor de 1994 tem sua origem política e intelectual vinculada ao Movimento pela Reforma Urbana, o que o diferencia dos Planos Diretores anteriores, Santos destaca que o mesmo contém o:

discurso da universalização dos direitos sociais, agora reforçado pelo preceito constitucional que determina o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, mas o faz de uma nova perspectiva. Reconhece a cidade como local de conflito e o papel predominante das forças de mercado na produção do espaço urbano; critica o urbanismo racionalista, e idéia de plano global, de modelo de cidade e de zoneamento; compromete-se, implicitamente, com a diminuição do poder de regulação e intervenção do Estado, acreditando na capacidade de participação da população. (SANTOS, P., 1998, p. 227).

Completando essa análise e destacando que aquele Plano Diretor “mexe na questão da terra”, Aldo Tinoco Filho lembrava que o citado plano “foi o único do país que saiu para representar o Brasil na Conferência de Istambul, na Turquia, que saiu como referência de planos diretores”.⁵⁹⁰

A partir dessas considerações essenciais sobre o processo de construção do Plano de 1994, é importante visualizar as normas fundamentais ali postas, que nos possibilitam compreender o regime jurídico dos espaços especiais protegidos em favor do meio ambiente e da moradia, que se instituiu em Natal a partir daquela Lei, vindo compor um sistema normativo que tem como vértice a Constituição Federal e alberga especialmente normas federais gerais, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal.

4.2.2.2 As normas fundamentais postas no Plano de 1994 e os espaços protegidos em favor do meio ambiente e da moradia

Considerado um instrumento legal, resultado de um amplo e democrático debate com a sociedade, em seus diversos setores, voltado à construção de um novo modelo de planejamento urbano, o Plano Diretor de 1994 traz em seu texto uma série de normas fundamentais, reflexo daquelas contidas nas Constituições Federal, Estadual e na Lei Orgânica Municipal, sobre os quais se assenta a aplicação sistemática das demais prescrições ali contidas e da legislação urbanística e ambiental incidente na cidade.

⁵⁹⁰ Na entrevista intitulada “O engenheiro defende os interesses da população pobre. Aldo Tinoco Filho. O ex-prefeito de Natal diz que os interesses das empreiteiras, forçando a eliminação da taxa de permeabilidade de 20% dos imóveis do Plano Diretor, é exclusivamente com seus lucros”, publicada no Diário de Natal, Cidades, p.7, edição de 26 de julho de 1998.

Nesse sentido, não há como tratar dos espaços urbanos destinados à proteção dos direitos ao meio ambiente e à moradia sem que se visualize algumas normas fundamentais contidas naquele plano.

O primeiro dos elementos essenciais do Plano constitui-se em seus objetivos e diretrizes postos no Capítulo I do Título I; onde está compreendido todo o ideário que, a partir de então, passou a guiar a aplicação das normas urbanas em Natal.

Logo, em seu artigo 2º, o plano consignou como objetivo:

O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, garantindo um uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar a todos os seus habitantes condições de bem estar e segurança nos termos dos artigos 118 e 119 da Lei Orgânica do Município.⁵⁹¹

Remetendo-se ao disposto no artigo 119 da Lei Orgânica do Município, em seu artigo 3º⁵⁹², o Plano definia importantes critérios que asseguravam o cumprimento de seus objetivos, dos quais destacamos:

- I – a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente e da paisagem urbana, com vistas a garantir qualidade de vida para os habitantes do município e incentivar o desenvolvimento da atividade turística;
- II – a distribuição equânime dos custos e benefícios das obras e serviços de infra-estrutura urbana e a recuperação para a coletividade, da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos;
- III – a racionalização e adequação do uso da infra-estrutura urbana instalada, evitando-se sua sobrecarga e ociosidade;
- IV – a criação de condições para o estabelecimento de uma política habitacional que contemple tanto a produção de novas habitações, em condições dignas quanto à regularização e urbanização dos assentamentos populares – favelas, vilas e loteamentos irregulares;
- V – a redução das necessidades de deslocamento entre a casa e o trabalho;
- VII – a criação de condições para se estabelecer a participação da iniciativa privada nos investimentos destinados à implantação de programas e projetos de urbanização dos espaços de uso coletivo;
- VII – a participação do cidadão no processo de construção da cidade⁵⁹³.

⁵⁹¹ Plano Diretor do Município (1994).

⁵⁹² Em momento posterior, trataremos das prescrições contidas nessa norma.

⁵⁹³ NATAL, Plano Diretor do Município (1994). Importante a consideração de Dantas (na entrevista concedida à autora) de que o processo de participação popular, que se constituía exigência de um instrumental de gestão nos termos de uma nova visão do planejamento urbano exigia um forte aparato institucional, o que não possuía o município de Natal a exemplo de outros municípios.

Em seguida, encontravam-se estabelecidas diretrizes para atingir aqueles objetivos. Dentre elas, contidas no artigo 4º⁵⁹⁴ do Plano, pontua-se:

- I – o uso e ocupação do solo serão submetidos à capacidade da infraestrutura instalada, compatibilizando-se as condições do meio ambiente, considerando-se, assim, áreas onde a ocupação pode ser intensificada e outras, onde deve ser limitada;
- II - a dinâmica de ocupação do solo será conduzida pela instalação e ampliação da capacidade da infraestrutura e adequação às características físico-ambientais;
- III - definição de áreas que deverão ser objeto de tratamento especial em função de condições de fragilidade ambiental, do valor cênico-paisagístico, histórico-cultural e do interesse social;
- IV - a concessão de incentivos especiais à produção de habitação de interesse social mediante o aumento da oferta e disponibilidade de utilização do solo urbano;
- V - a definição de instrumentos que permitam regularizar os assentamentos populares, permitindo a diversidade de formas de ocupação na cidade;
- [...]
- XI - a utilização de instrumentos urbanísticos que acompanhem a dinâmica da cidade;
- XII - a criação de um sistema de planejamento de modo a tornar a gestão e aplicação deste Plano participativas e democráticas (PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO, 1994).

Também se encontravam ali consignados os requisitos mínimos para que a propriedade urbana viesse a cumprir a sua função social, quais sejam:

Art.5º ...

- I – uso para atividades urbanas, em razão compatível com a infraestrutura instalada e suprimento de serviços;
- II – aproveitamento e utilização compatíveis com a qualidade do meio ambiente, segurança e saúde dos usuários e propriedades vizinhas (PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO, 1994).

Baseado numa concepção de cidade produzida “pela ação diferenciada dos agentes públicos e privados que a disputam e administram seu espaço” e que, portanto, exige a adoção de “mecanismos que reconheçam como legal a convivência dessas diferentes ações” (ATAÍDE, 1993, p. 6), foi feito o zoneamento da cidade, em dois níveis.

O primeiro, num nível macro, baseado no reconhecimento da cidade existente, considerando sua urbanização, a capacidade de infraestrutura instalada, os ambientes naturais frágeis e a necessidade de democratização do acesso a terra. Como resultado, a

⁵⁹⁴ Mais adiante voltaremos a tratar de algumas dessas diretrizes.

cidade foi dividida em três zonas⁵⁹⁵: adensável, de adensamento básico e de proteção ambiental.

O segundo nível, mais específico, aponta para a proteção e recuperação de algumas áreas da cidade, consideradas especiais em face de seus componentes socioeconômicos, ambientais e culturais; resultando na necessidade de tratamento urbanístico diferenciado. A partir dessa constatação, foram criadas as Áreas Especiais, como “porções da Zona Urbana situadas em zonas adensáveis ou não, com destinação específica ou normas próprias de uso e ocupação do solo” compreendendo, segundo o artigo 22 do Plano, as Áreas de Controle de Gabarito, as Áreas de Operação Urbana e as Áreas Especiais de Interesse Social.

Em termos conceituais, essas Áreas Especiais foram definidas no Plano como “porção do território municipal, delimitada por lei, que se sobrepõe às zonas em função de peculiaridades que exigem tratamento especial” (inciso III do artigo 6º).

Importa considerar que a criação dessas áreas específicas, assim como aquelas decorrentes do macrozoneamento da cidade (como as zonas de proteção ambiental determinadas), constituem instrumentos de planejamento e gestão urbana, figurando ao lado de outros instrumentos como a outorga onerosa⁵⁹⁶, a transferência de potencial construtivo⁵⁹⁷, o IPTU progressivo no tempo⁵⁹⁸, o parcelamento e edificação compulsórios⁵⁹⁹, o consórcio imobiliário⁶⁰⁰ e outros.

Relevante nesse novo Plano foi o controle do processo de uso e ocupação do solo, observando o princípio da isonomia na determinação das restrições para edificar (o que toma o eixo básico do zoneamento) através do estabelecimento de parâmetros únicos de densidades (180 hab/ha) e coeficientes de aproveitamento (1,8) definidos igualmente para toda a cidade. Desse modo, as construções em quaisquer das áreas da cidade ficam sujeitas às mesmas prescrições urbanísticas, que só podem ser utilizadas de forma menos restritivas ou alteradas em condições especiais e mediante o pagamento da outorga onerosa, nas Zonas Adensáveis conforme previsão contida no próprio plano, e mediante condições e limitações do meio físico também ali previstas (ATAÍDE, 1997, p. 180).

⁵⁹⁵ Esse zoneamento delimitava e definia a forma como se daria a ocupação das diversas áreas do território urbano; sendo determinados parâmetros urbanísticos compatíveis com a capacidade de cada área, possibilitando conduzir o crescimento racional da cidade (OLIVEIRA, 1993, p. 11)

⁵⁹⁶ Conforme artigos 46 e 47.

⁵⁹⁷ Contida no art. 48.

⁵⁹⁸ Previsto no artigo 49.

⁵⁹⁹ Conforme artigo 50.

⁶⁰⁰ Nos termos dos artigos 50 e 51.

Compreendendo que o novo Plano Diretor se constituiria em um instrumento que viria orientar o crescimento da cidade de forma socialmente mais justa e ecologicamente equilibrada, assevera Ataíde que “a concepção de planejamento que subjaz a essa ‘nova idéia’ de Plano Diretor prioriza e recoloca no centro de seus dispositivos a dimensão social e ambiental do fato urbano.” (ATAÍDE, 1993, p. 5).

4.2.2.2.1 As Zonas de Proteção Ambiental (ZPA's)

Como vimos, toda a elaboração do Plano Diretor de 1994 foi feita a partir de estudos sobre a realidade da cidade, onde a questão ambiental tomou uma importância fundamental, notadamente pelo fato de que, por suas características físicas e hidrogeológicas, Natal apresenta áreas de grande fragilidade ambiental (dunas, estuário, mangues, rios/riachos, lagoas e praias) que exigem a devida atenção por parte do Poder Público.

Realizado um diagnóstico sobre as áreas de fragilidade ambiental, foi constatado que a expansão da área urbanizada pela cidade, seja através de loteamentos formais ou ocupações irregulares, fez com que várias áreas sob condições de fragilidade ambiental fossem pressionadas; o que ocorreu em todo o território, como: no Parque das Dunas, lado Norte (Mãe Luiza) e Oeste (Tirol e Nova Descoberta), nas dunas do Morro do Careca associadas às de Ponta Negra e Capim Macio, nas dunas que abrangem parte dos bairros de Neópolis, Candelária, Pitimbu (Cidade Satélite) e Cidade Nova, o que ocorreu com a aprovação de grandes loteamentos, como San Vale, Reforma e Henrique Santana, entre outros, além das dunas distribuídas pelos bairros de Guarapes e Felipe Camarão, com a instalação da usina de beneficiamento de lixo e assentamento de favelas (IPLANAT, 1993).

Outros aspectos decorrentes da ocupação inadequada do solo também foram verificados no diagnóstico que instruiu a elaboração daquele Plano, como: a) a impermeabilização do solo como resultado do avanço sobre as dunas, com a redução da área de infiltração das águas pluviais e consequente prejuízo à recarga do aquífero subterrâneo (fonte de água potável que garantia, àquela época, aproximadamente 60% da demanda de água da cidade); b) o risco de contaminação do lençol subterrâneo por fossas, já que a cidade não dispunha de sistema de tratamento de esgotos (IPLANAT, 1993).

Além disso, outros problemas ambientais graves foram postos naquele diagnóstico. Um deles foi a ameaça aos rios e riachos que cortam a cidade (Potengi,

Pitimbu, Rio Doce, riachos das Quintas, Prata e Baldo), assim como aos ecossistemas de manguezal a eles associados, seja por queimadas e desmates para construções diversas e assentamentos de favelas, o que colocava em foco o problema das populações ribeirinhas que têm nesses recursos a principal fonte de alimentação e renda. Também foi visto que algumas lagoas se encontravam impermeabilizadas em face de ocupações por construções, enquanto outras se tornaram destino final de ligações clandestinas de esgotos; problema também comum às praias urbanas, afetando sua balneabilidade.

A essas questões, somava-se a carência de áreas verdes ainda que a cidade possuisse extensas áreas vegetadas, como a do Parque das Dunas e do manguezal do estuário do Potengi. Foi constatado que as áreas verdes decorrentes de parcelamento do solo (nos loteamentos) acabavam servindo como depósito de lixo ou como objeto de doação por parte do município.

Por fim, concluiu aquele diagnóstico que “O risco de erosão, inundações, contaminação do lençol freático, deslizamento de encostas e assoreamento dos mananciais hídricos aumenta na medida em que se modifica a topografia, relevo e cobertura vegetal destes ambientes pela ocupação inadequada”. (IPLANAT, 1993).

A Zona de Proteção Ambiental foi subdividida, para efeito dos critérios de sua utilização, em duas subzonas (de preservação e de conservação) nos termos seguintes:

Art.21...

I – Subzona de Preservação, que compreende:

- a) a vegetação de mangue, as dunas, os recifes e as falésias;
- b) as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais;
- c) as florestas e demais formas de vegetação situadas ao redor das lagoas ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;
- d) as florestas e demais formas de vegetação situadas nas nascentes, mesmo nos chamados “olhos-d'água”, seja qual for a sua topografia;
- e) a cobertura vegetal que contribua para a estabilidade das encostas sujeitas à erosão e deslizamentos ou para a fixação de dunas;
- f) as áreas que abriguem exemplares raros ameaçados de extinção ou insuficientemente conhecidos, da flora e da fauna, bem como aquelas que sirvam como local de pouso, abrigo ou reprodução de espécies;
- g) Morro do Careca e dunas associadas;
- h) encostas dunares adjacentes à Via Costeira, entre o Farol de Mãe Luiza e a Av. João XXIII;
- i) Parque das Dunas;
- j) Riacho do Baldo.

II – Subzona de Conservação, que compreende:

- a) o estuário do Potengi;
- b) campo dunar de Pitimbu, Candelária, Cidade Nova e Guarapes;
- c) Av. Eng. Roberto Freire (área adjacente ao Parque das Dunas);
- d) área entre o Rio Pitimbu e a Av. dos Caiapós (Cidade Satélite);
- e) complexo de lagoas e dunas ao longo do Rio Doce;
- f) associação de dunas e lagoas do bairro de Ponta Negra (região de Lagoinha);
- g) riachos das Quintas, Ouro e Prata;
- h) bacias de drenagem de águas pluviais;
- i) Forte dos Reis Magos e seu entorno;
- j) Farol de Mãe Luiza e seu entorno;
- k) áreas verdes públicas;
- l) praças;
- m) salinas à margem esquerda do Rio Potengi;
- n) a Zona Especial de Preservação Histórica definida pela Lei nº 3942, de 17 de julho de 1990.

Através de uma análise comparativa com o Plano Diretor anterior, verificamos que foi incluída como área protegida ambientalmente parte dos bairros de Candelária, Pitimbu e Cidade Nova, algumas delas já objeto de parcelamento aprovado pelo município de Natal. Como resultado da mesma análise constata-se que parte dos bairros de Ponta Negra (na Região Administrativa Sul), de Santos Reis (na Região Administrativa Leste) e de Lagoa Azul, Pajuçara e Redinha (na Região Administrativa Norte) se encontra sob condições de fragilidade ambiental.

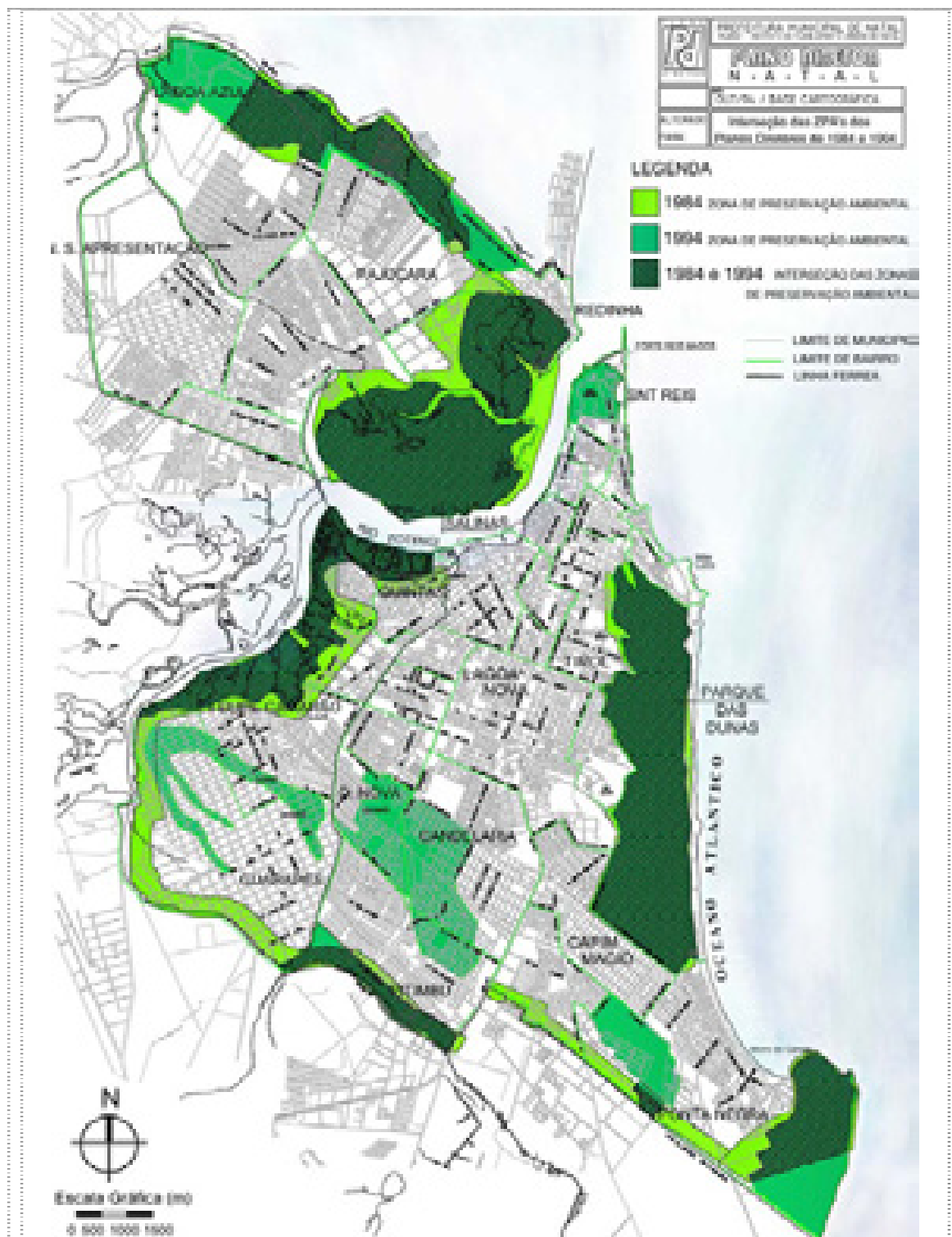


Figura 30 – Área de interseção entre as Zonas de Proteção Ambiental dos Planos Diretores de 1984 e 1994.

Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de Natal, 1994. Instituto de Planejamento Urbano de Natal. Macrozoneamento da Cidade. Natal, 1994.⁶⁰²

Nota: Modificado pela autora para sobreposição das áreas legalmente consideradas de fragilidade ambiental.

⁶⁰²A comparação dos mapas não é precisa, devido à falta de coordenadas geográficas (orientação dos limites exatos no Plano Diretor de 1984). Contudo, é coerente por apresentar as diferenças e proximidades nas identificações das áreas ambientais.

Importa destacar que o §1º do mesmo artigo 21 prescreveu que as diretrizes de uso e ocupação da Zona de Proteção e suas respectivas subzonas seriam definidas no zoneamento ambiental, a ser elaborado em 180 dias (cento e oitenta), com audiência do CONPLAM. Essa norma efetivamente não foi cumprida pela Administração, pois até 2007 (quando veio um novo Plano Diretor) apenas cinco ZPA's haviam sido regulamentadas⁶⁰³.

O §2º do mesmo artigo 21 previu a aplicação, aos terrenos situados na ZPA⁶⁰⁴, do mecanismo de Transferência de Potencial Construtivo, mediante adesão do interessado ao programa de preservação ou conservação previsto para a área. Em seu artigo 48, o Plano Diretor de 1994 previu a forma de operacionalização do instrumento; o que naquele momento pareceu de enorme importância no sentido de permitir a compensação, aos proprietários de imóveis situados em áreas postas como de preservação ambiental, pelo impedimento de utilizar a densidade ou o coeficiente básico; transferindo o potencial construtivo do imóvel para outro situado em zona adensável, desde que houvesse estoque de área edificável. Contudo, passados mais de quinze anos da edição daquele plano, nunca houve aplicação desse instrumento no município, salvo situações excepcionais ocorridas no ano de 2008, como veremos no Capítulo 7.

Sobre essas áreas, Josenita Dantas⁶⁰⁵ lembra que, à época daquele Plano Diretor, a cidade já estava quase toda ocupada, só existindo o Parque das Dunas “que não tinha mais como reverter em prol do setor imobiliário, vez que o espaço já se encontrava assimilado pela população” e as áreas ribeirinhas (às margens do Rio Potengi e do Rio Pitimbu). Com relação à área do *San Vale*, recorda que em face da existência de um loteamento aprovado, foi necessário um processo muito forte no sentido de tornar a área como de proteção ambiental, o que considera um avanço muito grande obtido com a aprovação daquele Plano Diretor

Em relação ao mesmo tema, vale destacar a posição de Borges e Ataíde (1993, p. 39) no sentido de que o tratamento diferenciado para as áreas especiais e alguns dispositivos que incidiam no plano de edificação para recuperação do patrimônio

⁶⁰³ O que será tratado no capítulo seguinte.

⁶⁰⁴ Alguns já em acentuado processo de ocupação, como lembra Ataíde, (1993, p. 8).

⁶⁰⁵ Em entrevista à autora, Dantas informa que o instrumento da transferência de potencial construtivo surgiu, no Plano Diretor de 1994, por conta da inclusão do *San Vale* na Zona de Proteção Ambiental. A seu turno, Góis (em entrevista concedida à autora) considera que a grande polêmica com relação a esse instituto foi a questão da separação entre o direito de propriedade e o direito de construir.

ambiental da cidade se inseriu dentre os vários conflitos havidos na elaboração do plano. Assim, ao mesmo tempo em que o setor empresarial incorporava

[...] ao nível de discurso, a defesa do patrimônio ambiental, mostrava-se cioso e reticente quanto aos dispositivos propostos para a recuperação desse patrimônio, alegando ‘cerceamento do direito de construir’ e ‘confisco de propriedade’. (BORGES; ATAÍDE, 1993, p. 38).⁶⁰⁶

Como veremos adiante, a proteção ao patrimônio ambiental da cidade – que teve forte expressão no Plano Diretor de 1994 – vai se tornar cada vez mais ameaçada.

4.2.2.2.2 As Áreas de Controle de Gabarito (ACG's)

O tema das áreas de controle de gabarito no Plano Diretor de 1994 é considerado essencial, seja por sua grande importância no sentido de representar o reconhecimento de um significativo espaço urbano no qual se efetiva o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a proteção ao patrimônio paisagístico (o que suscita a efetivação do direito à paisagem), seja pelo fato de ser um ponto de divergência com o setor imobiliário desde aquele momento.

Aprovado aquele Plano Diretor com a definição e delimitação das áreas de controle de gabarito para a orla marítima e o entorno do Parque das Dunas, constata-se que as mesmas foram consideradas como Áreas Especiais definidas, em seu art.22, como “porções da Zona Urbana situadas em zonas adensáveis ou não, com destinação específica e normas próprias de uso e ocupação do solo”; compatibilizando com a definição contida em seu art.6º, nos seguintes termos: “porção do território municipal, delimitada por lei, que se sobrepõe às zonas em função de peculiaridades que exigem tratamento especial” (inciso III).

Especialmente tratadas no artigo 23 do plano, as Áreas de Controle de Gabarito foram consideradas “aquelas que, mesmo passíveis de adensamento, visam a proteger o valor cênico⁶⁰⁷-paisagístico de trechos da cidade”, compreendendo:

I – Orla Marítima, do Forte dos Reis Magos até o Morro do Careca, de acordo com as normas fixadas pela regulamentação da Lei 3.175, de

⁶⁰⁶ Desse modo, segundo as mesmas, “o setor empresarial é contraditório quando discursa a não intervenção estatal e, na prática, busca manter essa intervenção – desde que esta evidentemente – beneficie a lógica do capital” (BORGES; ATAÍDE, 1993, p. 40).

⁶⁰⁷ Como destaca Nobre (2001), o uso do termo “cênico” integrando a finalidade de proteção dessas áreas se constituiu uma inovação.

29 de fevereiro de 1984, e delimitação das Zonas Especiais de Interesse Turístico – ZET-1, ZET-2 e ZET-3, incluindo a Redinha;
 II – Entorno do Parque das Dunas, conforme delimitação estabelecida no Mapa 2 (Anexo 2) e Quadro 4 (Anexo 7), partes integrantes desta Lei.

Ficou ainda definido naquele plano que os empreendimentos com parâmetros acima da densidade e coeficiente básicos e prescrições estabelecidas, respectivamente, nos Mapas 2 (Anexo 2) e Quadro 4 (Anexo 7), situados no entorno do Parque das Dunas, foram considerados empreendimentos de impacto, ficando sujeitos às normas que os disciplinariam (artigos 35 a 38).

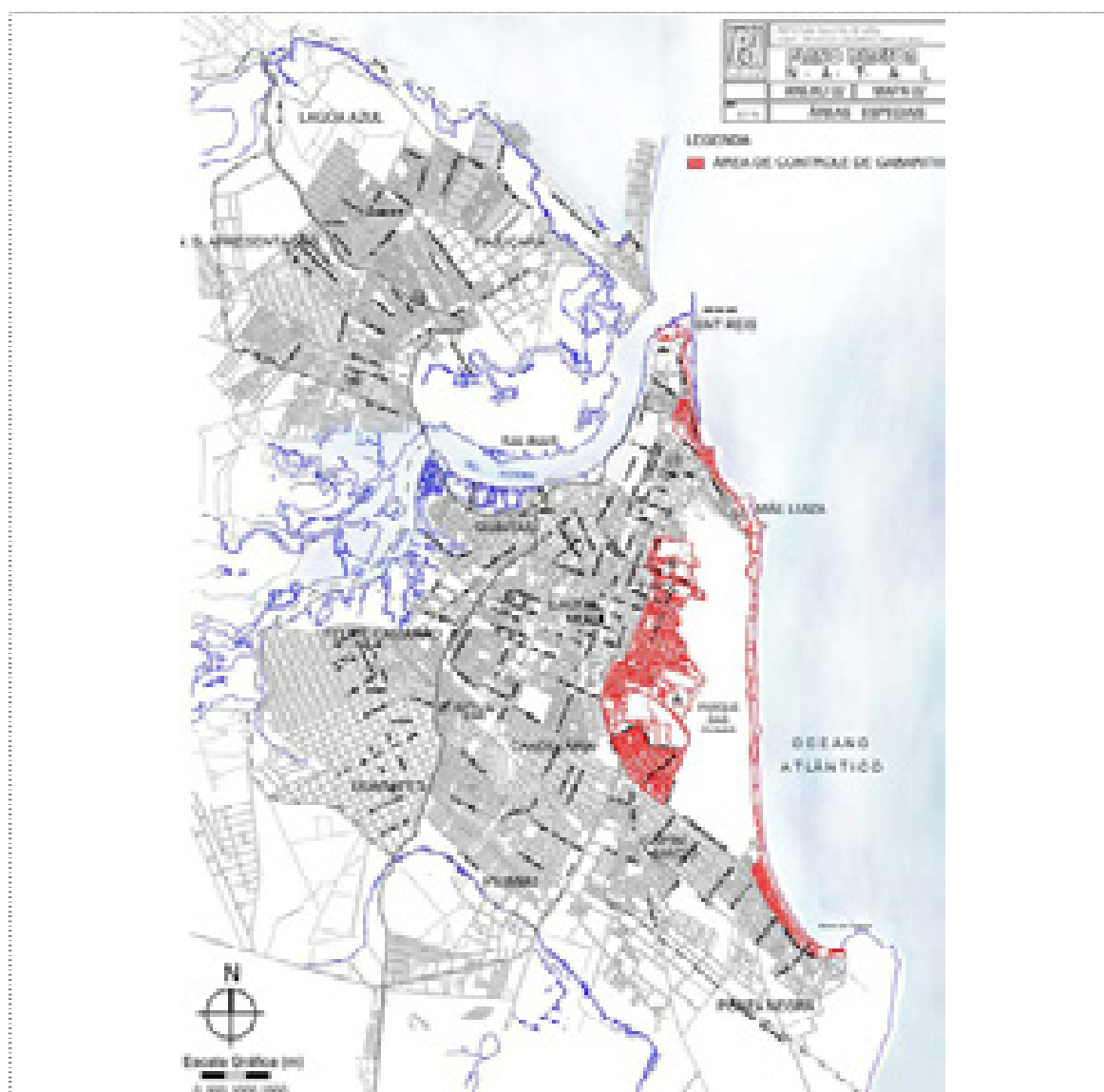


Figura 31 – Área de controle de gabarito na orla marítima e no entorno do Parque das Dunas.
 Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de Natal. Instituto de Planejamento Urbano de Natal. Áreas Especiais. Natal, 1994.
 Nota: Modificado para destaque da área de interesse.

Contudo, a introdução dessas normas não ocorreu sem polêmicas, as quais suscitaram as principais divergências ocorridas no processo de construção do Plano de 1994; especialmente pelo fato da inclusão do entorno do Parque das Dunas como mais uma área de controle de gabarito além das situadas na orla marítima.

Como registra Santos P. (1998, p. 192), os empresários protestaram contra a proteção dessas áreas por considerarem que elas:

[...] na sua maior parte, não tem nenhum sentido, principalmente as de Petrópolis e Tirol, entre as dunas e as avenidas Hermes da Fonseca e Salgado Filho, estendendo-se para o sul pela Avenida Engenheiro Roberto Freire, até Ponta Negra, [...] porque não está explicitado o que se pretende preservar, nem como, por tratar-se de áreas de melhor potencialidade, principalmente para habitações multifamiliares, já consolidadas com a existência de vários prédios de gabarito alto. Por outro lado, suas características paisagísticas já se encontram em parte afetadas pela presença de favelas, lixo a céu aberto, desmatamento, torres de transmissão, etc [...].

A manifestação do setor imobiliário deixa claro que sua insatisfação com a introdução da área de controle de gabarito do entorno do Parque das Dunas decorre de sua localização em bairros que proporcionam altos lucros àquele setor, preferenciais para a construção de edifícios verticalizados, como bem destaca Nobre (2001, p. 65).

Inserindo-se num quadro de ascensão no processo de verticalização da cidade, a introdução de uma norma limitadora de gabarito em áreas cobiçadas pelo mercado (com sua excelente localização, facilidade de acesso e prestígio de vizinhança) pareceu ser, para o setor construtivo, absolutamente inaceitável. Por outro lado, naquele debate também se inseria o desejo de que a paisagem do entorno do parque pudesse se agregar ao valor dos imóveis, constituindo-se como lucro adicional nas negociações imobiliárias, contribuindo fortemente na reprodução do capital⁶⁰⁸. Desse modo, como bem demonstrou Nobre, a possibilidade do empreendedor imobiliário agregar valor aos seus produtos pelo recurso da valorização da paisagem resulta (contraditoriamente) na forte pressão no sentido de abolir as áreas de controle de gabarito (NOBRE, 2001)⁶⁰⁹.

Dessa forma, ainda segundo o autor, é importante compreender que a imagem da cidade do Natal, especialmente por seus importantes atributos físicos naturais, é fortemente propagada e vendida pelo mercado imobiliário, especialmente pela indústria de turismo, o que, se por um lado representa ganhos econômicos para uma parcela da

⁶⁰⁸ Essa análise é feita com base na leitura de Nobre (2001) que desenvolve percuciente análise sobre a matéria.

⁶⁰⁹ Como será visto adiante várias ameaças pesarão sobre essas áreas no sentido de sua desconstrução.

população, por outro se torna uma ameaça constante aos ambientes naturais existentes no espaço urbano (NOBRE, 2001).

Com relação às áreas de controle de gabarito das faixas litorâneas (do Forte dos Reis Magos ao Morro do Careca), destaca-se que elas foram integradas no texto do Plano Diretor de 1994 na forma como construída na regulamentação das ZET's⁶¹⁰, com a novidade de incluir a Redinha (ainda que essa não tenha sido marcada no mapa respectivo).

Contudo, isso também não ocorreu sem que houvesse resistência por parte do setor construtivo. Evidenciado esse fato durante o debate sobre o Plano de 1994 no âmbito do CONPLAM, essa resistência também é expressa, de forma nítida, pelos segmentos ligados àquele setor construtivo, já insatisfeito com as áreas de controle de gabarito da orla marítima instituídas por ocasião das regulamentações das ZET's. Nesse sentido, é a manifestação de Waldemir Bezerra de Figueiredo, então Presidente da Associação Potiguar das Empresas do Mercado Imobiliário, por ocasião da discussão do Plano de 1994, ao considerar que “a cidade exige mudanças no Plano Diretor em vigência há nove anos” [...] “Com ele não se pode construir quase nada”, diz o mesmo referindo-se ao limite de gabarito para a construção de edifícios nas áreas litorâneas. Com essa visão, diz aquele representante que, ainda que justifique um trabalho harmônico de preservação ambiental em algumas áreas nobres (como dunas, mangues) para preservar o lençol freático e até incentivar o turismo, não se pode deixar de construir em áreas que, segundo ele, “não mais se justifica hoje”, considerando que os edifícios não podem se limitar a gabaritos tão pequenos como 7,5m, como é o caso da Avenida Café Filho (Praia do Meio).⁶¹¹

Com esse pensamento comunga o arquiteto Moacyr Gomes da Costa para quem a limitação do gabarito instituída pela regulamentação da ZET-3 (Praia do Meio), “criou tantas restrições que muita coisa terminou em processos, embargos de construções e demolições”. Na prática, diz Costa, “essa lei provocou a estagnação da orla marítima urbana”. Assim, ainda que concorde com o fato de que a Avenida Getúlio Vargas é um “mirante público” e por isso, se justifica o limite de altura dos prédios em suas encostas,

⁶¹⁰ Como visto anteriormente.

⁶¹¹ Em matéria intitulada “Plano Diretor não agrada imobiliárias”, publicada em 4.6.93, na Tribuna do Norte, Cidades, p.5. Mesma opinião foi manifestada por aquele Presidente na matéria publicada na Tribuna do Norte, edição de 6.6.93, Cidades, p.7, tendo como título “Plano anterior causa estagnação”.

para não impedir a visão panorâmica das praias, Moacyr Gomes diz que não concorda com o que foi implantado à sua revelia.⁶¹²

Contudo, resistindo a tais posições contrárias, foram mantidas as áreas de controle de gabarito na orla marítima, ampliando esse controle para o entorno do Parque Dunas, como justifica o Presidente do IPLANAT à época, Estevão Antônio Lúcio dos Santos:

Como Natal é uma cidade turística, a manutenção da paisagem natural é importante para que continue havendo um fluxo turístico significativo. Para proteger essa paisagem, o IPLANAT vai manter e ampliar as áreas de controle de gabarito que abrangeriam, por exemplo, os trechos vizinhos ao Parque das Dunas e orla marítima. O limite permitido para construções de edifícios nessas regiões de controle de gabarito não foi definido na Proposta Preliminar, ficando para o ante-projeto que será enviado à Câmara⁶¹³.

Entretanto, a polêmica sobre a manutenção das áreas de controle de gabarito da orla marítima não centrou a atenção na necessidade de inclusão da faixa costeira de Areia Preta, o que não havia sido feito através da regulamentação da ZET-3. Parece que, por estar fora de limitação de gabarito desde aquela regulamentação, em 1987, não se visualizou naquele momento a necessidade de estender a proteção à faixa costeira de Areia Preta, o que, como reconhece Ataíde, foi um equívoco⁶¹⁴.

Contudo, fortes investidas contra as áreas de controle de gabarito marcam as revisões do Plano Diretor de 1994, inicialmente nos anos de 1999 e 2000 e, posteriormente, com o Plano Diretor de 2007.

4.2.2.2.1 O ganho ambiental da instituição da Área de Controle de Gabarito do Parque das Dunas

Vimos que o Plano de 1994 trouxe como um de seus importantes ganhos para a cidade (e um considerado prejuízo para o setor construtivo): a instituição da área de controle de gabarito do Parque das Dunas. A criação dessa área, contudo, não se fez de forma aleatória, mas foi resultado de uma discussão técnica sobre a proteção de uma área contígua àquela importante Unidade de Conservação situada no meio urbano,

⁶¹² Em matéria publicada na Tribuna do Norte, edição de 6.6.93, Cidades, p.7, tendo como título “Plano anterior causa estagnação”.

⁶¹³ Na matéria “Proposta sofre contestações” publicada no Jornal “Dois Pontos”, edição de 19 a 25.6..93, Natal, 1.21.

⁶¹⁴ Ataíde, em entrevista à autora.

pertencente ao mesmo ecossistema e, portanto, sob condições similares de fragilidade ambiental.

Essa evidência ficou bem expressa no estudo de Bentes Sobrinha (1993) que, no contexto em que ainda vigorava o Plano Diretor de 1984⁶¹⁵, demonstrou alguns importantes aspectos, dos quais destacamos:

1. A ausência de normas municipais referentes ao uso e ocupação do entorno do Parque das Dunas, onde pudessem ser incorporadas diretrizes do Plano de Manejo, necessárias ao uso sustentado dos recursos naturais existentes naquele ecossistema compartilhado.
2. As pressões (de diversas ordens) nas áreas de entorno⁶¹⁶ do Parque das Dunas; que influenciavam negativamente no sentido da manutenção das funções ambientais daquela Unidade de Conservação, comprometendo, por exemplo, os processos de alimentação do aquífero, a preservação da flora e fauna existente e o equilíbrio climático e ambiental da área.
3. A insuficiência do enquadramento do Parque das Dunas como Zona de Preservação Rigorosa (ZPM) no Plano Diretor de 1984 para o garantia da preservação dos recursos ambientais presentes naquela área e suas funções ambientais, cujo ecossistema protegido se espraiava por suas áreas do entorno, não dotadas das mesmas restrições e limitações.



Figura 32 – Vista parcial da área de controle de gabarito do entorno do Parque das Dunas, a partir do Campus Universitário.

Fonte: Arquivo pessoal da autora (2007).

⁶¹⁵ Considerado, de modo geral, distante do processo de transformação da cidade, “onde 70% a 80% da Lei em questão não se aplicam à realidade da configuração físico espacial das áreas onde possui alcance de intervenção”. (BENTES SOBRINHA, 1993, p. 65) E, especificamente com relação ao Parque das Dunas, dissociado das demais normas de proteção do Parque das Dunas, desconsiderando as importantes funções ambientais dessa Unidade de Conservação. (BENTES SOBRINHA, 1993).

⁶¹⁶ De interesse turístico (ZET-2), de interesse social (Mãe Luíza) e zonas residenciais (Petrópolis, Tirol, Lagoa Nova, Nova Descoberta e Capim Macio, que integravam as ZR-2, ZR-5, ZR-8 e ZR-9), como já consignado no Capítulo 3.

Aquela área de controle de gabarito serviria, então, para minimizar as pressões sobre o Parque das Dunas já que, estando situado em área urbana, ele não dispunha de zona de amortecimento, como lembram Josenita Dantas e Hiramisis Paiva de Paula⁶¹⁷.

Podemos também encontrar, no aprofundado estudo de Carvalho (2001, p. 273), incontestáveis argumentos técnicos que reforçam essas posições, dos quais destacamos a expressa recomendação (considerada fundamental) de controlar a quantidade dos edifícios e respectivos gabaritos, principalmente na Avenida Rui Barbosa, vez que, conforme explica a pesquisadora, “o fluxo de vento que consegue ultrapassar o Parque das Dunas corre o risco de ser totalmente bloqueado em seguida, pela barreira formada pelos edifícios construídos ao longo dessa avenida” (CARVALHO, 2001, p. 237), impedindo, assim, que os ventos possam atingir parte da cidade.

No contexto das discussões travadas por ocasião da elaboração do Plano Diretor de 1994, em que se colocaram os aspectos acima destacados, dentre outros, foi também considerada a importância da questão paisagística envolvida na necessidade de preservação daquela área do entorno.

Com relação à importância de preservação da visão cênico-paisagística do Parque das Dunas, o que se garantiria com a manutenção daquela área de controle de gabarito, valiosas são as lições de Paulo Nobre, que demonstram aspectos essenciais para a compreensão do ganho ambiental que se constituiu a inserção daquela área como espaço ambientalmente protegido no Plano de 1994. Ainda que diversos sejam os argumentos colacionados por aquele estudioso da paisagem urbana, em seu trabalho sobre o tema (NOBRE, 2001), para atendimento do objetivo dessa análise nos valeremos daqueles que consideramos essenciais no sentido de demonstrar a relevância da proteção ambiental obtida ao entorno do Parque das Dunas.

Em princípio, consideramos de enorme relevância o entendimento de Nobre, no sentido de que o Parque das Dunas possui a função de um “Ponto Marcante” na paisagem da cidade (NOBRE, 2001). Utilizando o conceito posto por Lynch (1960, p. 59 apud NOBRE, 2001, p. 2):

Pontos marcantes são normalmente representados por um objeto físico, definido de modo simples: edifício, sinal, loja ou montanha [...] Alguns pontos marcantes situam-se a grande distância, acima dos cumes de outros elementos mais pequenos e são usados como referências radiais. Podem situar-se dentro da cidade ou a uma tal

⁶¹⁷ Ambas em entrevista à autora.

distância que desempenham a função constante de símbolo de direção. É o caso de torres isoladas, cúpulas douradas, colinas extensas.

A partir da concepção sobre o significado dos “Pontos Marcantes”, podemos extrair a ideia central de que esses elementos se constituem um ponto de referência de valor especial no contexto urbano, o que, em nosso entender, encontra expressão emblemática em dois importantes elementos naturais situados na cidade de Natal: o Parque das Dunas e o Morro do Careca. Assim, endossamos o pensamento de Nobre, no sentido de que:

[...] diante de suas dimensões e pelo fato de estar inserido na malha urbana, o referido Parque desempenha a função de um Ponto Marcante, ou seja, se constitui num marco que fornece identidade ao tecido urbano, faz parte do imaginário coletivo e se destaca no contexto social da cidade (NOBRE, 2001, p. 2).

Nesse contexto, é fundamental a compreensão de que “a presença de elementos naturais inseridos no meio urbano, como as dunas, constitui-se um cenário digno de preservação pela função de prover identidade e orientabilidade ao tecido urbano”. (NOBRE, 2001, p. 65).

Ocorre que no caso do Parque das Dunas (e também do Morro do Careca, vistos sob essa mesma ótica de importância), ao fato de se constituir um elemento de identidade e de orientação no meio urbano, se acresce a constatação de que a proteção dessa Unidade de Conservação é orientada prioritariamente pela preservação cênica e paisagística dos componentes ambientais que integram o cenário objeto de proteção (ATAÍDE, 1993, p. 8), o que, em nossa compreensão, confere um grau superior na escala de relevância desses elementos.

Nessa análise, não se pode minimizar o fato de que, como já vimos, os sítios de valor paisagístico, histórico e ecológico, constituem o *patrimônio cultural brasileiro*, nos termos do contido no artigo 216 da Constituição Federal de 1988, e o *patrimônio cultural estadual*, conforme o disposto nos artigos 116 e 144 da Constituição do Estado do RN; prescrevendo, essa última, que o Parque das Dunas é, ainda, *patrimônio comum de todos os riograndenses do norte* (art.151). Nessa proteção, se inclui a obrigação do município de Natal preservar as dunas arborizadas do Parque das Dunas e do Morro do Careca, considerando o que se encontra expresso no art.14, I (Ato das Disposições Transitórias), da Lei Orgânica do Município.

Em face ao exposto, e indo além, é de se concluir que a instituição das áreas de controle de gabarito do Parque das Dunas no Plano de 1994, se constitui, não só um meio de democratizar o acesso a marcos visuais de paisagem, na medida em que limita a verticalização nas proximidades (NOBRE, 2001, p. 65), mas representa, acima de tudo, a *efetivação/concretização* de um direito cultural e ambiental consagrado em nível constitucional: o direito à proteção do patrimônio paisagístico, direito de natureza pública, coletiva e difusa, que não se coloca no poder de disponibilidade do legislador infraconstitucional e do administrador, se excluindo do poder de apropriação de quem quer que seja.

4.2.2.2.3 As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS)

Conforme verificado, a questão da moradia foi eleita como um dos quatro aspectos estratégicos na “leitura da cidade”; sendo, naquele momento, constatado como se encontrava a situação da moradia em Natal. Com base no quadro de informações básicas construído, algumas evidências merecem ser pontuadas⁶¹⁸. Reconstruindo a questão da moradia em Natal, foi verificado que 40% das habitações da cidade estavam situadas em conjuntos, vilas, favelas e comunidades carentes, abrigando cerca de 38,5% da população. O percentual restante se compunha das moradias colocadas no mercado formal, voltadas a uma população capaz (em maior ou menor grau) de ser integrada ao movimento comercial de unidades habitacionais.

Ao lado da consolidação dos conjuntos habitacionais, construídos em sua maioria na parte norte da cidade, encontrava-se disseminado um quadro de ocupações irregulares em todo o território. Naquele momento, foi verificado que existiam 69 áreas precárias, sendo 27 favelas e 42 comunidades carentes, distribuídas em 28 dos 35 bairros da cidade, ocupando 12.088 barracos com uma população estimada em 60 mil pessoas.

Como se encontra destacado no diagnóstico realizado pelo IPLANAT, o processo de crescimento dessas áreas ocorreu em todas as regiões administrativas, porém, na norte, foi facilitado pela disponibilidade de áreas livres situadas no interior ou nas proximidades dos conjuntos habitacionais⁶¹⁹.

⁶¹⁸ As informações ora destacadas estão contidas no diagnóstico elaborado em 1993, conforme acima consignado. Ver IPLANAT (1993, p. 6).

⁶¹⁹ O que, nesse caso, contrariava a ideia de que tais assentamentos só se instalavam em locais onde os moradores pudessem desenvolver suas atividades na economia informal.

Também foi evidenciado o grande número de vilas no interior das quadras, destinadas à habitação de aluguel, atendendo a um contingente de quarenta mil pessoas que habitavam 2.200 unidades; ocorrendo uma maior concentração de vilas na Zona Oeste, principalmente nos bairros de Quintas, Alecrim e Dix-Sept-Rosado.

Precisando os dados iniciais contidos naquele diagnóstico, resume Souza (1993, p. 30):

Como parte de seu território espalhado por 35 (trinta e cinco) bairros, existia em Natal 70 (setenta) favelas com quase 60 (sessenta) mil pessoas morando em condições desfavoráveis, assim como as 2.217 (duas mil duzentos e dezessete) vilas existentes primordialmente em “miolo” de quadra e fundo de quintais, abrigando mais de 40 (quarenta) mil pessoas em cerca de 12 (doze) mil cubículos. Cidade com mais de uma centena de conjuntos habitacionais edificadas, em muitos casos em áreas distantes, obrigando o poder público a dotá-los de infra-estrutura, fazendo assim surgir os conhecidos “vazios urbanos”, estocados muitas vezes por seus proprietários para fins especulativos, empurrando cada vez mais a população menos favorecida economicamente para a periferia da cidade.

Por outro lado, grande parte da população, que não tinha condições financeiras de se integrar a um programa habitacional, de adquirir lotes na periferia ou de arcar com os custos de um aluguel, foi levada a se integrar ao processo de favelização já existente na cidade (como visto anteriormente), seja através da ocupação de áreas livres de arruamento, ou de áreas públicas destinadas ao uso comum e áreas de preservação.

Tendo participado diretamente da equipe que conduziu o processo de elaboração do Plano Diretor de 1994, Fábio Góis considera que a situação de moradia constatada naquele diagnóstico:

[...] demonstrou o lado perverso do Plano Diretor de 1984 na questão de interesse social, no momento em que estabelecia um padrão ideal de lote mínimo, que levava para a clandestinidade grande parte das ocupações do solo por parte de famílias mais humildes, dificultando, inclusive, a regularização de algumas áreas e levando com que a cidade ficasse cada vez informal e ilegal⁶²⁰.

Outro aspecto importante posto naquele diagnóstico consiste no fato de que a ocupação consolidada da periferia, especialmente na parte norte da cidade, se colocava como grande desafio para a Administração, que se via diante da resolução das questões da deficiência do sistema viário e de transporte, da escassez de serviços básicos, da

⁶²⁰ Fábio Góis em entrevista à autora.

forma de utilização do solo, tudo agravado pelo fato de existir apenas um elo com o resto da cidade (a ponte de Igapó).

Reconhecendo o processo informal de produção da moradia em Natal, e impulsionado pelas ideias de justa ocupação do solo urbano, surgiu a necessidade de estabelecer mecanismos que apontassem para a definição de uma Política Habitacional a ser adotada e conduzida pelo município, através da formulação de novos instrumentos legais capazes de estimular a produção de habitação de interesse social pela iniciativa privada e de garantir a regularização fundiária de assentamentos consolidados, onde se incluíam os habitantes das favelas, comunidades carentes, vilas, loteamentos irregulares e uma faixa da população com limite de renda enquadrada como de interesse social⁶²¹. Nesse cenário, considera Ataíde (1997, p. 177):

O acesso à moradia definido por este Plano Diretor, ou mesmo a noção do interesse social a ele incorporada, consideram não apenas as condições econômicas concretas de compra ou locação de moradias, via processo de produção formal, mas, principalmente, reconhece como parte da cidade real as diferentes formas de moradias, sejam essas formais ou informais, ditas legais ou ilegais (favelas, vilas ou ocupações e loteamentos irregulares), reguladas ou não pelo chamado mercado formal de produção do espaço urbano.

Contudo, a instituição das AEIS naquele Plano não ocorreu sem oposição por parte do setor construtivo que, como recorda Souza⁶²², alegava estar se promovendo uma guetificação⁶²³. Nesse contexto, Ataíde lembra que os grandes embates⁶²⁴ sobre tais áreas, quando se quis formalizar a mancha de interesse social para a cidade inteira⁶²⁵, tinham em vista o bairro de Mãe Luiza⁶²⁶, já que o setor construtivo não estava interessado nas zonas precárias, como o Passo da Pátria ou a Favela da Maré.

Apesar disso e contando com um arsenal de argumentos técnicos e jurídicos em seu favor, foram definidas as áreas especiais de interesse social no Plano Diretor de 1994. Destaca-se que o Plano não trata da questão da moradia de forma pontual e

⁶²¹ Plano Diretor de Natal – base teórico-conceitual. (IPLANAT, 1993, p. 10). Nesse documento, encontram-se os conceitos de favela, comunidade carente, vila e loteamento irregular.

⁶²² Em entrevista à autora.

⁶²³ Formação de guetos, como alegavam alguns, como os representantes do SINDUSCON/RN e o arquiteto Moacyr Gomes à época, de acordo com o que relata Souza, em entrevista à autora.

⁶²⁴ Com destaque para as posições adotadas pelo Presidente do SINDUSCON/RN à época, Aníbal Barbalho.

⁶²⁵ O que, no entendimento de Ataíde, não ocorreu com a mesma intensidade no Plano Diretor de 2007.

⁶²⁶ Como será visto adiante, o caso da AEIS de Mãe Luiza é realmente emblemático, dada a contraposição dos interesses estratégicos do setor imobiliário (considerando a excelente localização do bairro e a bela paisagem que se desfruta de vários locais ali inseridos) com a necessidade de preservar o bairro para o seu morador e prevenir o risco de “expulsão branca”.

desarticulada, mas, ao contrário, articula a política habitacional com o planejamento urbano, e vem, em vários níveis, estabelecer normas destinadas à melhoria das condições de moradia. Isso se explicita em suas normas de base conceitual, nas condições para o uso e ocupação do solo, nos instrumentos de gestão e quando trata do sistema de planejamento (ATAÍDE, 1997, p. 177).

Inicialmente, o Plano define o conceito de habitação de interesse social como “aquela destinada à família que vive em favelas, vilas ou loteamentos irregulares ou a que auferir renda inferior a 10 (dez) salários mínimos” (art. 6º, XIV).

Após inseri-las como Áreas Especiais (definidas nos artigos 6º, inciso III, e 22), o plano trata das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) prescrevendo que essas “destinam-se primordialmente à produção, manutenção e recuperação de habitações de interesse social e compreendem” (art.25):

I – terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, vilas ou loteamentos irregulares delimitados no Mapa 2 (Anexo 2), integrante desta Lei, em relação aos quais haja interesse público em se promover a urbanização e regularização jurídica;

II – glebas ou lotes urbanos, isolados ou contíguos, não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, com área superior a 400 metros quadrados, necessários para implantação de programas habitacionais, destinados a grupos sociais de renda familiar de até 3 (três) salários mínimos ou seu sucedâneo legal (PLANO DIRETOR, 1994).

Nesse Plano, foi criada uma Mancha de Interesse Social, a partir dos locais onde se encontrava uma maior concentração de favelas, vilas e ocupações irregulares, ficando para um momento posterior a sua regulamentação.⁶²⁷

Em princípio, não se pode omitir certa incongruência entre o conceito de habitação de interesse social (que atinge famílias com renda inferior a dez salários mínimos) e aqueles grupos sociais destinatários de programas habitacionais em AEIS (com renda familiar de até três salários mínimos). Nos termos postos por Ataíde, a adoção de um critério mais universalista em termos de abrangência social, adotado na definição de habitação de interesse social (mantendo a faixa de renda de dez salários mínimos), vem reproduzir o modelo adotado no Plano Diretor de 1984.

Contudo, outras importantes normas se integram ao objetivo central de melhorar as condições de moradia na cidade, com atenção especial à população pobre, que, além de excluída do mercado imobiliário formal, também não era objeto de preocupação no processo de planejamento e gestão da cidade, realidade que, ao menos num nível normativo, não foi reproduzida pelo Plano de 1994.

Desse modo, ao definir importantes critérios que asseguravam o cumprimento de seus objetivos, e tomando por referência o disposto no artigo 119 da Lei Orgânica, o Plano inclui, em seu artigo 3º:

III - a criação de “condições para o estabelecimento de uma política habitacional que contemple tanto a produção de novas habitações, em condições dignas, quanto à regularização e urbanização dos assentamentos populares – favelas, vilas e loteamentos irregulares;

....

V - a redução das necessidades de deslocamento entre a casa e o trabalho (PLANO DIRETOR, 1994).

Dentre as diretrizes estabelecidas para atingir seus objetivos, o Plano também concede atenção à questão da moradia popular, ao incluir:

Art.4º...

IV - a concessão de incentivos especiais à produção de habitação de interesse social mediante o aumento da oferta e disponibilidade de utilização do solo urbano;

V - a definição de instrumentos que permitam regularizar os assentamentos populares, permitindo a diversidade de formas de ocupação na cidade. (PLANO DIRETOR, 1994).

⁶²⁷ Não sendo feita uma delimitação específica (como ocorreu em algumas AEIS definidas no Plano Diretor de 2007), deixando que isso fosse feito na regulamentação.

Encontrava-se também prescrito no Plano (art.26) que o Poder Executivo deveria elaborar plano de urbanização para cada uma das Áreas Especiais de Interesse Social, mediante aprovação pelo CONHABIM e ouvido o CONPLAM, que estabeleceria:

- I – padrões específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo para as edificações;
- II – formas de participação dos moradores, proprietários e empreendedores na viabilização do plano;
- III – fixação do preço, forma de financiamento, transferência ou aquisição das unidades habitacionais a serem produzidas (PLANO DIRETOR, 1994).

Evidente está a obrigação posta ao Poder Público no sentido de adotar as ações necessárias para implementação das AEIS, integrando essas áreas, antes consideradas subnormais e ilegais, ao conjunto da chamada cidade legal (ATAÍDE, 1997, p. 179).

Nesse mesmo objetivo, ainda estava previsto no Plano que “para promover a regularização jurídica dos assentamentos situados em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), o Poder Executivo poderá” (art.27):

- I – utilizar a Concessão do Direito Real de Uso;
 - II – assegurar a assistência jurídica gratuita para a promoção de ações de Usucapião, Aforamento ou Enfiteuse para a população de até 3 (três) salários mínimos ou seu sucedâneo legal;
 - III – promover ações discriminatórias cabíveis, quando for o caso.
- §1º - Em nenhum caso poderá ser utilizada a doação de imóveis. (PLANO DIRETOR, 1994).

Também se encontram no Plano, outras normas voltadas à efetivação do objetivo central de promover a melhoria das condições de habitação no município, notadamente aquelas historicamente excluídas do acesso ao solo urbano; especialmente no âmbito: da outorga onerosa, do Fundo de Urbanização, do IPTU Progressivo e do Parcelamento ou Edificação Compulsórios e do Consórcio Imobiliário.

Com relação à outorga onerosa, encontra-se a previsão (contida no artigo 18 do Plano) de incentivo à produção de habitação de interesse social em áreas centrais da cidade, definidas como Zona Adensável, no momento em que fica dispensado o pagamento da outorga mediante às condições ali estabelecidas, traduzindo a intenção de “tentar reverter (ou frear) o processo de segregação socioespacial caracterizado pela ocupação das áreas periféricas do município, em processo acelerado desde os anos 70”. (ATAÍDE, 1997, p. 181). Contudo, tal medida não teve chancela do setor imobiliário

vez que o Centro não era local de moradia da classe de consumo dos bens produzidos por esse setor. Destaca-se que, nos termos do §1º do artigo 16 do Plano, o valor da outorga deveria integrar o Fundo de Urbanização ali também criado especialmente para gerir a aplicação daqueles recursos destinados (prioritariamente) à execução do Programa de Áreas Especiais de Interesse Social e a investimentos em saneamento básico e ambiental.

Com relação aos instrumentos do IPTU Progressivo e do Parcelamento ou Edificação Compulsórios, criados com objetivo de assegurar o cumprimento da função social da propriedade, nos termos contidos no artigo 182 da Constituição Federal e §2º do artigo 118 da Lei Orgânica do Município, o Plano Diretor prescrevia expressamente sua aplicação aos lotes e glebas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, com área superior a 400 metros quadrados, que fossem necessários para implantação de programas habitacionais destinados a grupos sociais de renda familiar de até três salários mínimos.

O Consórcio Imobiliário foi colocado, no Plano de 1994, como instrumento a ser utilizado para viabilização de um plano de urbanização em imóvel localizado em Área Especial de Interesse Social, em área privada, quando houver solicitação por parte de seu proprietário. Nesse caso, esse entrega seu imóvel ao Poder Executivo e, após as obras realizadas pelo mesmo, recebe – como pagamento – imóvel devidamente urbanizado, de valor correspondente ao valor original de seu imóvel antes das obras realizadas com recursos públicos, tudo conforme dispõem os artigos 52 e 53 do Plano Diretor.

Outras importantes normas com relação às AEIS estavam contidas nos seguintes dispositivos:

Art.27...

§2º - A delimitação da AEIS não anistia os loteadores irregulares das penalidades previstas em lei.

Art. 28 – Depois de aprovado o plano da AEIS, não será permitido o remembramento de lotes, exceto para a implantação de equipamentos comunitários coletivos.

Art. 29 – O Poder Executivo deverá encaminhar anualmente à Câmara Municipal, anexo à proposta orçamentária, programa de intervenção nas AEIS, com indicação dos recursos correspondentes (PLANO DIRETOR, 1994).

Observando as normas destacadas, constata-se um conjunto sistematizado de regras voltadas à promoção da habitação de interesse social, evidentemente diversa do

restante da cidade, com a definição de uma política de intervenção a partir de uma série de indicações para uma necessária atuação do Poder Público de modo a reintegrar a chamada “cidade ilegal e invisível” ao conjunto da cidade. (ATAÍDE, 1993, p. 8)

Entretanto, a evolução normativa posta no Plano Diretor, especialmente com relação ao direito à moradia e ao meio ambiente e seus espaços especiais, reflexo de todo um novo contexto jurídico, político e social posto no processo de planejamento urbano no Brasil, não vai ser acompanhada da devida implementação das normas progressistas ali inseridas. E o que é pior, se seguirá de alterações bastante prejudiciais à efetivação dos objetivos principais do Plano de 1994, convergentes no sentido da inversão da lógica excludente de ocupação do solo verificada no processo de urbanização da cidade. Veremos, no Capítulo 5, como isso ocorreu. Porém, antes, se faz necessário pontuar alguns aspectos conclusivos.

4.3 CONCLUSÕES PARCIAIS⁶²⁸

A análise sobre um novo momento do planejamento urbano em Natal, subsequente à promulgação da Constituição Federal de 1988 até a edição do Plano Diretor de 1994, revela uma fase inédita na proteção de direitos e espaços em Natal, na qual se constata os aspectos elencados a seguir.

- a) O contexto político democrático que se instaurou no país após a Constituição Federal de 1988, a partir do qual o discurso dos direitos passou a dominar a agenda política, fez com que a Constituição do Estado (1989) e a Lei Orgânica do Município de Natal (1990) trouxessem uma série de normas de proteção aos direitos urbanos, dentre os quais se coloca a moradia e o meio ambiente ecologicamente equilibrado (incluindo-se a paisagem).
- b) Uma nova visão sobre a função do solo urbano e da cidade e sobre os direitos a serem exercidos no território, com foco nos princípios da função social da cidade e da função social da propriedade, teve rebatimento na Constituição do Estado do Rio Grande do Norte e, mais especificamente na

⁶²⁸ As conclusões parciais aqui expostas irão compor os quadros compilativos que integram as Considerações Finais da Parte II.

Lei Orgânica do Município de Natal (1990), que veio inaugurar uma nova fase de construção das normas municipais, dando início ao momento da *efetivação/concretização* de direitos fundamentais pela ação estatal.

- c) No mesmo contexto, insere-se o Código de Meio Ambiente do Município que, pautado na ideia de sustentabilidade, traz um novo regramento para o tratamento do *ambiente* em Natal, e não apenas dos recursos naturais. O meio ambiente é ali posto como patrimônio comum da coletividade e a proteção à paisagem se qualifica. O Código também coloca em pauta a relação entre as áreas de interesse turístico e seus atributos naturais a serem protegidos e a necessária proteção ambiental aos cordões de dunas de Pitimbu e do Guarapes, além de outros ecossistemas inseridos no Plano anterior.
- d) Com fundamento na CF/88, a Lei Orgânica do Município de Natal inseriu expressamente o dever estatal de definir espaços especiais ambientais e sociais (ali tratados como “áreas especiais de interesse social, urbanístico e ambiental”); vindo colocar em pauta a visão do meio ambiente e da moradia como direitos a serem resguardados, em favor de interesses sociais, coletivos e difusos. Colocou-se, então, em âmbito municipal, a relação *direito subjetivo ↔ dever objetivo* a instruir a ação estatal no dever de *efetivação/concretização* dos direitos fundamentais na cidade. Contudo, a visão da Lei Orgânica como fundamento maior do regime jurídico de proteção de direitos e espaços especiais em nível local não é, em geral, considerada.
- e) Como reflexo desse momento de construção de normas democráticas no país, no Estado do RN e na cidade de Natal, surge o Plano Diretor de 1994, considerado um marco na efetivação de direitos e espaços especiais, e vindo trazer um sistema de proteção de direitos associado à proteção de espaços especiais na cidade. Esse Plano veio compor um sistema normativo que tem como vértice a Constituição Federal e alberga especialmente normas federais gerais, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal.
- f) A partir do Plano Diretor de 1994 os locais “do verde e da paisagem” passam a se constituir nas Zonas de Proteção Ambiental (ZPA), nas Áreas de Controle de Gabarito (ACG) e nas Áreas *Non Aedificandi* (ANAE), em nossas palavras, espaços especiais ambientais voltados à

efetivação/concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio, em que se revelam importantes atributos naturais a serem protegidos.

- g) Através do Plano Diretor de 1994, surge um novo instrumento de proteção a uma área urbana de enorme relevância: a área de controle de gabarito do entorno do Parque das Dunas, que veio representar a *efetivação/concretização* de um direito cultural e ambiental consagrado em nível constitucional (o direito à proteção do patrimônio paisagístico), de natureza social, coletiva e difusa.
- h) Também com o Plano de 1994 os “locais dos pobres” passam a dar lugar às Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), como entendemos, espaços especiais sociais voltados à *efetivação/concretização* do direito fundamental à moradia digna e adequada, que passam a representar o reconhecimento de áreas ocupadas pela população pobre da cidade, sem acesso ao mercado imobiliário formal, e a necessidade de sua integração à cidade legal. Essas áreas se colocam como um instrumento de Política Urbana voltado especialmente à inversão da lógica excludente de ocupação do solo, que se verificou no processo de urbanização da cidade (um dos objetivos principais que informam o Plano de 1994).
- i) Em paralelo ao reconhecimento de direitos a serem protegidos por meio da ação estatal no âmbito de Política Urbana, revelam-se evidências – também no campo da atuação estatal - de um processo de fragilização de suas normas de proteção, o que se expressou, de forma mais visível, na reação do mercado imobiliário contra a instituição das áreas de controle de gabarito do entorno do Parque das Dunas e da orla marítima, e manifestações a favor de sua supressão e flexibilização *in pejus*.

| CAPÍTULO 5 | A IMPLEMENTAÇÃO (OU NÃO) DOS DIREITOS E ESPAÇOS – REVISÕES E REGULAMENTAÇÕES: POUCOS AVANÇOS E MUITAS EVIDÊNCIAS DE FRAGILIZAÇÃO

Normatizado um novo momento do planejamento urbano em Natal, especialmente no que se refere aos direitos à moradia e ao meio ambiente, dois eixos fundamentais do Plano de 1994, exigiu-se um forte investimento de esforços no momento seguinte, o de sua implementação (regulamentação e aplicação), o que não ocorreu como esperado.

A partir da análise sobre o processo de revisão e de regulamentação (ou não) do Plano de 1994, especialmente no tocante aos espaços especiais (ambientais e sociais), serão pontuados e analisados os avanços e as evidências do processo de fragilização ali reveladas.

Preliminarmente, constata-se que no momento seguinte à aprovação do Plano de 1994, e aproveitando-se do período de transição⁶²⁹ entre a vigência da lei nova e da antiga, ocorreu uma forte corrida da construção civil no sentido de aprovar seus projetos ainda sob a disciplina do Plano anterior⁶³⁰, implicando num evidente descompasso entre a realidade fática sobre a qual seria aplicada a nova lei e a realidade diagnosticada no processo de sua construção e que se serviu à construção das novas normas de planejamento da cidade⁶³¹.

Por outro lado, diante da insatisfação do setor construtivo com várias normas ali aprovadas, poucos anos após a vigência daquele Plano e no contexto de um novo Governo Municipal, ocorrem as primeiras tentativas e ações destinadas à sua revisão.

⁶²⁹ 180 dias conforme previsão contida no artigo 63 do Plano aprovado em 1994.

⁶³⁰ Os indicativos desse fato são pontuados por Santos, P. (1998, p. 193) que explicita importantes dados: 1. no primeiro semestre de 1994 foram solicitadas 1578 ART's (Anotações de Responsabilidade Técnica) ao CREA-RN (Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – RN), enquanto no mesmo período de 1995 houve um aumento de quase mil ART's; 2. enquanto em 1994 o total de alvarás liberados pelo IPLANAT foi de 465, apenas nos três primeiros meses de 1995 já haviam sido liberados 162 alvarás, dentre os quais 62 eram para edifícios e encontrando-se, no mês de julho de 1995, 295 pedidos de construção de condomínios pela lei anterior. O incremento do mercado imobiliário local entre o período da aprovação do novo Plano e sua entrada em vigor também é considerado por Nobre (2001, p.90) que, com fundamento em Costa (2000, p. 195), indica outros dados que comprovam a existência de um falso *boom* no setor da construção civil local, vez que os anos de 1994 e 1995 passaram a ser considerados atípicos em relação à produção imobiliária em Natal.

⁶³¹ Sobre as repercussões negativas desse problema, que geralmente ocorre na elaboração das normas de planejamento urbano, indispensável é leitura de Alochio (2008), na qual se encontra uma importante e aprofundada análise do tema.

Todos esses fatos terão relação direta com relação à implementação (ou não) dos direitos ao meio ambiente e à moradia e seus espaços especiais. Assim, ao lado da regulamentação de algumas normas, se evidenciarão várias evidências do processo de fragilização de direitos, traduzidas em tentativas e ações de flexibilização da proteção conquistada em prejuízo da garantia daqueles direitos (o que denominamos flexibilização *in pejus*), o que irá ocorrer especialmente nos processos de revisão do Plano de 1994, ocorridos em 1999 e 2000. Em paralelo, evidencia-se a regulamentação tardia ou a não regulamentação daquele Plano e/ou a não aplicação da legislação nos termos ali requeridos. Contudo, esse longo momento (decorrido entre 1994 e 2007) serve especialmente para revelar outros atributos e indicadores de proteção e alguns avanços no sentido da aplicação de princípios, objetivos e instrumentos constantes no Plano Diretor de 1994.

5.1 ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE AS REVISÕES E A REGULAMENTAÇÃO (OU NÃO) DO PLANO DIRETOR DE 1994

Constatado os esforços do Poder Executivo Municipal na condução do processo de elaboração do novo Plano Diretor e a participação de diversos segmentos sociais nesse processo, era de se esperar que no momento seguinte à sua aprovação houvesse a preocupação necessária com a implementação (regulamentação e aplicação) das normas ali contidas. Ocorre que essa preocupação não se deu da forma como esperado por parte da Administração Municipal, mas provocada pelos setores econômicos que se sentiram prejudicados com a aprovação daquele Plano.

Como lembra Santos P. (1998, p. 193), a partir de 1996, com a mudança da titularidade do Governo Municipal⁶³² e da composição da Câmara de Vereadores, passaram a crescer as pressões dos setores ligados à construção civil para a revisão do Plano Diretor, cuja previsão já se encontrava naquela própria Lei⁶³³. Emblemático exemplo desse fato foi a manifestação do então titular do SINDUSCON⁶³⁴, no ano de

⁶³² Que veio a ser assumido pela Prefeita eleita Vilma Maria de Farias, em seu segundo mandato.

⁶³³ Ali se encontrava disposto: “artigo 14. Os parâmetros básicos, o perímetro das Zonas Adensáveis e o estoque de área edificável serão revistos a cada 2 (dois) anos, obedecendo aos critérios expressos neste plano e aprovados pela Câmara Municipal”; “artigo 67. Este Plano e sua execução ficam sujeitos a contínuo acompanhamento, revisão e adaptação às circunstâncias emergentes e revisto anualmente, mobilizados para tanto os mecanismos de participação previstos na legislação municipal”.

⁶³⁴ Engenheiro Silvio Bezerra.

1997, atacando o Plano e sugerindo a revisão de pelo menos dez aspectos ali contidos⁶³⁵.

Esse momento “coincide com a consolidação do turismo como um dos setores mais importantes na economia e do processo de urbanização da cidade” (SANTOS, P., 1998, p. 194) e com investimentos governamentais em infraestrutura com vista à exploração turística de seus recursos naturais, criando e difundindo uma “imagem que corresponda ao seu almejado status de cidade pólo de turismo” (SANTOS, P., 1998, p. 195).

Esses fatos, aliados à mudança de postura do Executivo Municipal e a pouca participação da sociedade através dos meios que haviam sido fortalecidos naquele Plano de 1994, fez com que, já no primeiro biênio posterior à aprovação do Plano, houvesse uma forte preocupação com a não implementação das normas e instrumentos de vanguarda ali introduzidos⁶³⁶.

O resultado dessas ações e omissões vai se refletir nas revisões do Plano ocorridas em 1999 e 2000, fortemente conduzidas pelos interesses do mercado imobiliário. Nesse contexto, registra-se posição do IAB/RN, no ano de 1997, temendo que os resultados da revisão que estava sendo reivindicada levassem a “um grande retrocesso na história do planejamento urbano na cidade de Natal”. (SANTOS P., 1998, p. 194).

Nessa mesma linha de preocupação, vão se inserir, num momento posterior, algumas alterações pontuais na legislação, como ocorreu na alteração da regulamentação da ZPA-5 (Lei nº 5565/2004), através de lei promulgada pela Câmara Municipal pouco tempo depois daquela regulamentação.⁶³⁷

Importa considerar que com relação às Zonas de Proteção Ambiental (ZPA's) o plano previa, em seu artigo 68, um prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a definição de seus limites e regulamentação mediante lei específica. Essa prescrição não foi atendida pelo Poder Executivo que apenas em meados de 1995 mandou a primeira proposta de regulamentação de uma ZPA para a Câmara Municipal, resultando na

⁶³⁵ Na matéria publicada na Tribuna do Norte, edição de 7.9.97, 2º Caderno/Natal/Urbanismo, p.17, intitulada “Exigências do Plano Diretor expulsam construtoras: o diretor do SINDUSCON, Silvio Bezerra, ataca o Plano e sugere a revisão de pelo menos dez tópicos, já que privilegia os ricos”. Analisando essa notícia, Nobre (2001, p. 68) coloca que a afirmação de que o Plano Diretor privilegia os ricos, além de incorreta, demonstra desconhecimento sobre o teor da Lei.

⁶³⁶ Lembra Bentes Sobrinha (1996) que no âmbito do Poder Executivo se verificam as grandes dificuldades para a implementação do Plano e seus instrumentos, com relação às áreas de preservação, dado o número de áreas para serem regulamentadas, com grau de complexidade que demanda tempo e recursos, nem sempre disponíveis.

⁶³⁷ Adiante trataremos dessa questão.

aprovação da Lei 4664/95 referente à ZPA (1) - Pitimbu, Candelária e Cidade Nova (San Vale).

Outras regulamentações de ZPA's se deram nos anos de 1997 (Lei 4912/97 referente à ZPA (4) – cordões dunares dos Guarapes), 2001 (Lei 5273/2001 referente à ZPA (3) – entre o Rio Pitimbu e a Av. dos Caiapós) e em 2004 (Lei 5565/2004 referente à ZPA (5) – Região de Lagoinha; essa sendo alterada no mesmo ano pela Lei Promulgada 228/2004)⁶³⁸. Nesse período, não houve regulamentações das outras ZPA's⁶³⁹, situação que permaneceu até o final de 2009 (como se verá no Capítulo 7)⁶⁴⁰; fato ocorrido também com a ZET-4 (Redinha), nunca submetida à regulamentação desde a sua criação em 1994.

Contudo, ainda que tenha ocorrido a regulamentação de parte das ZPA's, as normas de proteção ali contidas nunca foram devidamente aplicadas, especialmente pela falta de utilização dos mecanismos previstos para tanto⁶⁴¹. Desse modo, relacionando-se com a inação do Estado na regulamentação dos importantes espaços ambientais da cidade, tem-se, por exemplo, a não aplicação do instrumento da Transferência do Potencial Construtivo, nos moldes preceituados no artigo 48 do novo Plano⁶⁴², o que possibilitaria a compensação devida aos proprietários nos casos em que a instituição de áreas ambientalmente protegidas levasse ao impedimento de utilização da densidade e coeficiente de aproveitamento básicos do imóvel.

Alia-se a não regulamentação dessas áreas a omissão na aplicação dos outros instrumentos destinados a regular de maneira mais justa o acesso a terra, de modo a fazer valer os princípios da função social da propriedade e da função social da cidade, como o IPTU Progressivo, o Parcelamento e Edificação Compulsórios⁶⁴³, o Consórcio

⁶³⁸ Adiante trataremos especificamente dessas regulamentações.

⁶³⁹ Que passaram a ser denominadas informalmente por números. A ZPA-6 (Morro do Careca de dunas associadas, prevista na alínea *g* do inc.I do art.21 do PD/94), a ZPA-7 (Forte dos Reis Magos e seu entorno, na alínea *i* do inc.II do mesmo art.21), a ZPA-8 (estuário do Potengi, na alínea *a* do inc. II do art.21), a ZPA-9 (complexo de dunas e lagoas ao longo do Rio Doce, na alínea *e* do inc.II do art.21) e a ZPA-10 ((Farol de Mãe Luiza e seu entorno, alínea *j* do inc.II do art.21). Tal denominação numérica foi adotada posteriormente no PD/2007.

⁶⁴⁰ Ainda que ao final de 2009 estejam em andamento administrativo algumas regulamentações e revisões, tendo já sido enviada à Câmara Municipal a regulamentação referente à ZPA-7; o fato é que até aquele momento não havia ainda sido regulamentada aquela ZPA.

⁶⁴¹ Como expressamente reconhece a titular da SEMURB (período 2004-2008), Ana Miriam Machado, em entrevista à autora, que colocou a existência de diversos problemas de ocupação (pela população carente) em todas as ZPA's regulamentadas.

⁶⁴² Fato que se evidencia até o encerramento da pesquisa (final de 2009); constatando-se ter ocorrido aplicação daquele instrumento em situações excepcionais e pontuais, de interesse da Administração.

⁶⁴³ Reforçando essa percepção, tem-se a análise de Bentes Sobrinha (1996) que, baseada em pesquisa sobre o tema, considera que esses instrumentos “que afetam diretamente a propriedade não estão sendo aplicados e dinamizados”.

Imobiliário, assim como a falta de destinação dos recursos da outorga onerosa ao Fundo de Urbanização (FURB)⁶⁴⁴, não implementado nos termos considerados no Plano em questão.

Na mesma linha de ausência da ação do Poder Público em fazer valer as normas de gestão democrática da cidade contidas no Plano Diretor de 1994, especialmente em conformidade com a Lei Orgânica do Município, além das prescrições contidas nas Constituições Federal e Estadual, não foi promovida a reestruturação do CONPLAM, com a necessária revisão de sua composição e seu regulamento. O mesmo ocorreu com o CONHABIM⁶⁴⁵ e o CONUR⁶⁴⁶ que, em verdade, nunca atuaram efetivamente como disposto no citado Plano.

Analisando o processo de gestão do Plano de 1994, asseverava Ataíde (1997, p. 185-186):

O Sistema de Planejamento não tem funcionado como previsto. Embora tenham sido criados todos os conselhos definidos no Plano (CONPLAM, CONHABIN, CONUR), eles têm funcionado de forma precária e desarticulada. O CONPLAM, que cumpre a função de principal órgão gestor do Sistema Central de Planejamento, não foi instrumentalizado para acompanhar a dinamicidade do Plano Diretor no sistema de planejamento em sua totalidade. O CONUR e o CONHANIN não funcionam com regularidade, e não existem evidências de articulações entre esses conselhos e o CONPLAM. Desde a publicação do Plano, nenhuma ação do CONUR ou do CONHABIN foi submetida à apreciação do CONPLAM. Não tem havido qualquer verificação deste Conselho com relação à aplicação dos recursos oriundos da outorga, seja para programas habitacionais, seja para programas de infra-estrutura, como prevê o Plano.

Tudo isso refletiu na falta de aplicação dos instrumentos de gestão da política habitacional prevista no Plano e na ausência de regulamentação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), excetuando-se a prevista para o bairro de Mãe Luiza, a única na qual se expressou a devida aplicação dos princípios postos no novo Plano. Como será visto adiante, nos anos de 2002 e 2006 houve a edição de normas regulamentares referentes a outras AEIS - Passo da Pátria (Lei Complementar nº 44/2002) e Nova Descoberta (Lei Promulgada nº 246/2006) – porém, em bases e princípios bastante

⁶⁴⁴ Artigos 44 e 45 do Plano de 1994. Através do Decreto nº. 5.609, de 18 de janeiro de 1995, foi regulamentado o FURB. A revogação desse instrumento normativo se deu pelo Decreto nº. 8837, de 6 de agosto de 2009, que veio atualizar aquela regulamentação, em face do disposto no artigo 61 do Plano Diretor de 2007.

⁶⁴⁵ Art.26 do Plano.

⁶⁴⁶ Art.45 do Plano. O Decreto nº 5609/95 veio dispor sobre a constituição desse Conselho Executivo.

diversos do que a de Mãe Luiza. Registra-se, ainda, a criação e delimitação das AEIS de Jardim Progresso e Favela da África (Lei nº 5555/2004 e Lei nº 5681/2005, respectivamente), com o fim específico de atender exigências de programas habitacionais; sem uma articulação com o sistema de planejamento criado com o novo Plano.

Nos primeiros anos de vigência do Plano, não foi implantado nenhum programa habitacional sob a coordenação dos espaços de controle social por ele articulado, como lembra Ataíde (1997, p. 187), ainda que tenha havido na cidade algumas intervenções na área de habitação, voltadas para a faixa de zero a três salários mínimos, conduzidas com recursos do Governo Federal e mediante um modelo de gestão centralizado e não articulado com os instrumentos do Plano Diretor de 1994 (ATAÍDE, 1997, p. 187), reproduzindo-se o quadro previsto em momentos anteriores de gestão governamental.

Em verdade, as ações desenvolvidas no campo da habitação de interesse social “foram direcionadas predominantemente para favelas, cujas prioridades e critérios de intervenção estiveram mais relacionadas às demandas emergenciais, e às oportunidades de captação de recursos de outras esferas governamentais”, como é o caso da urbanização das favelas África, José Sarney, Baldo, Beira Rio, Detran, Alto do Farol, Planalto, Novo Horizonte e Passo da Pátria. (PHIS, 2004, p. 31).

Ainda que se registre a participação do CONHABIN na definição de prioridades para implantação de projetos habitacionais que poderiam ser incluídos em programas do Governo Federal (Comunidade Solidária e Habitar-Brasil), essa participação se deu de “forma tímida e isolada do processo de gestão global do Plano” (ATAÍDE, 1997, p. 187); sem que os projetos fossem submetidos ao CONPLAM, fazendo com que a ação do Poder Público Municipal se apresentasse insignificante na área de habitação de interesse social, estando sempre na dependência de recursos advindos do Governo Federal (ATAÍDE, 1997, p. 187).

Essa situação não se alterou no momento posterior, como se comprova do Relatório (FUNPEC, 2004) apresentado pela equipe técnica que elaborou a Política Habitacional de Interesse Social para o município de Natal, no ano de 2004, no qual se encontra consignado:

Portanto, dez anos após a instituição de tais instrumentos, a fragilidade na identificação e delimitação dos assentamentos informais, a falta de uma Política Habitacional consistente, a inexpressiva pressão popular em torno da questão da moradia, resultaram em AEIS desarticuladas

do ponto de vista da construção de uma prática de Interesse Social, por parte do município de Natal. As dificuldades da gestão apontadas relacionam-se diretamente com a relativa substituição da capacidade planejadora pela escolha de intervenções pontuais, com obras emergenciais, o que tem gerado uma política de assistência imediata ou localizada, pulverizada no território, sem alcance para gerar uma prática consistente de planejamento na área da habitação de interesse social (FUNPEC, 2004, p. 13).

Destacado o fato da manutenção daqueles instrumentos instituídos pelo Plano de 1994 e da instituição do Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social (SMHIS), ambos no Plano de 2007⁶⁴⁷, até o ano de 2009 não se verificam alterações substanciais quanto à atuação do município de Natal na gestão da questão da habitação de interesse social, ainda após a criação da SEHARPE, do CONHABINS e do FUNHABINS, através da Lei Complementar nº 81, de 20 jun. 2007.⁶⁴⁸

Nesse contexto, ainda que grande tenha sido o avanço normativo posto no Plano Diretor de 1994, construído em um amplo processo de discussão pública, as omissões constatadas no processo de sua implementação trouxeram enormes dificuldades de controle no plano institucional e social, o que foi posto como um dos graves problemas em sua efetivação (BENTES SOBRINHA, 1996), que – indubitavelmente – proporcionou uma maior facilidade na flexibilização e alteração daquela legislação.

Desse modo, ficou demonstrado que:

Não obstante os avanços do Plano Diretor de 1994, no sentido de democratização do planejamento urbano e da gestão da cidade, a flexibilização da legislação urbanística, vale dizer, a diminuição do poder de regulamentação e intervenção do Estado, realizada em uma situação de precariedade dos equipamentos e serviços urbanos, de uma cidadania quase inexistente e de predominância da perspectiva neoliberal, pode colocar em risco a gestão da cidade, no sentido de realização de sua função social (SANTOS, 1998, p. 200).

Visualizados esses aspectos essenciais, importa considerar como se deram as primeiras revisões do Plano (ocorridas nos anos de 1999 e 2000), sua regulamentação, falta ou desvirtuamento, especificamente com relação às zonas de proteção ambiental e as áreas especiais (de controle de gabarito e de interesse social), e a aplicação das normas correlacionadas.

⁶⁴⁷ O que se fez nos termos dos artigos 99 a 103 do referido Plano, nos quais ficou estabelecido que o SMHIS seria composto pelo Conselho de Habitação de Interesse Social (CONHABIN), como unidade administrativa (instância de gestão e controle) e o Fundo de Habitação de Interesse Social (FUNHABIN), seu instrumento econômico.

⁶⁴⁸ Esse aspecto será melhor abordado no capítulo seguinte.

5.2 AS REVISÕES DO PLANO DE 1994

5.2.1 A primeira revisão (1999) e as ameaças às áreas de controle de gabarito

No contexto de uma nova gestão municipal (segundo período de governo da Prefeita Wilma de Faria – 1997/2000), ocorreu a primeira revisão ao Plano Diretor de 1994.

Como lembra Nobre, logo após a posse da Prefeita Wilma de Farias, os empresários do setor imobiliário apresentaram um rol das modificações pretendidas na legislação urbanística⁶⁴⁹, o que veio a se constituir no embrião da proposta formulada pelo IPLANAT. Isso demonstrou a evidente associação entre o Governo Municipal e os empresários da construção civil no desejo e efetivação da revisão do Plano Diretor de 1994, “feita sob medida para atender aos interesses do setor”. (NOBRE, 2001, p. 67).⁶⁵⁰

A intensificação da (evidente) associação Governo Municipal/construção civil ao longo do processo da primeira revisão do Plano de 1994 levou o IAB/RN a assumir um papel de foco de resistência à proposta do IPLANAT (NOBRE, 2001, p. 67)⁶⁵¹, como pode ser comprovado no registro jornalístico abaixo.

⁶⁴⁹ A entrega da relação de modificações desejadas pelo setor imobiliário se fez de forma clara, como se verificou da notícia intitulada “Empresários querem mudar o Plano Diretor: a proposta foi entregue ao presidente do IPLANAT, Moacyr Gomes, com várias sugestões” veiculada na Tribuna do Norte, edição de 20 mar. 1997, p. 5.

⁶⁵⁰ Nesse trabalho encontra-se contido um aprofundado registro histórico sobre os fatos em análise, razão pela qual aqui nos valeremos de muitas das informações nele contidas.

⁶⁵¹ Como lembra o autor, facilitado pelo fato do IAB/RN possuir assento no CONPLAM.

Revisão do Plano Diretor de Natal deve ser acompanhada pela população

Para o IAB, os critérios técnicos não podem ser substituídos pelos interesses políticos

Fabiano Rompão
Jornalista

A revisão do Plano Diretor de Natal, prevista para ocorrer em 1997, deve ser acompanhada pela população e seguir critérios para que critérios técnicos não sejam substituídos pelo jogo de interesses políticos e econômicos. O alerta é do Instituto Brasileiro de Arquitetura (IAB RN).

Os arquitetos do IAB não favorecem as mudanças no Plano Diretor, que é dinâmico, mas discordam de que já foi finalizado para a imprensa, de que as modificações sejam formuladas diretamente à Câmara Municipal.

A presidente do IAB RN, Elizabeth Raulino Câmara, defende a revisão do Plano Diretor no Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, que aglutina representantes do setor e da sociedade.

"Nossa intenção, evidentemente, é ver Natal chegando ao século 21 com garantia e qualidade de vida para a população, mas com os certos abertos para o desenvolvimento, principalmente na área de turismo. Não queremos aqueles problemas que o crescimento acelerado pode provocar", justifica Elizabeth Raulino.

Ela critica a visão imediatista de empresários, que visam benefício a curto prazo, em detrimento da qualidade de vida, como a construção de um shopping para



ARQUIVADO — Presidente do IAB, Elizabeth Câmara (à direita), defende revisão do Plano Diretor

planejamento urbano", diz.

A vice-presidente do IAB RN, Rosa Figueira, diz que as revisões que de alterações, divulgadas na imprensa por entidades envolvidas no processo de revisão, são preocupantes. Cita, por exemplo, o aumento do adensamento de algumas áreas.

"Uma área não-adensada, como Camêlida, por exemplo, pode ser adensada se a infraestrutura acompanhar esse adensamento. Mas, sem ela, a cidade pode ter problemas", diz, lembrando que Camêlida é um dos pontos mais cobrados pelo mercado imobiliário em Natal.

A taxa de permeabilidade (que garante uma área de 20% permeável por terrenos, também, está sendo alvo de críticas entre os empresários da construção civil, que querem reduzi-la. A modificação, no entanto, pode comprometer o abastecimento de água. Instituto de Natal e é, inquestionavelmente, inviável.

A cobrada mudança no gabarito da zona turística de Natal, onde não é permitida a construção de edifícios — salvo exceções do Plano Diretor, como parte de Avia Forte — também preocupa o IAB RN. "A paisagem é um patrimônio da população", lembra.

Os paralelos, que os edifícios podem formar, como aconteceu em Boa Viagem, em Recife (PE), limitaria essa zona da zona turística a poucos privilegiados. "É como ficaria o resto da população?", questiona Elizabeth Raulino.

Rosa Figueira destaca a necessidade da participação de toda a população no processo de revisão do Plano Diretor, já iniciado pelo Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Natal. "É que modificações, por menores que sejam, podem trazer consequências indesejáveis para a população", conclui.

Figura 34 - “Revisão do Plano Diretor de Natal deve ser acompanhada pela população: para o IAB, os critérios técnicos não podem ser substituídos por interesses políticos” (TN, 27 abr. 1997).

Nota: Recorte de jornal danificado, contudo não compromete a informação que nele se apresenta.

Endossando as alegações de grande parte do empresariado da construção civil, de que aquele Plano Diretor teria causado a diminuição de investimentos no setor imobiliário, com o êxodo das construções para o (vizinho) município de Parnamirim⁶⁵², a Administração Municipal, na pessoa do então Presidente do IPLANAT⁶⁵³, elaborou uma proposta de revisão do Plano de 1994 que, contendo várias alterações no sentido de

⁶⁵² O que se constituía em argumentação falsa, pelo fato de que nos anos posteriores a 1994 e 1995 se caracterizou um falso boom imobiliário, como demonstra Nobre (2001).

⁶⁵³ Arquiteto Moacyr Gomes.

permitir a excessiva ocupação do solo urbano, veio a compor a Lei Complementar n.22, de 18 de agosto de 1999.

Contudo, as discussões sobre a proposta apresentada pelo IPLANAT foram travadas no CONPLAM sob um forte embate político entre o grupo progressista, representado pelos representantes do IAB/RN, Conselhos Comunitários e o representante da Câmara Municipal⁶⁵⁴ e o grupo conservador, que tinha como principais representantes a FIERN e o SINDUSCON/RN⁶⁵⁵. Destacam-se, ainda, conforme Nobre, alguns agravantes nesse processo, como o fato de que algumas deliberações daquele Conselho não foram contempladas na versão final da proposta remetida à Câmara Municipal (como a retirada da prescrição que abolia o controle de gabarito do Parque das Dunas), como também a inclusão, naquela versão final, de proposta não discutida no CONPLAM (como a possibilidade de ocupação de 20% da área total das zonas de proteção ambiental). (NOBRE, 2001, p. 70-71).

Em que pese o fato da supressão da área de controle de gabarito do Parque das Dunas ter constado do texto final encaminhado pela Administração ao Legislativo, esse manteve a orientação constante no Plano de 1994, que concedeu proteção àquela área. Registrando esse importante momento onde, após amplo debate na Câmara, prevaleceu a prudência dos legisladores, informou o Diário de Natal (edição de 20 jul. 1999. Política, p. 3):

A proposta de revisão do Plano Diretor de Natal foi aprovada ontem, em primeiro turno, pela Câmara Municipal. Não da maneira elaborada pela Prefeitura, mas com modificações acertadas entre as lideranças partidárias da Casa, no que diz respeito aos pontos mais polêmicos da matéria. Entre as modificações está a retirada do ponto que libera o controle de gabarito no entorno do Parque das Dunas [...] Projeto aprovado na Câmara mantém as regras constantes do atual Plano Diretor, isto é, disciplina o gabarito naquela área⁶⁵⁶.

Contudo, necessário se faz visualizar as ameaças que se instalaram sobre as áreas de controle de gabarito (tanto às situadas na orla marítima como a lindeira ao Parque das Dunas) logo após a edição do Plano de 1994, se prolongando até àquele momento de revisão.

A insatisfação do setor construtivo com relação a tais áreas (manifestada ainda quando do processo de construção do novo Plano) permaneceu após a entrada em vigor

⁶⁵⁴ O então vereador Fernando Mineiro.

⁶⁵⁵ Como expressamente considera Nobre (2001, p. 69).

⁶⁵⁶ Conforme Nobre (2001, p.73)

daquele Plano Diretor. Reveladora dessa posição é a afirmação do Diretor do SINDUSCON/RN⁶⁵⁷, ainda em 1997, no sentido de que o controle de gabarito promove a favelização de áreas nobres, sugerindo que a restrição à altura dos edifícios fosse revogada para edificações situadas entre o eixo formado pelas Avenidas Hermes da Fonseca/Salgado Filho e o Parque das Dunas. (NOBRE, 2001, p. 68).

Engrossando o coro contra a manutenção da área de controle de gabarito do Parque das Dunas, tem-se a manifestação do Diretor-Presidente do IPLANAT no sentido de considerar que o Parque já se encontra escondido pelas construções atuais (NOBRE, 2001, p. 69). Segundo o mesmo,

[...] se já não vemos o parque quando estamos andando pela Hermes da Fonseca, então vamos liberar a construção. Além do mais, quem quiser ver o parque por completo tem a visão da Via Costeira e da Avenida Engenheiro Roberto Freire.⁶⁵⁸

Publicamente, aquele titular do órgão administrativo de planejamento urbano (que, em 2.3.1999, passou a compor a SEMURB⁶⁵⁹) também declarou, com relação àquela área de controle de gabarito, que, embora o CONPLAM não tivesse informação para julgar a matéria, ainda assim o artigo constaria da proposta a ser remetida ao Legislativo⁶⁶⁰. E, ainda manifestando seu inconformismo com aquela área protegida em 1994, disse o mesmo titular: “É um absurdo isso, pois hoje não dá para ver as dunas de qualquer forma. Qualquer casa comum não permite que a pessoa veja as dunas, porque o ângulo de visão para as dunas é muito fechado. Hoje, não se vê de qualquer forma” (NOBRE, 2001, p. 71).

A proclamada intenção administrativa foi, naquela mesma ocasião, assim expressamente traduzida pela imprensa:

A derrubada de uma proibição existente no atual Plano Diretor, que deverá ser eliminada pelo projeto de lei da SEMURB, dará novo ânimo à construção civil em Natal: ela oferece a permissão de construção de grandes edifícios de apartamentos em bairros centrais da cidade [...] A proposta da secretaria é acabar com o limite dessa

⁶⁵⁷ Engenheiro Silvio Bezerra.

⁶⁵⁸ Matéria intitulada “Visão do Parque será privilégio”, publicada no Diário de Natal, edição de 23.6.1998, Cidades/Plano Diretor, p.7 (apud NOBRE, 2001, p. 69).

⁶⁵⁹ Mediante a entrada em vigor da Lei Complementar n.20, de 2.3.1999. A SEMURB viria congregar as atribuições do IPLANAT e da Fundação ECONATAL, órgãos que foram extintos.

⁶⁶⁰ O que se fez na matéria publicada pelo Diário de Natal de 16.6.1999 (Cidades/Plano Diretor, p.6) intitulada “Queda de artigo permitirá edifícios” (NOBRE, 2001, p. 71).

área, já que a questão paisagística já teria se extinguido há muito tempo (NOBRE, 2001, p. 71).

Diametralmente oposto era o pensamento e a manifestação de outros setores da sociedade, como a área acadêmica e a imprensa, que vinham apresentar suas defesas especialmente a favor da proteção do entorno do Parque das Dunas.

Nesse contexto, importante é a opinião de Ruth Ataíde, professora da UFRN, no sentido da necessidade de deixar o Parque à vista, vez que ele faz parte da cidade, o que refletia sua preocupação com a “preservação da identidade do lugar e as representações sociais”. (NOBRE, 2001, p. 69). Na mesma trilha, seguiu Pedro de Lima Santos, da mesma Universidade, ao entender que as pretendidas mudanças advogadas pelo IPLANAT representariam um retrocesso. (NOBRE, 2001, p. 70).

Por outro lado, dentro do relevante papel que desempenhou a imprensa naquela revisão, se incluiu a veiculação de manifestações em favor da proteção dos aspectos cênico-paisagísticos na orla marítima e no entorno do Parque das Dunas. Nesse sentido, associando-se a importantes informações já transmitidas pelos jornais Tribuna do Norte e Diário de Natal, foi publicada matéria no Jornal de Hoje (edição de 10 jul. 1998), informando que “como o Parque das Dunas é considerado um patrimônio paisagístico, inclusive do ponto de vista do turismo, os conselheiros votaram contra a proposta da Prefeitura” (NOBRE, 2001, p. 72).

Aprovada a primeira revisão do Plano Diretor na Câmara Municipal, resguardando-se a proteção às áreas de controle de gabarito, foram inseridas diversas alterações prejudiciais a uma ocupação sustentada do solo urbano, destacando-se as seguintes⁶⁶¹: o aumento da densidade básica residencial para todos os terrenos (art.9º)⁶⁶²; a aplicação das prescrições urbanísticas de maior potencial construtivo nas áreas limítrofes entre zonas ou bairros com prescrições diversas (§º2 do artigo 12)⁶⁶³; mudanças nas taxas de ocupação (art.31)⁶⁶⁴ e de impermeabilização (art.32)⁶⁶⁵ e a permissão de construção nos recuos com a diminuição da área permeável (art.33). Nos termos postos por Borba, essa primeira revisão representou, em muitos aspectos, “um

⁶⁶¹ Importante nessa matéria são as observações de Borba (2007).

⁶⁶² Que passou de 180 para 225 hab/ha.

⁶⁶³ Excetuaram-se as zonas de proteção ambiental e as áreas especiais (artigos 21 e 22, respectivamente). Nos termos postos por Borba (2007, p. 137) a introdução dessa norma trouxe uma sobrecarga na infraestrutura urbana. Essa mesma prescrição vai causar uma enorme polêmica quando da tramitação da revisão do Plano Diretor de 1994 na Câmara Municipal, no ano de 2007.

⁶⁶⁴ Levando em muitos casos à ocupação total do lote.

⁶⁶⁵ O que, dentre outros aspectos prejudiciais, institucionalizava situações que deveriam se constituir exceção e não regra. A esse respeito ver Borba (2007, p. 138).

retrocesso de algumas conquistas obtidas no Plano de 1994”, agravado pelo fato de que “as alterações foram feitas sem que houvesse o respectivo estudo técnico que as justificasse tanto do ponto de vista de infra-estrutura, como do ponto de vista ambiental”. (BORBA, 2007, p. 139). Comentando essas alterações, e considerando que ignoraram completamente os argumentos dos técnicos, professores e especialistas, Nobre entende que elas “foram suficientes para agradar momentaneamente os empresários da construção civil” (NOBRE, 2001, p. 72).

Como se observa, faltou muito pouco para que a supressão das áreas de controle de gabarito viesse compor a lista dos retrocessos verificados naquele ano de 1999. Entretanto, novas ameaças à proteção dessas áreas vão sendo verificadas em momentos posteriores⁶⁶⁶, especialmente em 2007, momento da tramitação da principal revisão do Plano Diretor de 1994.

Nesse contexto, relevante é o fato de que a supressão dessas áreas possui apoio técnico dos arquitetos Moacyr Gomes da Costa⁶⁶⁷ e Eudes Montenegro Galvão⁶⁶⁸ que, em entrevistas (não simultâneas) por ocasião da pesquisa empírica desenvolvida no âmbito desse estudo, reafirmaram, de forma contundente, suas posições (não idênticas) contra a permanência dessas áreas na legislação municipal⁶⁶⁹. Com relação à área de controle de gabarito do Parque das Dunas, comungam, aqueles profissionais, do principal argumento de que nunca se justificou a instituição daquela área, em razão das construções já existentes na época da elaboração do Plano de 1994, que impediam a

⁶⁶⁶ Verifica-se, como recorda Nobre (2001, p.81), o apoio de pessoas influentes, como é o caso do Deputado Ney Lopes, redator de coluna jornalística no Diário de Natal, além de *home page*, que, em 2001, a respeito do Plano Diretor, escreveu “Natal terminará perdendo a ‘corrida’ de construção de novos edifícios, para os municípios da Grande Natal. Isso significará menos recolhimento de impostos e ficar atrasado na montagem de uma infra-estrutura habitacional moderna na cidade. O motivo é a rigidez do Plano Diretor vigente. Uma coisa é preservar o meio ambiente: outra é a obsessão com interdições de áreas, limitações de gabaritos e outras posições extremadas” (Diário de Natal, 25.11.2001, Geral, Opinião, Acontece, p.7).

⁶⁶⁷ Profissional que, depois de assumir a titularidade do órgão de planejamento urbano do município de Natal, por várias gestões, se afastou das funções públicas.

⁶⁶⁸ Servidor efetivo do Município de Natal.

⁶⁶⁹ Contudo, guardando posições diferentes quanto às áreas que não apoiam. Em entrevista à autora, o arquiteto Moacyr Gomes se posicionou expressamente contrário às áreas de controle de gabarito do entorno do Parque das Dunas, da Praia do Meio (ZET-3) e da Via Costeira (ZET-2); criticando, com relação a essa última, a alteração em favor da ampliação da proteção consubstanciada no Plano Diretor de 2007. Já o arquiteto Eudes Galvão diz que sempre se posicionou contrário ao controle de gabarito no entorno do Parque das Dunas, porque considera “uma lei inócua e prejudicial à cidade: inócua quanto ao objetivo que se propõe, preservar a visão do Parque das Dunas; e prejudicial à cidade sob vários aspectos ambientais e econômico-sociais. Por ocasião daquela entrevista, Galvão levou ao conhecimento desta autora parecer em que consignava vários argumentos (relativos aos mencionados aspectos ambientais e econômico-sociais) contra a permanência daquela área de controle de gabarito na legislação municipal.

visualização do Parque de vários locais da cidade; situação que teria ficado melhor explicitada quando da revisão do Plano de 1994 (em 2007).

Contudo, a visão do Parque das Dunas continua sendo um dos atrativos para a venda de unidades em condomínios de alto luxo, como se comprova da leitura da matéria a seguir, segundo a qual a “vantagem” de todos os apartamentos serem voltados para o Parque das Dunas se agrega às suas demais características.



Figura 35 – Artigo sobre o lançamento de um condomínio de luxo pela Diagonal-Rossi.
Fonte: Diagonal-Rossi lança condomínio de luxo. *Diário de Natal*, Natal, 16 fev. 2008.

Tudo isso só vem corroborar a percepção de que o entorno do Parque das Dunas constitui uma das áreas mais cobiçadas pelo mercado imobiliário e, portanto, submetida a um crescente processo de fragilização de sua proteção legal dada a permanente ameaça de flexibilização *in pejus* dos direitos ali efetivados/concretizados (meio ambiente e paisagem).

5.2.2 A segunda revisão (2000) – novas ameaças e o boom de Ponta Negra

Logo após a primeira revisão do Plano Diretor de 1994, a SEMURB passou a elaborar alterações pontuais, a partir de interesses administrativos específicos, o que

levou, pouco depois àquela primeira iniciativa, a medidas de incentivo ao crescimento do bairro de Ponta Negra (resultando na Lei Complementar nº 27/2000) e ao incremento do turismo na Via Costeira, com a edição da (já citada) Lei Complementar nº 30/2000.

A Lei Complementar n.27, de 3 de novembro de 2000, teve como principal objetivo possibilitar o maior adensamento do bairro de Ponta Negra, considerado necessário em razão dos investimentos públicos realizados naquela área entre os anos de 1999 e 2000, como implantação da rede de esgotamento sanitário, melhoramentos na malha viária e reurbanização da orla marítima. Nesse sentido, parte da área considerada pelo Plano Diretor de 1994 como de Adensamento Básico passou a compor a Zona Adensável criada pela referida lei.

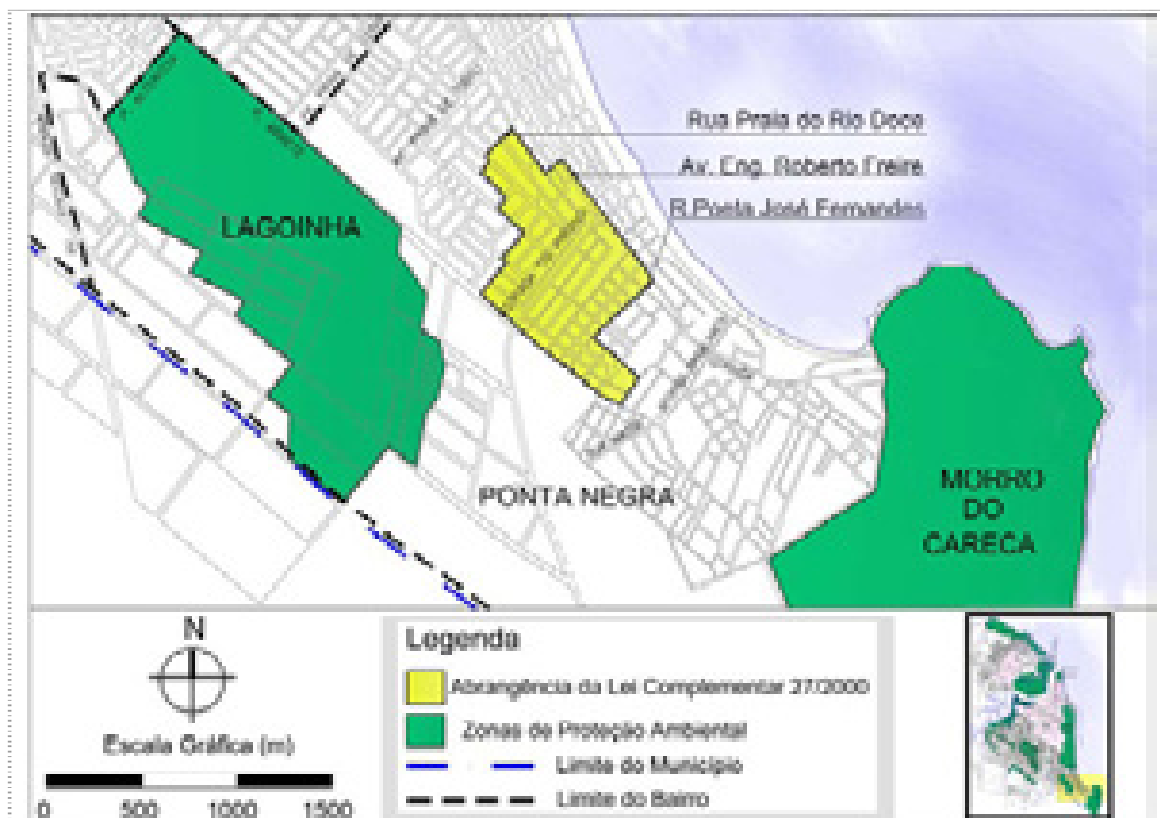


Figura 36 – Delimitação contida na Lei Complementar 27/2000. Bairro de Ponta Negra.

Fonte: Base cartográfica do Plano Diretor (1994).

Nota: Alterado para destaque da legislação.

No mesmo contexto, sem que se tenha notícia da existência de estudos técnicos quanto à capacidade de infraestrutura urbana na área, foi aumentada a densidade demográfica do bairro para 350 hab/ha⁶⁷⁰ e para 3,5 o coeficiente de aproveitamento

⁶⁷⁰ Segundo o Plano de 1994, a densidade básica era 180 hab/ha, tendo sido a mesma aumentada para 225 hab/ha em razão da Lei Complementar nº 22/99.

(que antes era 1,8), resultando em um forte movimento de verticalização do bairro, que passou a voltar-se especialmente para a atividade turística.

Entretanto, embutida na proposta de alteração elaborada pela Administração Municipal para Ponta Negra estava tanto a eliminação da área de controle de gabarito naquela orla marítima (na ZET-1), assim como a inclusão da Vila de Ponta Negra na área onde se permitiu um maior adensamento, o que somente não ocorreu em razão de emenda ao Projeto de Lei do Executivo, quando de sua tramitação na Câmara Municipal⁶⁷¹.

Traduzindo de modo claro e preciso o contexto ocorrido naquele momento, disse Fernando Mineiro, pouco tempo depois daquela tentativa:

[...] O atual Plano Diretor de Natal, de setembro de 1994, sofreu modificações em julho de 99. Se aprovadas na íntegra, as modificações propostas pelo Executivo Municipal no ano passado trariam irreversíveis prejuízos ambientais para a nossa cidade. Como, àquela época, o debate ganhou as ruas e parte da opinião pública reagiu às mudanças propostas, pôde-se evitar o mal maior. Desde então, a atual administração mudou a tática em relação às suas intenções e proposta de alteração da legislação urbana. Hoje, ela adota a prática de promover modificações fragmentadas e pontuais no Plano Diretor e, ao mesmo tempo, administra a cidade ao arrepio das prescrições urbanísticas ali contidas. Assim procedendo, escamoteia seus objetivos, foge ao debate global sobre os rumos do desenvolvimento urbano de Natal e impõe seus interesses sem grandes questionamentos e resistências. É deste ângulo que devem ser vistas as recentes iniciativas do Executivo Municipal visando alterar algumas prescrições urbanísticas. Em outubro do ano passado a Câmara Municipal aprovou, em parte, alterações da densidade básica para construções em Ponta Negra. Pela proposta original, seriam modificados os gabaritos de toda aquela área, o que permitiria construir edifícios altos, inclusive na orla marítima [...]⁶⁷²

Em que pese a importância da exclusão da área da ZET-1 e da Vila de Ponta Negra das modificações perpetradas pela Lei Complementar n.27/2000, não se pode deixar de registrar que, ao longo do tempo, as alterações promovidas por aquela Lei se mostraram bastante prejudiciais à cidade. Se, por um lado, a intensa verticalização por ela proporcionada formou um “paredão” de edifícios (com muitas unidades de tamanho reduzido), por outro, o aumento da densidade da área causou graves problemas infra-

⁶⁷¹ Como informava o artigo publicado no Diário de Natal (edição de 26 out. 2000 – Política/Plano Diretor, p. 3), sob o título “Emenda disciplina área da Praia de Ponta Negra”, tal emenda havia sido criada pelos vereadores Fernando Mineiro e Emilson Medeiros, membros da Comissão de Meio Ambiente da Câmara Municipal. (NOBRE, 2001, p. 73).

⁶⁷² Artigo intitulado “O Boeing 767 e as Prescrições Urbanísticas” (Diário de Natal, 27.12.2000 – Opinião, p.2 apud NOBRE, 2001, p. 75).

estruturais, especialmente no que se refere ao sistema de saneamento que praticamente ficou inviabilizado, o que se evidenciou com a suspensão provisória dos licenciamentos em Ponta Negra no ano de 2007, através do Decreto n. 8.090.

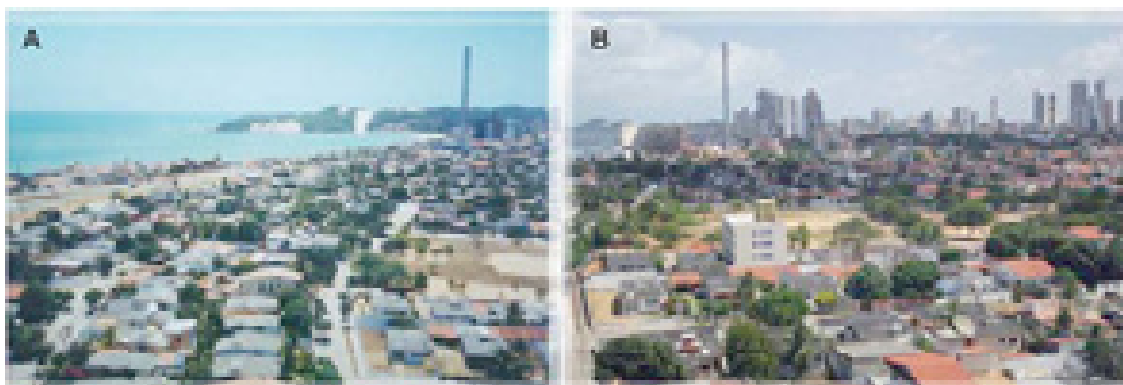


Figura 37 – A) Vista de Ponta Negra do edifício Corais do Atlântico, 2000. B) Vista de Ponta Negra (skyline) do edifício Corais do Atlântico, 2008.

Fonte: (A), Angela Ferreira (2000).

(B) Fonte: Camila Furukava (2008).

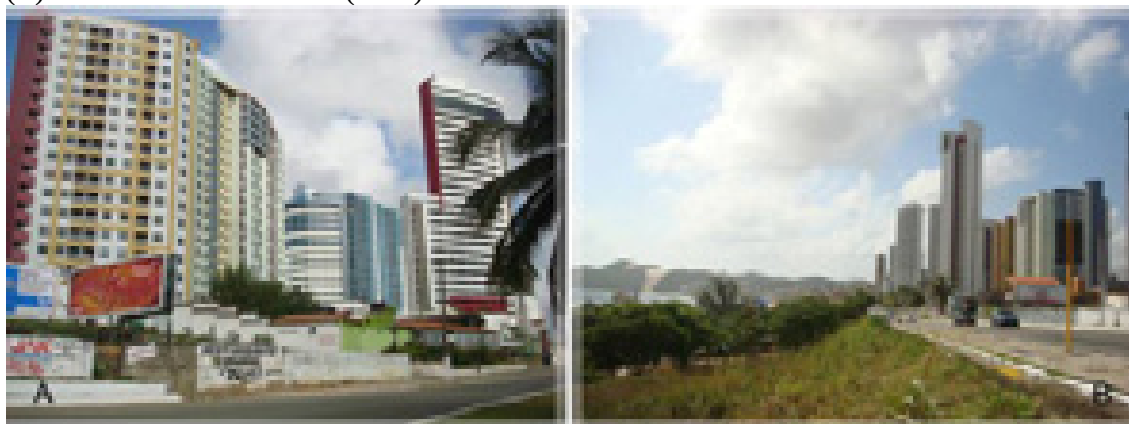


Figura 38 - "Paredão" de edifícios em Ponta Negra. A) Vista do cruzamento da Av. Eng. Roberto Freire com a Rota do Sol. B) Vista da Av. Eng. Roberto Freire para o "paredão".

Fonte: Furukava e Alvares (2008).

No contexto antidemocrático em que foram conduzidas as primeiras revisões ao Plano Diretor de 1994, pode ser adicionado o fato, registrado por Nobre, de que o CONPLAM teve sua composição reformulada, “resultando no arrefecimento da resistência demonstrada no momento anterior”. (NOBRE, 2001, p. 73). Essa percepção será confirmada em momentos posteriores onde se constata uma pouca combatividade daquele Conselho em favor dos interesses mais gerais da sociedade e da cidade.

Por outro lado, pode se verificar que a decisão de alteração da legislação urbana de Natal no sentido de propiciar a verticalização do bairro de Ponta Negra motivou uma reação de parte dos moradores daquele bairro que, de forma progressiva, foram se organizando no sentido de coibir a verticalização e especulação imobiliária no bairro. Esse movimento expressou-se de forma mais direta quando da concessão de licenças

para construção de empreendimentos turísticos ao entorno do Morro do Careca (no ano de 2006)⁶⁷³ e no momento legislativo da construção do Plano Diretor de 2007, no qual aquela comunidade organizada apresentou⁶⁷⁴ propostas de emendas referentes ao Plano Setorial⁶⁷⁵, que, sem maiores resistências, foram integradas ao texto legislativo daquele Plano⁶⁷⁶.

5.3 AS REGULAMENTAÇÕES DAS AEIS E SUAS DELIMITAÇÕES FUNCIONAIS

No período que se seguiu ao Plano de 1994, até a edição do Plano de 2007, constata-se a edição de algumas leis consideradas regulamentadoras de AEIS. Entretanto, iremos observar que apenas a regulamentação da AEIS de Mãe Luiza pode ser inserida no marco teórico (da Reforma Urbana) que instruiu a elaboração daquele Plano de 1994. Ainda que importante tenha sido a regulamentação da AEIS de Passo da Pátria, essa se deu sob outros parâmetros, como se verificará. As leis que se seguiram (Nova Descoberta, Jardim Progresso e África) não podem ser consideradas regulamentações, pois não constavam do Plano Diretor de 1994, mas sim como momento originário da criação de novas AEIS. De todo modo, essas leis se colocaram como ações pontuais, desvinculadas das normas de política habitacional instituídas por aquele Plano, não sendo precedidas da devida discussão nos Conselho de Habitação e no CONPLAM e do controle e participação social exigidos no momento de sua implementação, ao que se soma a falta de avaliação de questões de natureza ambiental, em algumas delas, e dificuldades administrativas na execução dos projetos institucionais a elas vinculados.

⁶⁷³ O que motivou a constituição do Movimento SOS Ponta Negra, definido como “movimento popular sócio-ambiental criado em agosto de 2006 com o objetivo de propor um amplo debate sobre o equilíbrio entre desenvolvimento e qualidade de vida no bairro/praias de Ponta Negra – Natal RN” em seu blog, <sospontanegra.blogspot.com>. Acesso em: 10 dez. 2009.

⁶⁷⁴ Através do Vereador Júlio Protásio.

⁶⁷⁵ Emenda Aditiva 5 (que vinha alterar a redação do art.91 do Projeto de Lei) e Emendas Modificativas 18 e 19 que vinham alterar a redação do art.90 e o artigo 117, respectivamente; esta última com estabelecimento de um prazo (de 12 meses) para a elaboração do Plano Setorial de Ponta Negra.

⁶⁷⁶ Nos artigos 90, 91 (inc.VI) e 119.

5.3.1 A regulamentação da AEIS de Mãe Luiza (1995) – um importante ganho na proteção ao direito à moradia

A regulamentação da AEIS do bairro de Mãe Luiza⁶⁷⁷, ocorrida pouco tempo após a vigência do Plano Diretor de 1994, pode ser considerada um importante ganho no sentido de proteção do direito de moradia de uma população excluída do mercado formal de habitação, diante da crescente pressão do mercado imobiliário sobre a área na qual se encontra instalada, especialmente cobiçada pelo fato de ser dotada de importantes atributos naturais (dunas, flora e paisagem)⁶⁷⁸ e de excelente localização, tanto em função de sua proximidade com o mar, como com as áreas centrais e nobres da cidade (Petrópolis e Tirol).



Figura 39 – Localização do bairro de Mãe Luiza.

Fonte: Base cartográfica do Plano Diretor (1994).

Nota: Modificado para destaque da AEIS de Mãe Luiza

⁶⁷⁷ Foi no Governo de Djalma Maranhão que a área foi transformada em bairro, através da Lei n. 794, de 23.1.1958, publicada no Diário do Município do mesmo ano. (SOUZA, I. 2008, p. 431). Informações detalhadas sobre o início da formação daquele bairro e seu processo de desenvolvimento podem ser encontradas nos trabalhos de Barros e Maia (1992) e Fernandes (2000).

⁶⁷⁸ Destaca-se que a existência desses atributos naturais também significa a grande fragilidade ambiental da área, que consiste em uma fração do mesmo cordão dunar da extensa área do Parque das Dunas. Barros e Maia (1992, p.25) inclusive argumentam que “a formação do núcleo urbano de Mãe Luiza se configura um exemplo de degradação ambiental no contexto da cidade de Natal, resultante da necessidade de moradia da população excluída do acesso a terra, pela crescente mercantilização do solo”.

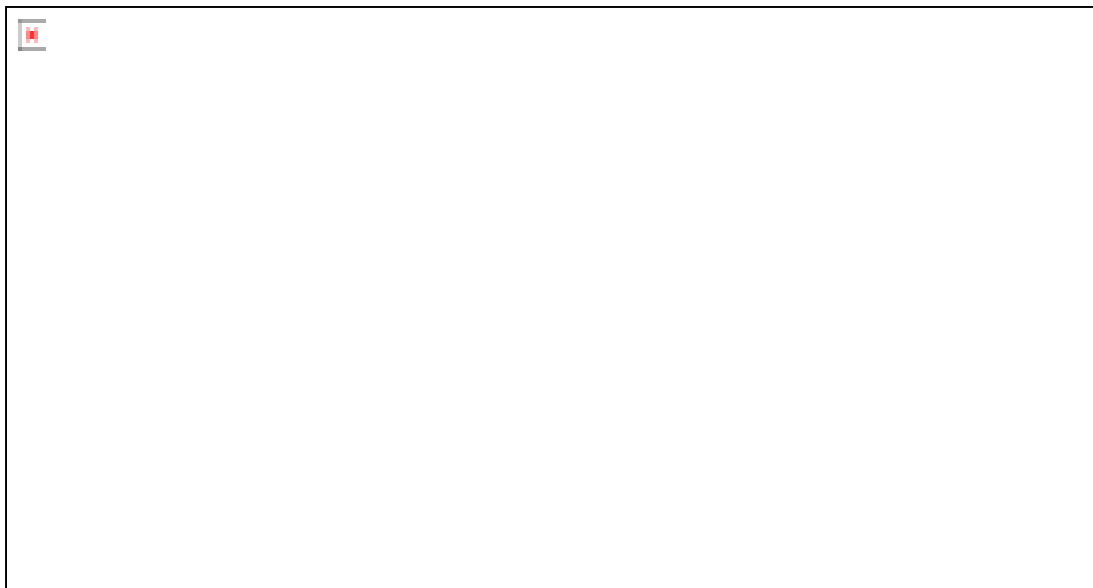


Figura 40 – Vista aérea do bairro de Mãe Luiza. Natal/RN

Fonte: <<http://ponto40.zip.net/images/maeluiza.jpg>>. Acesso em 15 jun.2010

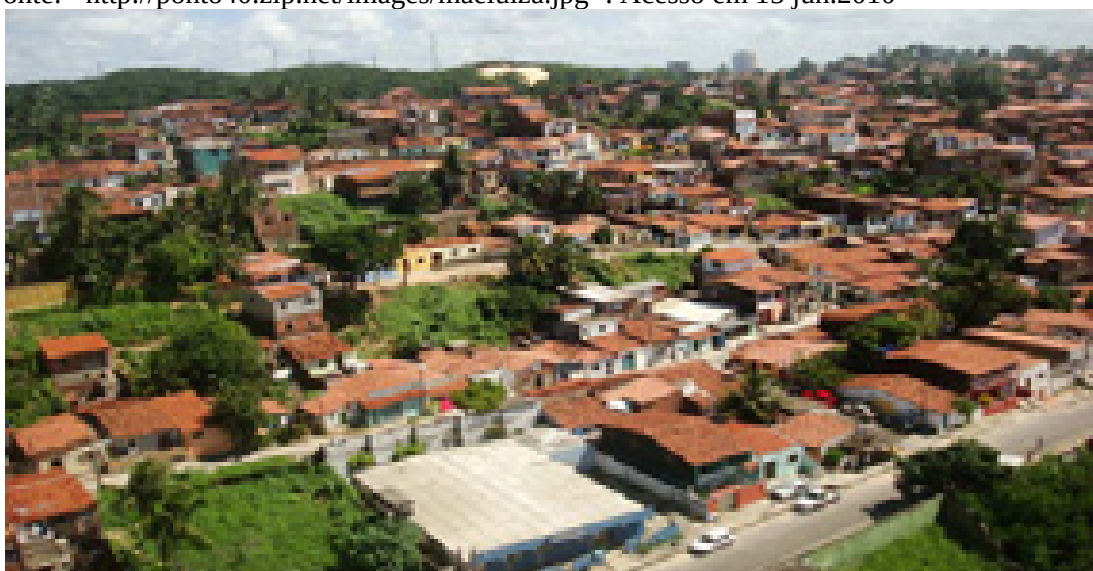


Figura 41 – Área Especial de Interesse Social de Mãe Luiza.

Fonte: GEHAU/DARQ (2009).

Compreendendo a formação daquela área urbana, é necessário considerar que a década de 1940 é tida como o momento histórico em que se iniciou a ocupação da área que iria se transformar no bairro de Mãe Luiza⁶⁷⁹; se seguindo de um lento, crescente e contínuo processo de ocupação por pessoas vindas do interior, que acorriam à cidade em razão da falta de meios de sobreviver no campo em virtude da seca. Por sua localização privilegiada (próximo ao centro da cidade, à praia e à mata circundante – que viria a se constituir na área protegida do Parque das Dunas), o local foi atraindo famílias de poucos recursos que foram se multiplicando e formando as bases de uma comunidade,

⁶⁷⁹ Fernandes (2000, p. 60) aponta que não há como precisar a data em que Mãe Luiza passou a figurar no cenário da cidade; sendo, contudo, considerado que o início do processo de ocupação daquela área começou ao final da década de 1940.

vez que os laços familiares se estendiam, as relações de vizinhança se estreitavam, passando a conferir às pessoas que ali habitavam, identidade com o lugar⁶⁸⁰.

Ao longo do tempo, e de forma bastante lenta, a Administração Municipal foi dotando o bairro de serviços públicos, como escolas, energia elétrica e sistema de distribuição de água deficiente (BENTES; TRINDADE, 2008, p. 152).

Do ponto de vista de seu tratamento normativo, a área onde se situa Mãe Luiza já havia, desde o final da década de 1960, sido objeto do Plano Serete, no qual se encontrava prevista a sua urbanização; com destaque para o fato de que o objetivo daquele Plano era a adequação física da área (vista como favela) aos padrões ideais de ocupação do solo ali definidos, como lembra Ataíde (1997, p. 113).

Na sequência, verificamos que o Plano de 1974 incluiu aquela área dentre os “setores de recuperação”⁶⁸¹ integrantes de Zona Especial, tendo essa mesma ideia de “recuperação” fundamentado a inclusão de Mãe Luiza como Zona Especial no Plano de 1984; visão alterada pelo Plano de 1994 que a considerou dentre as Áreas Especiais de Interesse Social, a partir das novas ideias de inclusão socioterritorial trazidas pelo Movimento de Reforma Urbana, em parte incorporadas pela Constituição de 1988.

Foi essa inspiração que fez com que, no início da década de 1990, fosse formulada uma proposta de “Lei de uso e ocupação do solo do bairro de Mãe Luiza” que veio a dar origem à Lei n.4663, de 31 de julho de 1995, resultado de um trabalho de conclusão do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.⁶⁸²

Contudo, a formulação daquela proposta de regulamentação foi desenvolvida especialmente a partir da necessidade de uma maior reflexão sobre a situação de intensa pressão imobiliária pela qual passava o bairro e a necessária visualização de “possibilidades concretas de barrar o processo especulativo que então se intensificava” (BENTES; TRINDADE, 2008, p. 153); motivada pela ação de grupos organizados da comunidade de Mãe Luiza⁶⁸³ que buscaram a assessoria técnica daquele Departamento da UFRN (BENTES; TRINDADE, 2008, p. 153).

⁶⁸⁰ Como bem é retratado por Fernandes (2000).

⁶⁸¹ Que abrangeriam as áreas que se encontrassem em estado considerado desconforme com a zona na qual se encontravam implantadas, como as “áreas faveladas, semifaveladas e invadidas” (art.17).

⁶⁸² Apresentado pelas então alunas Rosiane Maria Gomes Barros e Tatiana de Lucena Brandão Maia, sob a orientação da Professora Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha e co-orientação da Professora Amadja Henrique Borges.

⁶⁸³ Importante considerar que a tradição de organização comunitária no bairro de Mãe Luiza é atribuída aos frutos positivos da experiência da “Campanha de Pé no Chão também se Aprende a Ler”, também realizada naquele bairro no início da década de 1960, no Governo do Prefeito Djalma Maranhão, logo

Como explicam Bentes e Trindade (2008, p. 152), com a construção da Via Costeira no final dos anos 1970 e na década de 1980, houve um impulso no processo de urbanização de Mãe Luiza, com investimentos do Poder Público na infraestrutura do bairro (como drenagem, calçamento, construção de escadarias), além da construção dos hotéis na Via Costeira e de motéis na entrada litorânea do bairro, o que levou à valorização do solo e à “expulsão branca” de moradores da comunidade para bairros periféricos da cidade, com a consequente intensificação dos conflitos sociais em defesa da permanência dos moradores no bairro.

Tal supervalorização do solo foi compreendida “como uma ameaça às relações comunitárias e à permanência dos moradores naquele espaço”, levando as organizações do bairro a agirem no sentido de reforçar a identidade e os valores comunitários; movimento que ganhou expressão mais forte no início dos anos 1990, quando a comunidade apresentou marcante reação diante de um grande empreendimento que pretendia ser construído sobre a duna adjacente ao Farol de Mãe Luiza: o Paradiso Mare Resort. (BENTES; TRINDADE, 2008, p. 152).



Figura 42 – Primeiras ações para construção do empreendimento Paradiso Mare Resort na Via Costeira. Vista com o Farol de Mãe Luiza ao fundo.
Fonte: GEHAU DARQ (1992).

deposto pelo Regime Militar. Sobre a matéria ver Fernandes (2000). Associa-se a esse fato a ação evangelizadora e de educação popular desenvolvida pelo Padre Sabino Gentili, missionário italiano que, a partir dos anos 1980, passou a atuar naquela comunidade, inclusive ali residindo; contribuindo “fortemente para a articulação da população local nas lutas por moradia” (MORAES; VIVAS; BENTES SOBRINHA, 2008).



Figura 43 – Primeiras ações para construção do empreendimento Paradiso Mare Resort na Via Costeira.

Fonte: GEHAU DARQ (1992).

Tendo participado diretamente do movimento comunitário em Mãe Luiza desde seu início, a líder comunitária Edilza Gadelha⁶⁸⁴ relata o que ocorreu àquela época. Diz que, quando soube da autorização para a construção daquele empreendimento, a comunidade percebeu que todos os conceitos de proteção (como área de marinha e dunas) não se aplicavam quando se tratava de uma construção de alto padrão e “que tudo se podia fazer quando se tinha dinheiro”. Assim, jovens do “Grupo Revolução” (muito ligado às questões ecológicas), com o apoio da Igreja (na pessoa do Padre Sabino Gentili), foram promovendo discussões com a comunidade, realizando reuniões e seminários, como o “Mãe Luiza existe e resiste”⁶⁸⁵. Diz Edilza que, àquele momento já existia um grande “sentimento de pertence” na comunidade, somado à valorização do conceito de “casa”, que lhe era muito próprio. Segundo aquela líder, o desrespeito, por parte dos construtores, aos valores da comunidade – à dignidade, resume –, foi mostrando que ela precisava se organizar melhor. Isso foi exatamente o que aconteceu a partir daquele momento, contribuindo muito para o fortalecimento da participação comunitária no bairro. Tratando da cobiça do mercado por áreas do bairro de Mãe Luiza, e a “expulsão branca” ali ocorrida, também registra Edilza⁶⁸⁶:

As compras de imóveis em Mãe Luiza já vêm há muito tempo, principalmente na Guanabara. [...] Você encontra pessoas de Mãe Luiza (que venderam suas casas) nos movimentos de sem terra, sem teto. [...] O capital quer as áreas litorâneas. A gente começou a

⁶⁸⁴ Em entrevista à autora.

⁶⁸⁵ Um dos grandes momentos de organização da comunidade.

⁶⁸⁶ Em entrevista à autora.

perceber que para o capital não tem limite. Aonde tiver vista bonita eles vêm. Começa pela Guanabara. Eles não querem qualquer pedaço. Querem as áreas litorâneas. Ali no Barro Duro é muito caro um pedaço de terra. [...] A comunidade entende que é vulnerável, diante da própria legislação, diante do Poder Público (do Executivo ou do Legislativo que ora está de um lado, ora de outro), da sua própria questão social (como a violência) que muitas vezes é colocada como causa da lei. Porque ninguém questiona a questão da violência em outras áreas como no Planalto, Felipe Camarão e outras áreas que não interessam ao mercado? [...] A comunidade tem que estar atenta, vigilante, pois as revisões acontecem longe. Se não tiver atenta, ela é pega de surpresa e não consegue superar. Tem muitas questões legais. Se a gente não tiver cuidado, acaba perdendo.

O depoimento de José Humberto da Silva, outra importante liderança comunitária de Mãe Luiza, membro de Pastorais Católicas (da Juventude e Operária) e integrante do “Grupo Revolução” àquela época, também traz uma clara compreensão do contexto em que foi gerada a citada lei e de sua importância. Para ele, a mobilização contra o empreendimento *Paradiso Mare Resort* contribuiu muito para a formação de uma consciência sobre os direitos na comunidade⁶⁸⁷; o que levou, como destaca o mesmo, o envolvimento dela nas discussões sobre o Plano Diretor de 1994, na formulação da Lei de Mãe Luiza e também do Plano Diretor atual. Diz aquele líder:

Em 1991, a construção do *Paradiso Resort* foi nosso primeiro pontapé em defesa da comunidade e teve grande repercussão para a cidade. [...] A partir disso passamos a participar da discussão sobre o Plano Diretor de 1994. Aí veio a idéia da nossa Lei, que hoje é um instrumento que a Mãe Luiza tem e a gente sabe que incomoda muito [...] Naquela época já havia pessoas de Mãe Luiza que tinham vendidos seus imóveis e não tinham mais onde morar. Esse foi um grande fator para a defesa da Lei. [...] Houve grande discussão da Lei com toda a comunidade. Grande parte da comunidade entendeu que a Lei era importante. [...] Fomos para dentro do IPLANAT para discutir a Lei. Foi no CONPLAM “que o bicho pegou”. [...] Existe grande pressão das imobiliárias para ocupar os espaços em Mãe Luiza. O que coíbe muito a grande pressão da especulação em Mãe Luiza é a questão da Lei. Se não tivesse a Lei, Mãe Luiza hoje estava nas mãos dos empresários. [...] Alguns imóveis principalmente na Rua Guanabara já estão sendo comprados com essa intenção⁶⁸⁸.

Sob outro ponto de vista, o movimento de valorização do solo de Mãe Luiza, impulsionado pelo crescimento da atividade turística, especialmente no eixo Via Costeira-Ponta Negra, alterou a dinâmica de crescimento daquele bairro, com uma

⁶⁸⁷ José Humberto ressalta a importância do apoio do Padre Sabino (que chegou à comunidade em 1979), de posição muito libertadora, fundamental para a organização do movimento comunitário em Mãe Luiza.

⁶⁸⁸ Em entrevista à autora.

maior pressão sobre a base física dos recursos naturais do Parque das Dunas⁶⁸⁹, fazendo com que houvesse uma preocupação também com a preservação daqueles recursos.

Visualizando todas essas questões, e tendo como principal objetivo contribuir no sentido de buscar soluções aplicáveis ao “uso do solo socialmente justo e ecologicamente equilibrado”, de forma a ser cumprida a função social da propriedade⁶⁹⁰, foi formulada aquela proposta de regulamentação através:

[...] de uma metodologia que envolveu a comunidade em seminários de discussão⁶⁹¹ e estudos sobre o bairro e sua população, o contexto da produção do espaço na cidade de Natal e a legislação relativa à produção e apropriação do espaço urbano (BENTES; TRINDADE, 2008, p. 153).

Como se constata do estudo que instruiu aquela proposta de regulamentação, para tanto, se faria necessário:

1. Vincular o uso do solo ao interesse social, incentivando o uso residencial, com prioridade para habitação de interesse social;
2. Orientar o uso do solo dentro de uma perspectiva, onde a área de Mãe Luiza seja entendida como uma unidade relacionada ao ecossistema que abriga o Parque das Dunas. Nesse sentido, o uso do solo de Mãe Luiza deve estar condicionado aos objetivos de preservação do referido Parque;
3. Relacionar o uso do solo aos condicionantes físico-ambientais, de infra-estrutura e serviços da área de Mãe Luiza;
4. Desenvolver um processo de democratização do planejamento referente ao uso e ocupação do solo do bairro (BARROS; MAIA, 1992, p. 84).

Com tais objetivos, após amplos e fundamentados estudos e vários debates com a comunidade⁶⁹², foi realizada a delimitação da área a ser regulamentada e seu zoneamento “a partir da realidade social, das condições físico-ambientais e de infra-estrutura da área” (BARROS; MAIA, 1992, p. 86), sendo definidas áreas

⁶⁸⁹ A líder Edilza explica que naquela mesma época também havia uma preocupação com o fato da comunidade passar a ocupar o Parque das Dunas; o que, nas palavras da mesma, significava “um conflito entre nós e nós mesmos”; vez que a “mata” e as dunas sempre representaram um “grande valor”. E que, para a comunidade entender que não podia continuar invadindo, usando de qualquer maneira o parque, foi necessário um instrumento, que foi a Lei.

⁶⁹⁰ Como se encontra expressamente consignado no estudo de Barros e Maia (1992).

⁶⁹¹ O trabalho de Barros e Maia (1992) constata a ampla participação da comunidade de Mãe Luiza na discussão das questões e dos dados que levaram à formulação da proposta de regulamentação, podendo ser destacado o “Seminário do Povo – Mãe Luiza existe e resiste” realizado em janeiro de 1992 como um momento particular.

⁶⁹² O que pode ser comprovado através da leitura de Barros e Maia (1992).

recomendadas⁶⁹³ e áreas restritas⁶⁹⁴ para ocupação. Também foram considerados na proposta os tipos de usos do solo (sendo o residencial considerado predominante) e prescrições para ocupação do solo (lote-padrão⁶⁹⁵, recuos, gabarito⁶⁹⁶, taxa de ocupação e outros). Quanto ao processo de gestão do planejamento do bairro, foi recomendado:

- a) Que as intervenções a nível do uso e ocupação do solo de Mãe Luiza sejam objeto de discussão junto às organizações do movimento comunitário desse bairro.
- b) Que o movimento comunitário de Mãe Luiza, através de suas lideranças, tenham participação efetiva⁶⁹⁷ no processo de discussão e decisão acerca das intervenções sobre o uso e ocupação do solo do bairro (BARROS; MAIA, 1992, p. 99-100).

Conforme registra a Ata da 87ª Reunião Ordinária do CONPLAM, em 30 de novembro de 1993, a minuta de Lei de Regulamentação do Uso e Ocupação do Solo na ZER-2⁶⁹⁸ teve entrada naquele Conselho; tendo sido formada Comissão para estudar a proposta, composta dos Conselheiros Flavio Azevedo (representante da FIERN), Ana Marcelino (representante do IAB/RN) e Rubenilson Brazão Teixeira (representante da UFRN)⁶⁹⁹ e decidido que um membro do Grupo de Mãe Luiza também participaria da Comissão⁷⁰⁰.

Em 2 de agosto de 1994, após alguns debates e consensos, o parecer elaborado pela Conselheira Ana Marcelino foi aprovado no CONPLAM; vindo a proposta a ser objeto da citada Lei nº 4663, publicada no Diário Oficial em 2 de agosto de 1995.

Como se pode observar do texto da referida Lei, foi incorporada grande parte do que se encontrava contido na proposta formulada no âmbito da UFRN, especialmente o principal instrumento de prevenção do processo de especulação imobiliária: a limitação

⁶⁹³ Compreendidas como “aquelas onde as condições do meio físico permitem ainda a intensificação do uso e ocupação do solo, considerando assim os condicionantes físico-ambientais e de infra-estrutura.” (BARROS; MAIA, 1992, p. 86-87).

⁶⁹⁴ Consideradas “aquelas onde as condições do meio físico restringem as possibilidades de uso e ocupação do solo, devido os limites apresentados pelos condicionantes físico-ambientais e infra-estrutura e/ou aquelas áreas que agregam valores ecológicos, paisagísticos, históricos e culturais”, sendo as mesmas subdivididas em “áreas inadequadas para ocupação” e “áreas de preservação” (BARROS; MAIA, 1992, p. 87-90).

⁶⁹⁵ 200m² para qualquer lote, inclusive naqueles que derivassem de parcelamento, remembramento ou desmembramento. O estudo destacou que essa opção derivou do objetivo de destinação da área para habitação de interesse social, sendo fundamentada na média dos lotes ali existentes. ((BARROS; MAIA, 1992, p. 92).

⁶⁹⁶ 7,5m (sete metros e meio) considerados em qualquer cota do terreno e considerando sua linha original (BARROS; MAIA, 1992, p. 96).

⁶⁹⁷ A participação efetiva foi entendida como “direito à voz e voto no referido processo” (BARROS; MAIA, 1992, p.100).

⁶⁹⁸ Conforme o Plano Diretor de 1984.

⁶⁹⁹ Que veio substituir a representante anteriormente designada, Amadja Henrique Borges.

⁷⁰⁰ Conforme registra a Ata da 88ª Reunião Ordinária do CONPLAM.

Importante ainda destacar que, como se encontra expressamente contido na citada lei, seu princípio básico consiste no “condicionamento do uso e ocupação do solo ao interesse social, à base físico-ambiental e sua infra-estrutura”⁷⁰⁴, conforme as especificações ali constantes, demonstrando o acatamento da ideia que fundamenta toda a proposta de regulamentação: a ocupação sustentável de uma área frágil ambientalmente e de enorme relevância para uma população de interesse social.

Diante do exposto, pode-se concluir que a edição da Lei 4663/95 (AEIS de Mãe Luiza), construída a partir de um amplo processo participativo e democrático, veio a se constituir em importante momento de *efetivação/concretização* tanto do direito de moradia de uma parcela da população excluída do processo de ocupação formal do solo urbano (e fortemente pressionada por esse), como do direito ao meio ambiente equilibrado em face do objetivo de possibilitar a ocupação sustentável de uma área dotada de relevantes atributos ambientais.

Melhor avaliação da Lei é posta nas seguintes palavras de Edilza Gadelha:

Avaliando os anos que se passaram desde a Lei, a gente pode dizer que houve grande evolução. Tanto na questão do instrumento legal, quanto na questão de capacitação dos próprios líderes, da compreensão da lei, dos estudos que justificam a lei (da defesa não pela defesa, mas baseada), das terminologias, da questão do meio ambiente com relação à moradia, do direito da moradia que ampara a luta. [...] Na própria cidade, Mãe Luiza tem contribuído com a discussão do Plano Diretor. [...]. Grande parte dos moradores de Mãe Luiza sabe da existência da Lei. Tem respeito pela Lei. Claro que tem conflitos. [...] Mas a gente já entende essa questão da correlação de forças na cidade [...]. Tem o crescimento pessoal, da comunidade, uma evolução em todos os aspectos. [...] A gente sabe que a lei é instrumento maior, mas não é uma coisa acabada, podem ter revisões, adaptações. [...] O importante é a compreensão dos porquês⁷⁰⁵.

Contudo, essa Lei iria sofrer várias críticas, ameaças e pressões, especialmente por parte do setor construtivo, processo que se revelou mais evidente especialmente durante o processo de revisão do Plano Diretor de 1994, ocorrido pontualmente em 1999 e, posteriormente, no período de 2004 a 2007 e no momento que se seguiu, o que será objeto de atenção no capítulo seguinte.

Manifestando-se sobre a questão, naquele primeiro momento de revisão (pontual) do Plano de 1994 –, o que evidencia a intenção de alteração na legislação da AEIS de Mãe Luiza por parte do setor construtivo – o ex-prefeito Aldo Tinoco Filho

⁷⁰⁴ Nos termos prescritos por seu artigo 3º.

⁷⁰⁵ Em entrevista à autora.

considerou “um descalabro querer mudar o Plano Diretor para retirar os moradores de Mãe Luiza em favor dos grandes empreendimentos”, argumentando que “o plano é a defesa dos pobres”⁷⁰⁶. Diz o mesmo que a grande questão, naquela ocasião, com relação ao Plano Diretor, é que “ele defende a população pobre, a maioria da população”. E explicando o que estava acontecendo com Mãe Luiza, diz que é “uma questão de luta por espaço na cidade”. Expressando o que estaria acontecendo com relação àquela AEIS consolidada, argumentava o ex-prefeito:

[...] É arrancar de sua casa, em ambiente seguro e elevado, conforto térmico, com ventilação, próximo à praia, próximo ao Centro, é arrancar essa população, com discurso de dizer que essa população amanhã vai ficar mais rica. O grande objetivo do capital privado é comprar um pequeno lote, juntar com outro lote e construir um grande prédio de luxo para morar pessoas com renda de vinte e cinco salário mínimos. E a grande maioria da população pobre vai morar na beira do rio, no mangue, na depressão.[...]

Mãe Luiza é uma das melhores áreas de habitabilidade de Natal. Você imagine os prédios que surgiriam em Mãe Luiza se deixar de ser área especial de interesse social. [...] ⁷⁰⁷

Evidenciando ser “uma questão de interesses”, o que motivava o desejo de modificação no Plano Diretor naquela época, e dizendo que “a cidade é palco de conflito, de correlação de forças”, o ex-prefeito lembrava que o Plano Diretor de 1994 tocou nessa questão, como no caso de Mãe Luiza que foi transformada em AEIS, onde se proibiu o remembramento no intuito de evitar a “expulsão branca”⁷⁰⁸. Foi essa certeza que levou aquela comunidade a se organizar, se colocando fortemente contra o desejo de modificações na proteção concedida pelo Plano Diretor e pela Lei 4.663/95, as quais ressurgiriam por ocasião da tramitação legislativa do processo de revisão ocorrido em 2007.

⁷⁰⁶ Na entrevista intitulada “O engenheiro defende os interesses da população pobre. Aldo Tinôco Filho. O ex-prefeito de Natal diz que os interesses das empreiteiras, forçando a eliminação da taxa de permeabilidade de 20% dos imóveis do Plano Diretor, é exclusivamente com seus lucros”, publicada no Diário de Natal, Cidades, p.7, edição de 26 de julho de 1998.

⁷⁰⁷ Na mesma entrevista supracitada.

⁷⁰⁸ Naquela mesma entrevista, explicando, de modo claro, o que seria “expulsão branca”, dizia Aldo Tinoco Filho: “O que é isso? É exatamente aquela população que precisa de dinheiro, simplesmente vende a sua casinha, os moradores vizinhos também, dez, 15 lotes vizinhos; depois transformam num grande empreendimento e as pessoas vão morar em mangues, em beiras de rios, em dunas, em ruas, em depressões, etc. Então, aquilo é uma proteção para a população de Mãe Luiza”.

5.3.2 A regulamentação da AEIS do Passo da Pátria, a criação da AEIS de Nova Descoberta e as delimitações funcionais (Jardim Progresso e África)

Como já vimos, no período compreendido entre os Planos de 1994 e o de 2007, pouco se avançou quanto à implementação desse novo instrumento ali introduzido: as AEIS.

Nesse quadro, constata-se três situações bem diversas, assim representadas. Uma primeira, consistente da regulamentação de uma área histórica de pobreza na cidade – o Passo da Pátria⁷⁰⁹ -, porém, de forma diversa do que ocorreu em Mãe Luiza, vez que teve como principal objetivo o atendimento de exigências formais para implantação de projeto de urbanização financiado com recursos externos, desconsiderando a complexa realidade existente naquela área. Uma segunda situação, uma iniciativa *sui generis* realizada no âmbito da Câmara Municipal em parceria com o CREA/RN, que consistiu na criação da AEIS de Nova Descoberta (não incluída como tal no Plano de 1994), onde, em princípio, constatou-se divergência entre os Poderes Legislativo e Executivo na edição daquela Lei e posterior contribuição da Administração⁷¹⁰ nos procedimentos tendentes à regularização fundiária dos imóveis ali situados. E uma terceira situação, onde ocorreu apenas uma delimitação (demarcação) de duas áreas (Jardim Progresso e África) que também não se encontravam postas como integrantes de AEIS no Plano de 1994, em razão dessa medida constar como exigência para implementação de projetos operacionalizados junto ao Governo Federal, envolvendo urbanização, melhorias, realocações e regularização fundiária dos imóveis. Vejamos algumas observações importantes sobre cada uma dessas situações.

5.3.2.1 A AEIS do Passo da Pátria – a “necessidade formal” e o descolamento da complexidade real

Incluída como AEIS no Plano Diretor de 1994, a área onde se situa a comunidade do Passo da Pátria⁷¹¹ foi objeto de regulamentação através da Lei

⁷⁰⁹ Como já visto no primeiro capítulo da Parte II deste estudo.

⁷¹⁰ Através da SEHARPE.

⁷¹¹ Inserida na Zona Leste da cidade, tendo como limites: ao Norte, o Rio Potengi; ao Sul, a linha férrea; a Leste, a Pedra do Rosário e a Oeste, a Base Naval Almirante Parreiras.

Complementar n.44, de 23 de dezembro de 2002⁷¹², editada no contexto da implementação do “Projeto de Urbanização Integrada do Passo da Pátria” seguindo o modelo do “Programa Habitar Brasil”, executado pelo Município de Natal em convênio com a Caixa Econômica Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e integrando o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS).

O “Programa Habitar Brasil/BID” tem como linha mestra o incremento da capacidade dos municípios de solucionar os problemas habitacionais locais, potencializando recursos para minimizar os problemas dos (considerados) assentamentos subnormais, visando a elevação da qualidade de vida da população de baixa renda⁷¹³. Para tanto, subdivide-se em dois subprogramas. O primeiro, denominado “Desenvolvimento Institucional”, tem como objetivo possibilitar a capacitação institucional do município para desenvolvimento de programas urbanos e habitacionais para a população de baixa renda, tendo como produto final o PEMAS. E o segundo – “Urbanização de Assentamentos Subnormais” - traz como objetivo central a implementação e desenvolvimento de projetos integrados de urbanização de áreas degradadas ou de risco, ocupadas por famílias de renda mensal predominantemente de até três salários mínimos, compreendendo a regularização fundiária e a implantação de infraestrutura urbana e de recuperação ambiental daquelas áreas, onde seja assegurada a efetiva mobilização e participação da comunidade na concepção e implantação dos projetos (MACHADO, 2007, p. 42).

No intuito de cumprir os objetivos daquele programa, foi elaborado e implementado o “Projeto Integrado do Passo da Pátria”, a partir do ano de 2002, tendo como principal objetivo a melhoria das condições de vida dos moradores do Passo da Pátria, através de um processo de urbanização onde as obras de infraestrutura se articulassem com três eixos: mobilização e participação comunitária, geração de trabalho e renda e educação sanitária e ambiental (SOUZA, 2007, p. 115).

⁷¹² Vamos verificar que a referida Lei Complementar, na verdade, não se constituiu uma autêntica regulamentação daquela área, mas uma delimitação com fim específico de justificá-la como de interesse social para implantação do projeto interinstitucional ora tratado.

⁷¹³ Nos termos postos por Machado (2007, p. 42).

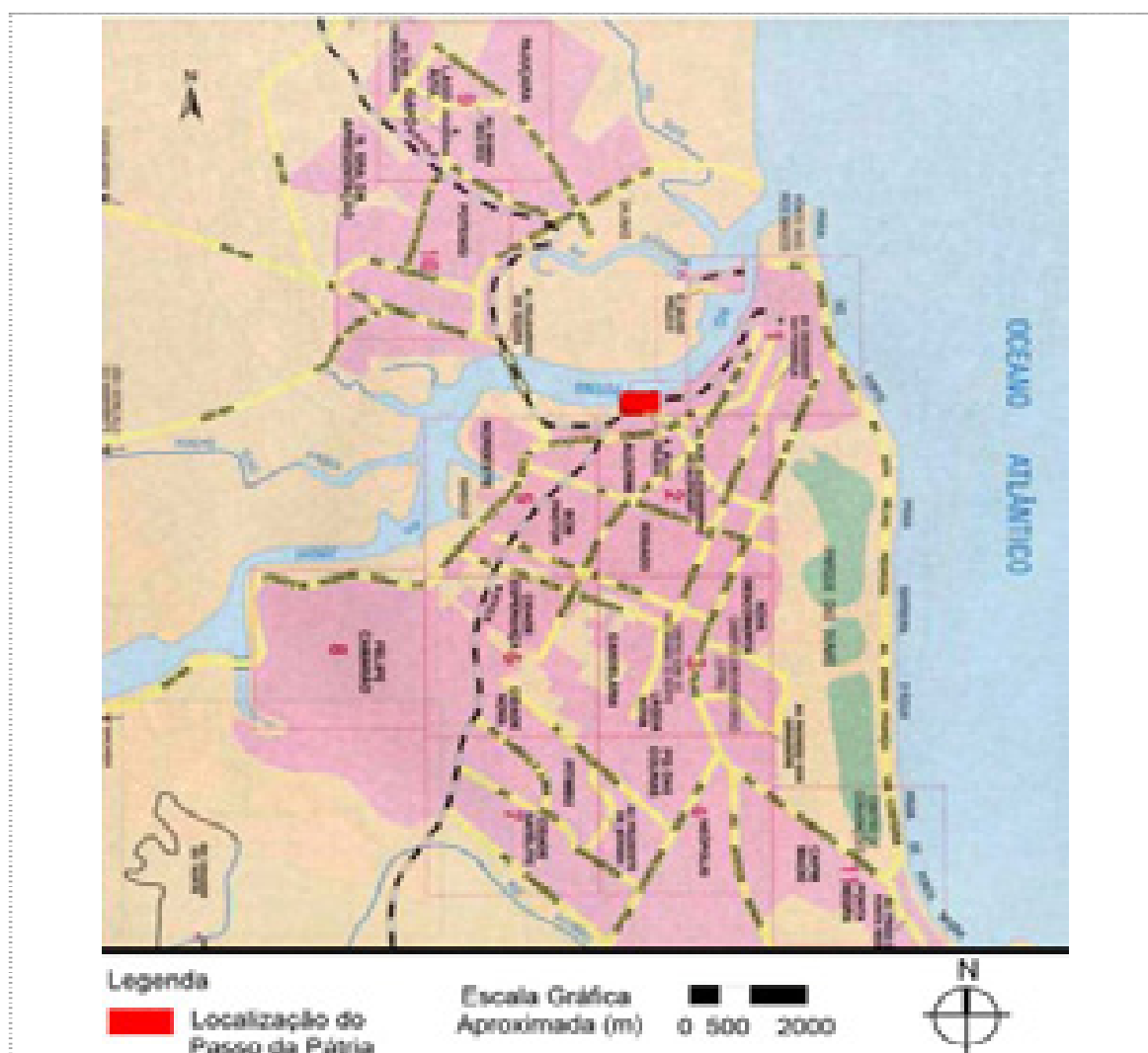


Figura 45 – Localização do Passo da Pátria, 2002.

Fonte: Souza (2007, p. 71).

Contudo, como bem analisa Souza, o “Programa Integrado do Passo da Pátria” não foi resultado da reivindicação dos moradores, constituindo uma intervenção vinda de fora (do Poder Público), ainda que tenha sido garantida a participação da comunidade local no processo de execução do projeto (SOUZA, 2007, p. 132).

Isso fica evidente a partir da constatação de que a ideia de “integração” subjacente àquele projeto resulta da união física entre os “pedaços” daquela comunidade, na tentativa de sua homogeneização, desconsiderando os arranjos espaciais ali existentes.

Aqui cabe explicar alguns aspectos essenciais para a compreensão dessa AEIS⁷¹⁴. Com base da análise realizada por Souza⁷¹⁵, temos que o “Complexo Favelar

⁷¹⁴ As informações aqui consignadas foram predominantemente extraídas de Souza (2007), que realiza um aprofundado estudo da formação daquela AEIS.

⁷¹⁵ Souza (2007), onde essa questão se constitui a essência do pensamento ali desenvolvido.

instalação do Porto de Natal⁷¹⁸ e da Feira do Passo da Pátria⁷¹⁹, tem-se que os primeiros habitantes do local foram os comerciantes do Porto e da Feira⁷²⁰. Outro grupo de moradores se somará àqueles, por volta dos anos 1910, vindo a formar a comunidade da Pedra do Rosário⁷²¹, atraída pela localização estratégica da área (próxima à Cidade Alta e à Ribeira) e na beira do Rio Potengi (o que lhes permitia a atividade da pesca artesanal)⁷²². Mais um grupo de moradores veio ocupar aquela área, por volta dos anos 1950, vindo a formar a comunidade do Passo que, nos anos 1970, contou com importante auxílio na reforma das habitações, por parte da Arquidiocese de Natal (na pessoa de D. Nivaldo Monte).

As comunidades de Areado e Pantanal⁷²³ se formam em momento posterior. Na década de 1980, os moradores de outras localidades da cidade e do Estado⁷²⁴ que chegaram àquela área formaram a comunidade do Areado⁷²⁵, onde se verifica tanto a instalação de palafitas de material improvisado e taipa, como construção em alvenaria, madeiras e outros materiais. A comunidade do Pantanal começa a se formar na década de 1990, nas áreas alagadiças e de vegetação de mangue, onde se instalaram palafitas e barracos, sendo seus moradores provenientes de diferentes locais da cidade.

Uma década depois, vem aquele Projeto Integrado, através de várias ações voltadas à urbanização daquele Complexo, dentre as quais o remanejamento e a remoção dos moradores (que podiam ser transferidos de uma das quatro comunidades para outra)⁷²⁶, estabelecer uma nova configuração socioespacial para a área como um

⁷¹⁸ Ou Porto do Passo da Pátria.

⁷¹⁹ Surgida no ano de 1870, tendo bom funcionamento até a década de 20 do século XX e encerrando suas atividades em meados dos anos 1940 (SOUZA, 2007).

⁷²⁰ Pessoas de baixo poder aquisitivo, que se fixaram nos arredores da Feira, entre a linha férrea e o Rio Potengi.

⁷²¹ Situada na direção do ancoradouro ali existente, entre a estrada de ferro e o Rio Potengi.

⁷²² Como registra Souza (2007, p. 69), desde a sua formação, aquela área foi ocupada por habitações irregulares (aterrando as margens), resultado da pobreza de seus moradores e associado à ideia de “patologia social”, o que provocou a determinação (que não veio a ser efetivada) de destruição das moradias ali localizadas (tendo em vista o critério de saúde e qualidade de vida), por parte de Januário Cicco, quando da elaboração da proposta de saneamento para Natal; sem que houvesse qualquer preocupação com seus moradores.

⁷²³ Os moradores do Areado e do Pantanal, desde a instalação daquelas comunidades, foram alvo de uma visão discriminatória por parte dos moradores da Pedra do Rosário e do Passo, que denominavam de favelas aqueles espaços. (SOUZA, 2007).

⁷²⁴ Registram-se pessoas provenientes de Mãe Luiza, Brasília Teimosa, Rocas e João Câmara.

⁷²⁵ Assim denominado por ali ter surgido uma grande quantidade de areia da dragagem do Rio Potengi, na década de 1960, que aterrou parte do leito do rio e o mangue ali existente.

⁷²⁶ O que, como ressalta Souza (2007, p. 118), foi o grande problema do projeto. As remoções foram previstas especialmente para moradias da Pedra do Rosário que ocupavam a faixa de segurança da ferrovia. Como ressalta a autora, aos moradores das áreas onde se previa a remoção havia duas alternativas: ser incluído na urbanização ou deixar o Passo da Pátria.

todo, pautando-se pela homogeneização dos quatro “pedaços” que passariam a ser definidos como apenas um. (SOUZA, 2007, p. 61).

Nesse ideário, surgiu a Lei Complementar n.44/2002, o instrumento legal necessário para possibilitar, ao Poder Público, a implementação do referido projeto. A partir dessa lei,

[...] a implementação de políticas públicas de urbanização no Passo da Pátria, como é o caso Projeto Integrado do Passo da Pátria, tem buscado a planificação da disposição e densidade das quatro comunidades, a integração entre elas e melhorias da qualidade de vida de seus habitantes (SOUZA, 2007, p. 71).

Estabelecendo uma delimitação da área (ainda que minimizando as diferentes situações de dinâmica cultural e de sociabilidade ali verificadas⁷²⁷), apresentou-se a Lei Complementar n.44/2002, tida como a regulamentação daquela área especial, porém, com o principal intuito de justificar aquela área como de interesse social, com vistas a dar suporte ao projeto institucional.

Destaca-se que, além do estudo técnico ocorrido à época ter em vista apenas a realização do projeto, não se encontrou registro da discussão da proposta por parte do CONPLAM, tendo ocorrido uma rápida e incontestada tramitação do Projeto de Lei na Câmara Municipal.⁷²⁸

⁷²⁷ O que, nos termos postos por Souza (2007, p. 73), “constituem elementos da vida social e são fundamentais para impulsionar processos de desenvolvimento socialmente justos”.

⁷²⁸ Como lembra Eleonora Macedo, em entrevista à autora. A entrevistada participou ativamente da elaboração das leis municipais referentes às AEIS, em face de ter ocupado os cargos de Secretária da SEHARPE e de Coordenadora do Setor de Aprovação de Projetos na Secretaria de Habitação.

daquele Projeto Integrado, ao final de 2009 evidenciam-se problemas de execução nos projetos de infraestrutura instalados e o não tratamento de algumas questões ambientais⁷³⁰; além do comprometimento de algumas obras públicas já construídas, especialmente por força das chuvas ocorridas no ano de 2008.



Figura 48 –Vista do Passo da Pátria.
Fonte: Arquivo pessoal da autora (2010).

Por outro lado, não sendo uma área cobiçada pelo mercado imobiliário, não incide sobre a mesma a ameaça constante pela qual passa a AEIS de Mãe Luiza.

5.3.2.2 A AEIS de Nova Descoberta – uma iniciativa *sui generis* e descoordenada

A AEIS de Nova Descoberta pode ser considerada uma situação *sui generis*. Não integrando aquelas estabelecidas no Plano Diretor de 1994, na verdade a Lei Promulgada n.246, de 16 de agosto de 2006, veio criar uma nova AEIS na legislação municipal, com suporte na Lei Orgânica Municipal que, como vimos, em maio daquele mesmo ano havia sido alterada, com inclusão de normas relativas à regularização fundiária e seus instrumentos. Como fato atípico, a criação dessa área especial se deu através do Poder Legislativo, sem que houvesse o aval do Poder Executivo.

⁷³⁰ Essas duas evidências são bem retratadas por Machado (2007), em momentos anteriores.

Tendo estado à frente da criação daquela AEIS, Maria Eleonora Silva de Macedo⁷³¹ diz que essa se constituiu em um projeto piloto de regularização fundiária, inserido em um Programa de Engenharia Pública desenvolvido pelo CREA/RN com suporte organizacional da Câmara Municipal nesse caso específico. Diz a entrevistada que a proposta foi elaborada por uma equipe de regulamentação em ação conjunta com o Legislativo. E ainda: que foi feita a caracterização, levantamento, zoneamento, assim como todos os procedimentos necessários para a regulamentação da área, contando com a participação da comunidade (restrita à discussão com a população local). Segundo Macedo, não houve envio da proposta ao CONPLAM⁷³², embora tenha ocorrido discussão da mesma em audiência promovida pela Câmara. Por fim, considera que a divergência travada entre o Legislativo e o Executivo nesse caso específico se deu por razões políticas.

Estando à frente da Coordenadoria de Planejamento da SEMURB à época, Maria Florésia Pessoa de Souza e Silva⁷³³ lembra que a SEMURB se manifestou contrariamente à proposta por alguns problemas técnicos que se colocaram evidentes. A respeito desses, diz que inexistia um plano anterior de urbanização, não havendo previsão de tratamento para os problemas viários, de acesso e outros existentes na área, limitando-se a proposta somente à entrega de títulos de propriedade. Além disso, destaca que a área não era prioridade para o grupo que discutia a regularização fundiária no município de Natal, não estando dentre as mais problemáticas, do ponto de vista social, econômico e urbanístico; registrando-se muitas casas de padrão médio e alto no polígono definido. Informa, ainda, que, por essas e outras questões, a SEMURB se manifestou contrariamente à proposta, não sendo tal manifestação levada em conta pelo Legislativo que, inclusive, já havia promulgado a lei, independente da posição daquele órgão técnico.

⁷³¹ Em entrevista à autora.

⁷³² Realmente não encontramos qualquer registro da proposta nas atas daquele Conselho.

⁷³³ Em entrevista à autora.



Figura 49 – Vista da AEIS de Nova Descoberta

Fonte: Arquivo pessoal da autora (2010).

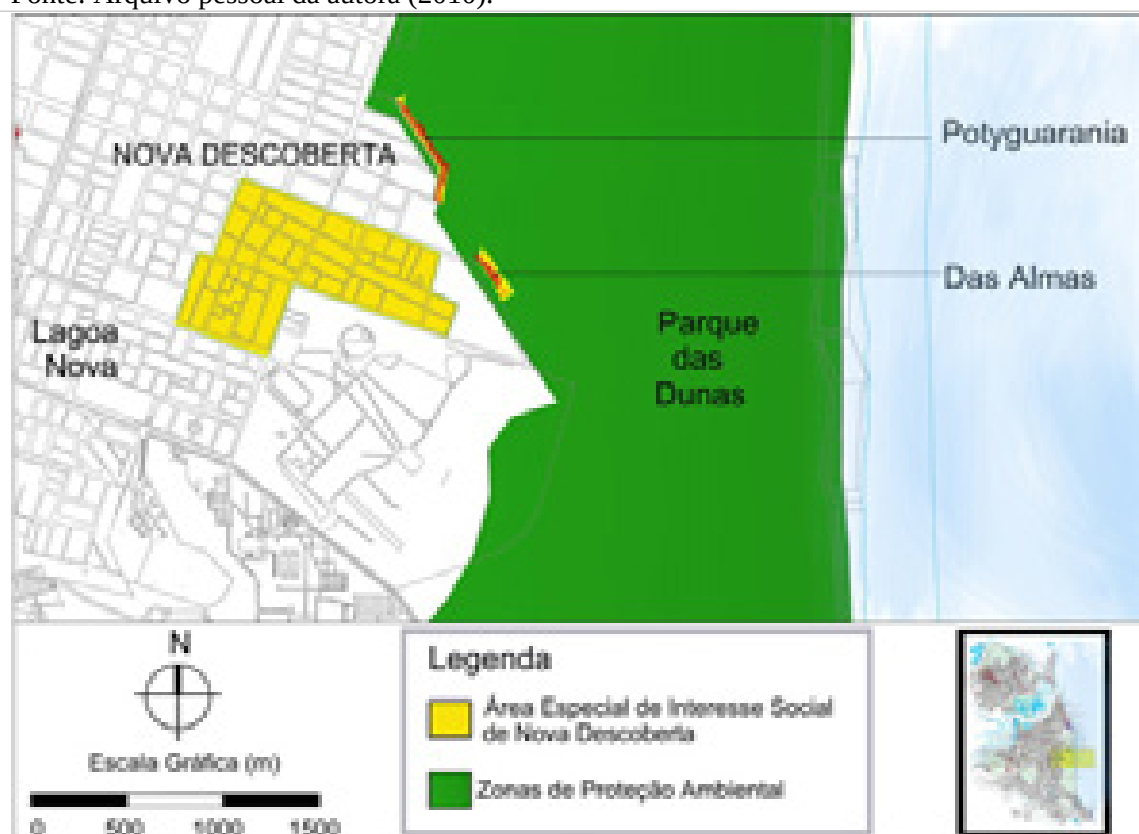


Figura 50 – Localização da Área Especial de Interesse Social de Nova Descoberta

Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de 2007. Mapa de Áreas Especiais (Lei Complementar 82/07) Nota: Modificado para destaque da AEIS de Nova Descoberta.



Figura 51 – Vista aérea da AEIS de Nova Descoberta.

Fonte: Instrumentos de Ordenamento (2009).

Na verdade, além de não avaliar tecnicamente a proposta, através da SEMURB, o Executivo a vetou integralmente, tendo o veto sido derrubado pela Câmara Municipal que promoveu a sua promulgação.

Em momento posterior, a Administração, através da SEHARPE (criada em 2007), procedeu visitas em mais de quinhentas casas, contribuindo para a elaboração de mais de trezentas ações judiciais de usucapião, através de uma parceria com a

Universidade Potiguar – UNP –, Faculdade de Natal – FAL –, Defensoria Pública do Estado e Procuradoria da Câmara Municipal. Ao final de 2009, tais ações se encontram em tramitação nas 19ª e 20ª Varas Cíveis da Comarca de Natal⁷³⁴.

5.3.2.3 As delimitações funcionais da “periferia da periferia”⁷³⁵ – Jardim Progresso e Favela da África

No período compreendido entre 1994 e 2007, registra-se, ainda, a existência de leis municipais referentes a delimitações de AEIS que, igualmente à AEIS de Nova Descoberta, também não constaram do Plano de 1994, como é o caso do Jardim Progresso e da Favela da África, ambos situados na Zona Norte da cidade.

Importante destacar que essa parte da cidade se constitui em uma região marcada por uma forte segregação social que aos poucos foi se tornando pólo comercial e habitacional (MELO, 2006). Retomando aspecto histórico considerado em capítulos anteriores, registra-se que essa região cresceu em razão da implementação de diversos conjuntos habitacionais voltados à população de mais baixa renda, a partir da década de 1970, e mais fortemente nos anos 1980; vindo no momento atual a se tornar numa região disputada por construções de mais alto padrão, além de indústrias e de serviços.

5.3.2.3.1. A AEIS de Jardim Progresso

A Lei Municipal nº 5555, de 25 de março de 2004, veio instituir na área denominada de Loteamento Jardim Progresso, no Bairro Nossa Senhora da Apresentação, Zona Norte da cidade, a AEIS especificada no perímetro descrito em seu artigo 1º.

⁷³⁴ Como informa Miessa Bezerra, em entrevista à autora no ano de 2010.

⁷³⁵ Essa foi a denominação utilizada por Silva (2003) e por Melo (2006) para definir essas comunidades.

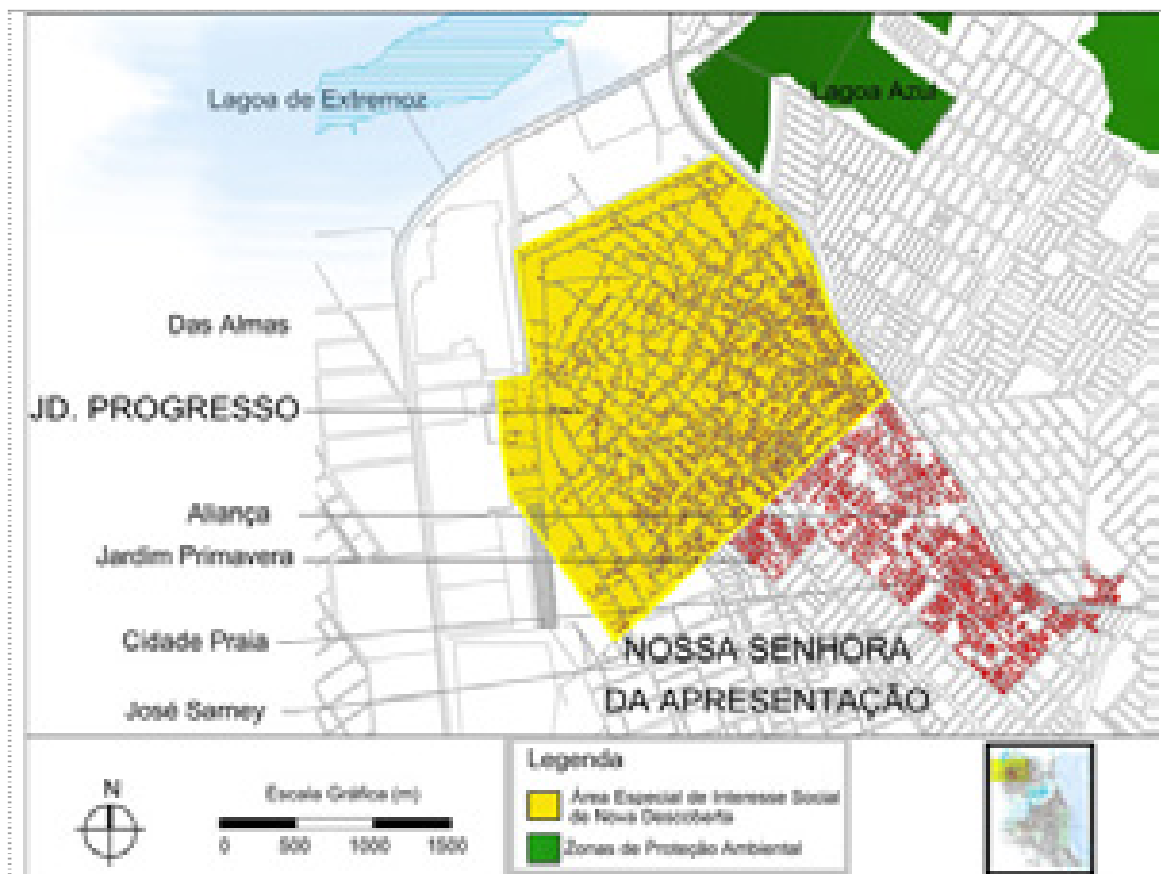


Figura 52 – Localização da Área Especial de Interesse Social de Jardim Progresso. Zona Norte de Natal.

Fonte: Mapa de Áreas Especiais do Plano Diretor de 2007 (Lei Complementar nº 82/07)

Nota: modificado para destaque na AEIS de Jardim Progresso.

Considerada a área habitacional mais pobre do bairro de Nossa Senhora da Apresentação em termos de infraestrutura e qualidade habitacional⁷³⁶, a “periferia da periferia”, conforme palavras de Silva (2003, p. 156), o Jardim Progresso surgiu de uma invasão de terras pertencentes à DATANORTE (Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Norte), órgão ao qual foram repassados os bens da COHAB-RN, o que ocorreu a partir de 1995⁷³⁷, já contando no ano de 2001, com aproximadamente 4.000 casas.⁷³⁸

Não sendo precedido de um estudo técnico e sistematizado da área, aquele diploma legal apenas autoriza ao Poder Executivo instituir o plano urbanístico e regulamentar as intervenções necessárias à implantação e funcionamento da AEIS delimitada.

⁷³⁶ Apresentando lotes de tamanhos variados e casas com baixo padrão construtivo, inclusive casas de taipa, que não dispõem do serviço de água encanada, dentre outros. (SILVA, 2003, p. 157).

⁷³⁷ O que explica não ter constado do Plano Diretor de 1994.

⁷³⁸ Conforme dados obtidos em Silva (2003).

Nos registros do CONPLAM⁷³⁹, encontra-se a informação de que a instituição dessa AEIS⁷⁴⁰ se fazia necessária em face de contingenciamento de aporte financeiro já alocado pela Caixa Econômica Federal para a regularização fundiária daquele loteamento. A discussão da proposta no CONPLAM transcorreu sem maiores debates a não ser o posicionamento contrário à aprovação da proposta, por parte do representante da Associação Profissional dos Geólogos do RN⁷⁴¹, por considerar que deveria ter sido elaborado um estudo de impacto ambiental da área pelo órgão competente do município. Presente àquela reunião, a então titular da SEMURB⁷⁴² respondeu não se fazer necessária a elaboração do estudo ambiental, já que se tratava de uma regularização de área.



Figura 53 – Vista da AEIS de Jardim Progresso.
Fonte: Arquivo pessoal da autora (2010).

Sobre essa AEIS diz Macedo⁷⁴³ que a respectiva lei consiste apenas na delimitação da área, procedida com o fim específico de implantação de projetos (de

⁷³⁹ Conforme se verifica da Ata da 106ª Reunião Extraordinária do CONPLAM (18 nov. 2003).

⁷⁴⁰ Sendo objeto do Processo nº 00004582/2003, encaminhado pela SEMURB ao CONPLAM, tendo nesse Conselho como Relator o então representante da Câmara Municipal (Vereador Hermano da Costa Moraes).

⁷⁴¹ Conselheiro Lúcio José Cavalcante.

⁷⁴² Ana Míriam Machado.

⁷⁴³ Em entrevista à autora.

relocação de favelas e regularização fundiária)⁷⁴⁴, não havendo estudos e prescrições para ela. Assim, como ainda considera Macedo, por já ter atendido ao fim para o qual foi criada, a mesma poderia ser extinta.

Considerando não ter ocorrido, por parte do Poder Público municipal, a implementação de uma ação integrada no âmbito da política habitacional local, e uma ação coordenada entre a Administração e a sociedade no respectivo fórum de controle social criado pelo Plano Diretor de 1994, compreende-se a instituição dessa AEIS com objetivos limitados à realização de projeto institucional, destacando-se a falta de atenção aos aspectos urbanísticos e ambientais envolvidos (em inobservância ao artigo 2º, inciso XIV, do Estatuto da Cidade).

5.3.2.3.2. A AEIS da Favela da África

O assentamento irregular denominado de Favela da África, localizado no bairro da Redinha⁷⁴⁵, foi definido como AEIS através da Lei Municipal nº. 5681, de 22 de setembro de 2005. Essa lei também serviu para delimitar a área com vista a instrumentalizar o desenvolvimento de projeto habitacional específico⁷⁴⁶.



Figura 54 – Imagem da AEIS da África.

Fonte: Moraes et al (2008).

⁷⁴⁴ Conforme informações da SEHARPE, por meio de Miessa Bezerra (no início do ano de 2010), as ações a serem desenvolvidas naquela área fazem parte de um projeto de urbanização integrada (sendo ali já realizadas algumas obras públicas) que concluirá com a entrega dos títulos. A mesma informou, ainda, que todo o projeto de regularização fundiária se encontrava em licitação na SEGELM, inclusive um Plano de Regularização Fundiária (elaborado pela equipe “Natal do Futuro”) que serviria de exemplo para as outras áreas a serem trabalhadas pela SEHARPE; sendo também realizadas realocações de 32 casas.

⁷⁴⁵ Limitando-se ao Norte, com o município de Extremoz; ao Sul, com o bairro Salinas; ao Leste, com a Redinha Nova e à Oeste, com o estuário do Potengi/Jundiá e o bairro de Pajussara.

⁷⁴⁶ Como recorda Macedo, em entrevista à autora.

Caracteriza esse assentamento⁷⁴⁷, também considerado “periferia da periferia” nos termos postos por Melo (2006, p. 24), o fato de se constituir de moradores com enormes carências econômicas e sociais, situados em uma “região segregada por um território já segregado”, localizada em área sob condições de enorme fragilidade ambiental (especialmente dunas, mangues e rios) que compõe o estuário do Potengi e o complexo de dunas e lagoas ao longo do Rio Doce, ecossistemas protegidos desde o Plano de 1984 (atualmente, as ZPA’s 8 e 9 do Plano Diretor de 2007).

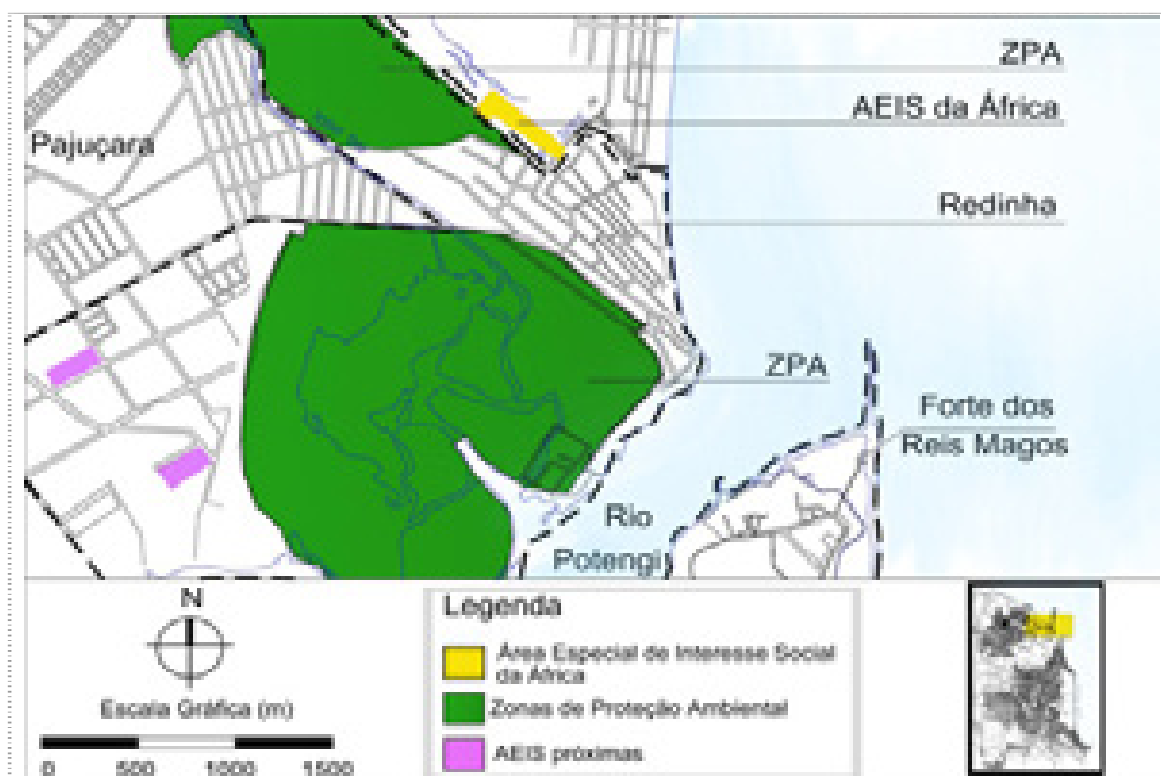


Figura 55 – Localização da Área Especial de Interesse Social da África, situada entre duas Zonas de Proteção Ambiental (8 e 9).

Fonte: Base cartográfica do Plano Diretor de 1994 (Lei Complementar nº 7/94)

Nota: Modificado pela autora para destaque da AEIS.

Não enfrentando essas questões, veio a Lei n.5681/2005 prescrever que a legalização fundiária daquele assentamento deveria ocorrer através de usucapião urbano, nos termos previstos no Estatuto da Cidade, mediante assistência jurídica gratuita para promoção das ações cabíveis por parte do município, “com a finalidade de garantir o direito de moradia e a segurança da posse das pessoas residentes na área” ali definida para o fim da “efetivação da dignidade da pessoa humana e erradicação da pobreza, princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito” (artigo 2º).

⁷⁴⁷ Que em 2006 já contava com aproximadamente 2.600 famílias (MELO, 2006, p. 37).

Discutida a proposta de Lei no CONPLAM⁷⁴⁸, registra-se manifestação do Conselheiro Relator⁷⁴⁹ da matéria, ao proceder uma exposição circunstanciada sobre a mesma⁷⁵⁰, no sentido da:

Importância da declaração da Favela da África como área de interesse social para que se proceda a regularização fundiária pelo instrumento de ação de usucapião urbano pela importância da regularização fundiária como uma questão de integração social.

Na análise da proposta por parte do CONPLAM, não constam maiores discussões sobre a matéria; sendo registrada a observação do relator no tocante à existência de lacuna no projeto de lei no tocante ao Plano de Urbanização para a área. Contudo, presente a então titular da SEMURB⁷⁵¹, na reunião daquele Colegiado, informou que esse plano encontrava-se em elaboração naquela Secretaria.

Com relação às ações administrativas realizadas naquela área, constatou-se⁷⁵² que foram realizadas providências tendentes à regularização fundiária das ocupações ali existentes, o que ainda se encontrava em curso ao final de 2009⁷⁵³, assim como a implantação de equipamentos comunitários e de obras de infraestrutura⁷⁵⁴.

Manifestando-se sobre as AEIS municipais, especialmente sobre as que passaram a se constituir objeto da legislação, diz Eleonora Macedo que, à exceção de Mãe Luiza, todas aquelas áreas se constituem apenas delimitações, não havendo estudo prévio, zoneamento e prescrições⁷⁵⁵. Avaliando o instrumento da AEIS e sua implementação no Município, diz, ainda, que não se teve o cuidado de se fazer as regulamentações importantes, servindo, aquelas leis, tão somente para viabilizar projetos institucionais do Governo Federal, do Estado e do Município; razão pela qual tiveram uma aprovação tranquila na Câmara Municipal.

⁷⁴⁸ Objeto do Processo nº 23077.020166/2005-77-SEMURB encaminhado pela SEMURB.

⁷⁴⁹ Conselheiro Fábio Ricardo da Silva Góis.

⁷⁵⁰ Conforme se observa da Ata da 141ª Reunião Ordinária do CONPLAM, realizada em 23 fev. 2005.

⁷⁵¹ Arquiteta Ana Míriam Machado da Silva Freitas.

⁷⁵² Conforme informações obtidas de Miessa Bezerra, no início do ano de 2010.

⁷⁵³ Conforme informações da SEHARPE, através de Miessa Bezerra, no início do projeto foi realizado um diagnóstico social, sendo obtidos os dados de cada família com o histórico da posse; diagnóstico atualizado em maio de 2009. Com relação à área, foi realizado levantamento urbanístico para legalização das quadras (procedimento que, ao final de 2009, encontrava-se em trâmite na SEMURB) e o registro da poligonal em nome do Município (o que foi feito em 2007); estando previsto para o ano de 2010 a celebração dos primeiros Contratos de Direito Real de Uso (CDRU).

⁷⁵⁴ Também em execução ao final do período da pesquisa, com recursos tanto do Governo Federal como do município de Natal.

⁷⁵⁵ A exceção da AEIS de Nova Descoberta (na qual a entrevistada participou ativamente), realizada fora do âmbito administrativo.

A essa conclusão, podemos acrescentar a percepção de que a inexistência de interesse do mercado imobiliário sobre essas áreas (pelo menos até esse momento) justifica a ausência de conflitos no tratamento jurídico em relação a elas, o que não ocorre em alguns casos, como em Mãe Luiza e Ponta Negra.⁷⁵⁶

5.4 AS REGULAMENTAÇÕES DAS ZPA'S

A discussão sobre as regulamentações das ZPA's no Município de Natal constitui um capítulo essencial, pois ao mesmo tempo em que revela atributos de enorme importância albergados por esses espaços ambientais e evidências de cumprimento do dever de *efetivação/concretização* do direito ao meio ambiente equilibrado por parte dos poderes estatais, coloca em pauta graves agressões (consumadas ou tentadas) e omissões no âmbito desses mesmos poderes, ora em razão das evidências de flexibilização *in pejus* da legislação ora em razão de sua não implementação (omissão na regulamentação ou não aplicação da lei).

Importa destacar que embora a ausência de implementação traga uma série de problemas no âmbito da gestão administrativa desses espaços ambientais (como o acúmulo de lixo e entulhos, construções irregulares de alto, médio e baixo padrão, queimadas e corte de madeira, extração de areia, saneamento inadequado e outros problemas), esse não será o foco da análise a ser aqui procedida, ainda que por vezes se referencie a ocorrência desses fatos⁷⁵⁷.

5.4.1 As regulamentações das ZPA-1 (San Vale); ZPA-3 (Pitimbu) e ZPA-4 (Guarapes) e momento posterior – relevância ambiental e proteção fragilizada

A edição das leis regulamentadoras das Zonas de Proteção Ambiental 1, 3 e 4 e seu momento posterior, ainda que em épocas distintas, tem em comum o fato de expressarem relevantes atributos ambientais que detém aqueles espaços especiais e

⁷⁵⁶ No capítulo seguinte, trataremos especificamente da AEIS de Ponta Negra.

⁷⁵⁷ As informações aqui registradas quanto a essas questões foram obtidas a partir da leitura dos documentos e estudos pesquisados, das fotografias consultadas no âmbito da SEMURB e outras fontes, não havendo a intenção de consignar informações sistematizadas sobre todos os espaços especiais ambientais, por não ser esse o foco do estudo.

albergarem omissões administrativas e outras evidências do processo de fragilização de suas normas de proteção.

5.4.1.1 A ZPA-1 (San Vale)

Introduzida pelo Plano Diretor de 1994, a área do campo dunar existente nos bairros de Pitimbu, Candelária e Cidade Nova pode ser considerada uma das mais importantes do ponto de vista da proteção ambiental no município de Natal.

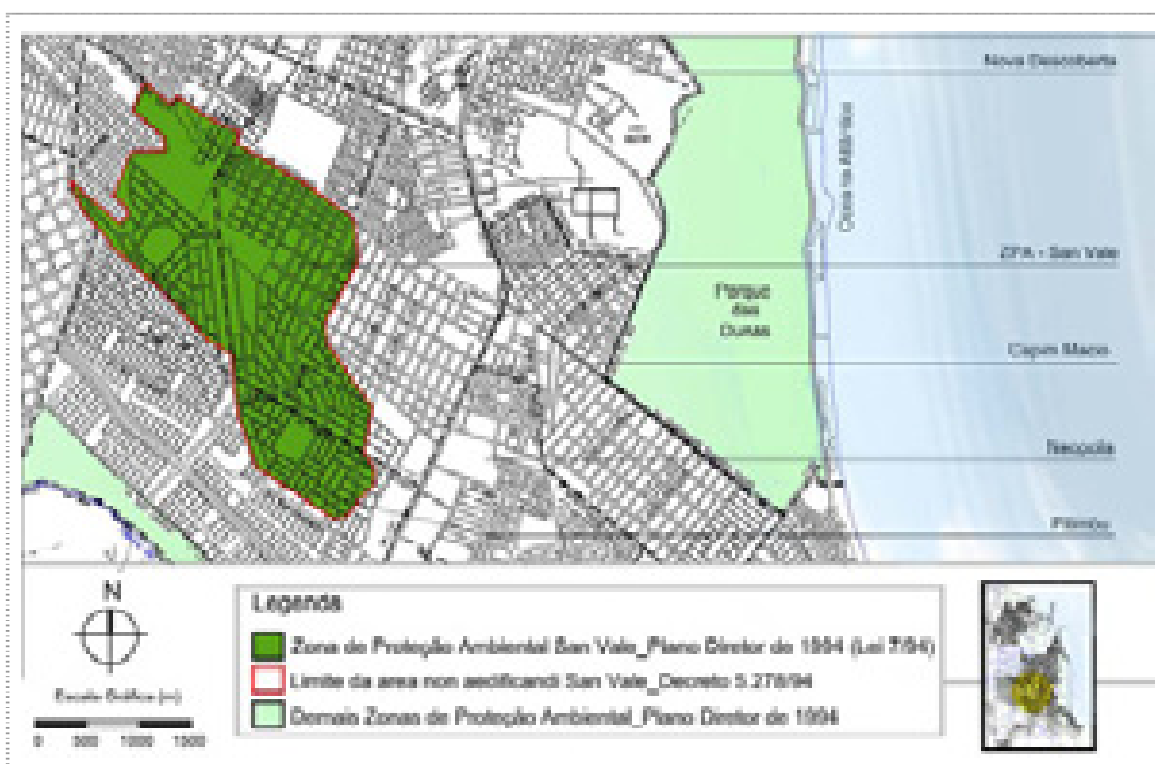


Figura 56 – Localização da Zona de Proteção Ambiental do San Vale.

Fonte: Mapa de Macrozoneamento (Lei Complementar nº 7/1994)

Nota: A delimitação da Zona de Proteção Ambiental coincide com a área *non aedificandi* do Decreto nº 5278/94, anterior ao Plano Diretor de 1994.

A preocupação com essa área já pode ser verificada (antes mesmo de sua inclusão como ZPA naquele Plano Diretor) quando da edição do Decreto nº 5278, em 15 mar. 1994, que declarou *non aedificandi* parte de área localizada no bairro de Pitimbu, momento em que se expressou formalmente a importância ambiental do campo dunar ali situado⁷⁵⁸. Aquele Decreto foi gerado no momento de forte pressão exercida na citada área em razão da construção do prolongamento da Avenida Prudente de Moraes. Segundo o referido Decreto:

⁷⁵⁸ Em reunião realizada na mesma data no CONPLAM (84ª Reunião Extraordinária), registram-se preocupações quanto à necessidade de cumprimento do decreto, considerando a importância ambiental da área.

Art. 1º. Fica considerada “non edificandi” a área definida no croqui anexo, que é parte integrante deste Decreto, com as seguintes confrontações:

Ao Norte – com a Avenida da Integração, Rua da Floresta, Rua Francisco Varela, Avenida Perimetral Sul e Rua São Geraldo;

Ao Sul – com a Avenida dos Xavantes e Avenida Abreu e Lima e Rua Bela Vista;

Ao Leste – com a Rua Estefânia Dias de Melo e Rua Engenheiro Octávio Tavares e Rua dos Potiguares.

A Oeste – com a Avenida Abreu e Lima, Rua São Bernardo, Avenida Leste, Avenida Central e Rua Adolfo Gordo.

Art. 2º. Excetua-se do dispositivo anterior a área alcançada pela obra de prolongamento a Avenida Prudente de Moraes.

A determinação do Executivo em impedir qualquer construção na área especificada naquele decreto teve por fim a preservação da principal área de alimentação do aquífero Dunas/Barreiras que abastece o município, como ali se encontrava expressamente consignado.

A ZPA-1 foi inserida no Plano Diretor de 1994, como Subzona de Conservação da ZPA (art.21, II, b), sendo essa importante área mantida no Plano Diretor de 2007 (art.18, a).

Destaca-se que uma primeira proposta para zoneamento de uso específico daquela área (então denominada “Quadrilátero das Dunas”⁷⁵⁹) já havia sido, no ano de 1993, objeto de parecer⁷⁶⁰ aprovado no CONPLAM⁷⁶¹.

Em face do início dos trabalhos relativos ao prolongamento da Avenida Prudente de Moraes, renovou-se a preocupação com essa importante área. A realização daquela obra suscitou diversos debates no CONPLAM pelo fato da mesma ter sido iniciada antes do trâmite do processo no âmbito do município de Natal (em afronta ao que já determinava o Plano Diretor e o Código de Meio Ambiente do Município)⁷⁶² e sem licenciamento ambiental, o que fez com que se propusesse, de imediato, a realização de audiência pública e, inclusive, a paralisação daquela obra até a análise do projeto.

A definição do traçado ao longo do Loteamento San Vale (onde deveria passar o prolongamento da Avenida Prudente de Moraes), e a liberação da continuação do primeiro trecho daquela obra, não ocorreram sem protestos e sem um amplo debate na

⁷⁵⁹ Os estudos que se encontravam sendo elaborados para a área do denominado “Quadrilátero das Dunas” serviram de fundamento para a instituição da ZPA-1.

⁷⁶⁰ Elaborado por Comissão composta pelo Governo do Estado do RN, Associação Profissional de Geólogos, FIERN e UFRN.

⁷⁶¹ Na 87ª Reunião Extraordinária, realizada em 30 de novembro de 1993.

⁷⁶² Como alegou o então Presidente da Fundação ECO-NATAL, Geólogo Eugênio Cunha, na 81ª Reunião Extraordinária do CONPLAM, realizada em 10 fev. 1994.

sociedade e no CONPLAM⁷⁶³, no qual registram-se preocupações com relação ao movimento de terra, à ocupação daquela área dunar naquele momento e no futuro e com um possível risco de contaminação do aquífero⁷⁶⁴, tendo em vista seu indiscutível valor ambiental⁷⁶⁵, pois tratava-se da “área de maior importância para as reservas do aquífero da cidade”⁷⁶⁶. Naquele momento, além de questionamentos com relação a uma maior participação popular no processo de construção daquela obra⁷⁶⁷, registra-se a previsão de realização de um Seminário sobre a área do Quadrilátero das Dunas, como informou o representante da Associação dos Conselhos Comunitários⁷⁶⁸ na reunião do CONPLAM de 29.3.1994.⁷⁶⁹

Promovida a rediscussão da proposta de regulamentação do Quadrilátero das Dunas (antes aprovada naquele Conselho), contando com elementos técnicos obtidos do EIA-RIMA elaborado (pela empresa ECOPLAN) para instruir o processo de licenciamento daquela obra viária, foi aprovado⁷⁷⁰, com o voto contra do Conselheiro representante da FIERN⁷⁷¹, o parecer da Comissão constituída para proceder a revisão da proposta, constando o seguinte:

O Quadrilátero das Dunas é uma área de grande importância para a cidade. Nela são captadas parte da água para o abastecimento local, além de haver uma comunicação entre o lençol freático, sob as dunas e os diversos mananciais aquíferos da Região Urbana de Natal. A conservação dessa área é, portanto, de importância vital para a saúde dos moradores de Natal e de suas redondezas. Além da necessidade de se manter a fonte de absorção das águas pluviais para alimentar esse aquífero, urge manter a área livre de contaminação, o que poderá ocorrer caso haja uma densificação da área ou a construção inadequada de obras de saneamento básico. Além desses fatores é uma área que ainda apresenta importantes espécimes de vegetação nativa, bem como uma paisagem que mistura o brando das dunas ao colorido da referida vegetação. Assim sendo, a Comissão Relatora é de parecer favorável à proposta de instituição de Zona de Proteção Ambiental do Campo Dunar existente nos bairros de Pitimbu, Candelária e Cidade Nova, dispondo sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas,

⁷⁶³ Esse debate também se repetiu no decorrer do desenvolvimento daquela obra, em face da constatação de que o DER não estaria cumprindo as obrigações contidas na licença concedida.

⁷⁶⁴ Conforme Ata da 82ª Reunião Extraordinária, realizada em 25 fev. 1994.

⁷⁶⁵ Conforme Ata da 81ª Reunião Extraordinária do CONPLAM, realizada em 10 fev. 1994.

⁷⁶⁶ Conforme manifestação do representante da CAERN presente à 83ª Reunião Extraordinária do CONPLAM (8.3.1994). Registra-se que na mesma reunião a comunidade de Candelária e de Cidade Satélite se encontrava representada.

⁷⁶⁷ O que se fez, mais de uma vez, por parte da representante da UFRN no CONPLAM, Amadja Henrique Borges.

⁷⁶⁸ Zacarias Anselmo da Silva.

⁷⁶⁹ Conforme Ata da 88ª Reunião Ordinária.

⁷⁷⁰ Na 90ª Reunião Ordinária do CONPLAM (28.9.1994).

⁷⁷¹ Então, o engenheiro Flávio José Cavalcanti Azevedo.

na sua ultima versão apresentada – após a aprovação do novo Plano Diretor (Lei Complementar nº07/94). Como complementação, propomos o seguinte: 1º) alterar o artigo 5º, ficando a seguinte redação: fica definida uma faixa de domínio de 30m a contar do eixo da Av. Prudente de Moraes no trecho correspondente à ZPA, objeto desta lei. § único – dezessete metros dessa faixa corresponde à faixa mínima com destinação exclusiva a vias secundárias, ciclovias, paradas de ônibus e áreas verdes. 2º) que o IPLANAT elabore, no prazo de 180 dias após a aprovação desta lei, um Plano Básico de Saneamento e de Infiltração das águas pluviais para a área, contendo diretrizes tanto para o domínio público como para o privado⁷⁷².

Alguns meses depois, foi editada a Lei nº 4.664, de 31 de julho de 1995, que viria regulamentar aquela área, incorporando substancialmente os aspectos contidos naquele parecer. Nos termos prescritos nessa lei, a função geral daquela ZPA consistia na preservação e conservação do campo dunar existente nos bairros de Pitimbu, Candelária e Cidade Nova (art.2º). Para tanto, a área da ZPA foi dividida em duas subzonas: uma, denominada Subzona de Conservação (SZ1) e outra, Subzona de Uso Restrito (SZ2). A primeira consistia nas “áreas constituídas de grande potencialidade de recursos naturais, e que apresentam condições de fragilidade ambiental” (art.4º), compreendendo os setores ali especificados. A segunda foi definida como “aquela que se encontra em processo de ocupação, para a qual o Município estabelece prescrições urbanísticas, no sentido de orientar e minimizar as alterações do meio ambiente” (art.5º). Foi também estabelecido que em 180 dias da data da publicação da citada lei seriam concluídos os estudos para definir o tipo de Unidade de Conservação e elaboração do Plano de Manejo para os setores que compunham a SZ1 (parágrafo único do art.4º). Também no mesmo prazo foi determinado ao Poder Executivo a elaboração do Plano Básico de Saneamento e Drenagem da SZ2 (art.12).

Como se observa, a partir da regulamentação da ZPA-1 (através da Lei 4664/95), ocorreu o aumento da área daquela ZPA fixado no Plano Diretor de 1994.

⁷⁷² Conforme Ata da 90ª Reunião Ordinária do CONPLAM, 28 set. 1994.

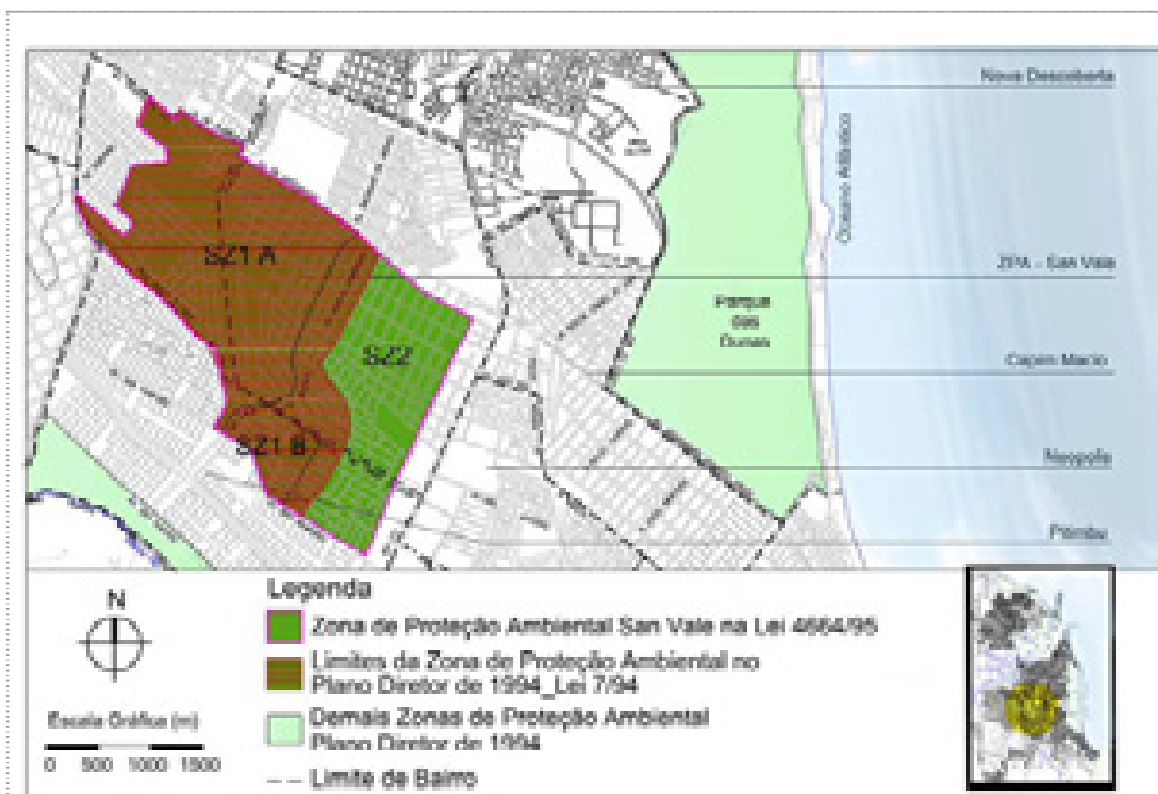


Figura 57 – A regulamentação da ZPA-1, o aumento da área fixada no Plano Diretor de 1994

Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de 1994.

Nota: Modificado pela autora para sobreposição das legislações do Plano Diretor de 1994 e a Lei nº 4664/95.

Posto novo regramento para aquela área ambientalmente frágil, constata-se que, ao longo do tempo, ocorreram várias omissões administrativas na sua proteção, o que expressa a não aplicação daquela lei regulamentadora.

Inicialmente, constata-se que as iniciativas para a elaboração do Plano de Manejo da área só ocorreram no ano de 2006, no âmbito das providências para implantação de uma Unidade de Conservação naquela área (que veio a se constituir no Parque da Cidade Dom Nivaldo Monte).

Entre os diversos aspectos colacionados na proposta de Plano de Manejo⁷⁷³, no bojo do qual se encontra o diagnóstico da área, foi verificado que, dentre seus graves problemas, está a urbanização das áreas de significativo valor ambiental e importantes funções ecossistêmicas no interior daquela ZPA-1 e seu entorno imediato, onde se verifica grande pressão do mercado imobiliário. Aliado a isso, tem-se a existência de um grande e crescente número de ocupações por parte de pessoas de baixa renda na área da SZ1 (dotada de grande fragilidade ambiental, nos termos postos na Lei nº 4.664/95); o que deriva da ausência da implementação de políticas voltadas ao atendimento da

⁷⁷³ Ver em <<http://www.natal.rn.gov.br/parquedacidade/paginas/ctd-760.html>>.

demanda habitacional da população de baixa renda⁷⁷⁴. Isso evidencia a inação do município tanto no campo da efetivação do direito à moradia como no âmbito de suas obrigações com a efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado. Estudando toda essa realidade, a proposta do Plano de Manejo recomendou um reordenamento do uso e ocupação daquela ZPA, no sentido de um maior resguardo das áreas ainda preservadas, com grandes fragilidades e potencialidades ambientais⁷⁷⁵, e de consolidação de algumas situações de ocupação por pessoas de baixa renda⁷⁷⁶.

Ao lado disso, ficou também evidenciado naquele Plano a presença de lixo e entulho na área, a retirada de madeira e areia para a construção civil, saneamento inadequado e outras agressões.

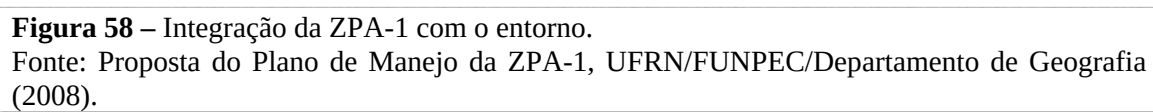
Importante também nessa proposta é a ideia de integração da ZPA-1 com outras ZPA's (2, 3 e 8), através de corredores ecológicos; constante no âmbito da ação estratégica de Reordenação do Uso do Solo⁷⁷⁷. A seguir, encontra-se o mapa que corresponde a essa proposição.

⁷⁷⁴ Aproximadamente 450 (quatrocentos e cinquenta) até o ano de 2006. Dados obtidos dos estudos elaborados para instituição do Plano de Manejo.

⁷⁷⁵ Nesse sentido, foi proposto, por exemplo, que áreas inseridas na atual Subzona de Uso Restrito voltassem a ser de preservação ou de conservação.

⁷⁷⁶ Em local onde o próprio Poder Público havia colocado toda a infraestrutura necessária (Conjunto Nova Cidade localizado no interior daquela ZPA-1). Nesse sentido, a proposta sugere o reconhecimento da situação de interesse social ali existente, no sentido de consolidar aquela ocupação e impedir o seu crescimento.

⁷⁷⁷ Destaca-se que a proposta do Plano de Manejo (2008, p. 157) considera a necessidade de realização de estudos mais aprofundados para caracterização de cada corredor ecológico apontado, visando à avaliação de melhores alternativas de reordenamento urbanístico. Ali também se encontra consignado que os indicadores de corredores ecológicos deveriam ser tratados na elaboração dos Planos Setoriais; sendo recomendada a priorização de planos cujos bairros abrigassem áreas com potencialidade de desenvolver essa função ambiental.



Contudo, ao final de 2009, a (aprofundada) proposta técnica do Plano de Manejo (elaborado pela UFRN/Departamento de Geografia) ainda se encontrava em análise no âmbito administrativo do Município⁷⁷⁸.

Por outro lado, desde a data da edição daquela Lei n.4664/95 nunca houve a elaboração, por parte da Administração Municipal, do Plano Básico de Saneamento e Drenagem da SZ2. Ao final de 2009, com o aperfeiçoamento dos conceitos de “saneamento” e “esgotamento” e o entendimento de que o “esgotamento” deveria preceder à drenagem, as providências administrativas referentes à elaboração de um Projeto de Esgotamento Sanitário para aquela área ainda se encontravam em andamento.⁷⁷⁹

Também observa-se que o estabelecimento de áreas sob condições de grande fragilidade ambiental, como é o caso da SZ1, impunha consequentes medidas, por parte do Poder Público, no sentido de verificar a possibilidade (ou não) de determinados usos privados na área já objeto de parcelamento inserida naquela ZPA. Isso suscitaria a utilização de instrumentos compensatórios nos casos em que fosse eliminado totalmente o conteúdo econômico do direito de propriedade⁷⁸⁰, como a transferência do potencial construtivo ou a desapropriação, conforme o caso. Entretanto, isso não ocorreu.

Destaca-se que algumas omissões administrativas foram objeto da Ação Civil Pública, Processo n.001.06.014114-0, promovida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (45ª Promotoria de Justiça de Defesa), no ano de 2006, com pedidos liminares no sentido de serem determinadas providências ao município de Natal para atendimento ao disposto na Lei 4664/95. Em 3 de julho daquele mesmo ano, foram deferidos parcialmente os pedidos do Ministério Público, sendo determinado ao ente municipal a adoção de importantes providências no sentido da preservação ambiental daquela área. Essa decisão liminar sofreu algumas alterações em momentos subsequentes, em razão do ingresso de litisconsortes⁷⁸¹ no polo passivo⁷⁸² da ação

⁷⁷⁸ Como registram as informações constantes no sítio eletrônico <<http://www.natal.rn.gov.br/parquedacidade/paginas/ctd-760.html>>. Acesso em: 29 dez.2009.

⁷⁷⁹ Em momento posterior à redação desse Capítulo, já no ano de 2010 (maio), constatamos que foi concluído no âmbito administrativo o Plano Diretor de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais para toda a cidade, sendo enviado à Câmara Municipal. Também em maio de 2010 foi firmado o Convênio MTur/CAERN/GOV.RN/N.734218/2010 para apoiar a “Execução do Sistema de Esgotamento Sanitário do bairro San Vale”, no valor total de R\$20.165.180,00 (vinte milhões, cento e sessenta e cinco mil e cento e oitenta reais).

⁷⁸⁰ Aqui nos utilizamos do magistério de Benjamin (1993, p.73).

⁷⁸¹ Nos termos postos no artigo 46 do Código de Processo Civil, o litisconsórcio ocorre quando uma ou mais pessoas litigam no mesmo processo em conjunto, ativa ou passivamente, nas situações ali especificadas.

⁷⁸² O *polo passivo* é aquele no qual se situam os réus numa ação judicial.

(pessoas que haviam comprado lotes na área e estabelecimento de ensino já em funcionamento naquele local), e em razão de medidas processuais interpostas pelas partes litigantes. Dessas, destaca-se (em 2008) o deferimento do pedido do Ministério Público para que a CAERN e o município de Natal, num prazo máximo de 9 (nove) meses, implantassem o Sistema de Esgotamento Sanitário em toda a SZ2 (Subzona de Uso Restrito) da ZPA-1; prazo que, em momento posterior, foi aumentado para 18 (dezoito) meses pelo Tribunal de Justiça do RN (em decisão publicada em 18 fev. 2009). Ao final de 2009, o referido processo judicial se encontrava em curso.

Em razão de sua atuação na referida Ação Civil Pública, a Promotora Gilka da Mata Dias⁷⁸³, titular da 45ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, coloca sua posição quanto à importância daquele ZPA e suas preocupações, assim compiladas:

Considero que não está sendo atendida a função ambiental para a qual aquela ZPA foi instituída. Estudos demonstraram que a proteção efetiva daquela área só se dará quando se tiver um sistema público de esgotamento sanitário de toda a área. A lei reconhece a importância da área, dá prazos para efetivar o sistema de drenagem e esgotamento. Existiu toda uma ação municipal para se constituir uma Unidade de Conservação na área, mas não se fez nada naquilo que necessariamente precisa ser feito: o sistema de esgotamento do entorno. Não adianta colocar placa delimitando a área, cercando a mesma, sem se fazer aquilo que necessariamente se precisa técnica e legalmente fazer. Hoje se tira mais água do San Vale para abastecer a cidade do que dos mananciais superficiais (no caso, a Lagoa do Jiqui). É uma reserva estratégica, necessária, extremamente importante. Natal não está bem planejada quanto ao sistema de abastecimento de água. Não temos um Plano Diretor de abastecimento de água, os mananciais subterrâneos estão contaminados por nitrato; os mananciais estão muito distantes, indisponíveis, em municípios distantes, como o Rio Punaú, Maxaranguape, necessitando de obras muito caras para se trazer esse manancial. Temos que, de maneira eficiente, célere e efetiva, proteger o manancial do San Vale. Estudos demonstram a contaminação de alguns poços naquela área.⁷⁸⁴

Por fim, no âmbito da Administração, no esteio da adoção de várias medidas com relação àquela área, a partir do momento em que se visualizou a necessidade de implementar sua devida proteção, nos termos em que determinados pela Lei n.4664/95 foi criada uma Unidade de Conservação (categoria Parque Municipal), através do Decreto Municipal n.8078/2006, alterado pelo Decreto Municipal n.8093/2007, com objetivo de “preservar o ecossistema característico do campo dunar localizado na Zona

⁷⁸³ Em entrevista à autora.

⁷⁸⁴ Trecho da entrevista da Promotora Gilka da Mata Dias concedida à autora no ano de 2009.

de Proteção Ambiental 1, Sub Zona de Conservação (SZ1-A), às margens da Avenida Omar O' Grady, compreendendo uma superfície de 62,2 hectares".⁷⁸⁵ Em junho de 2008, foi inaugurado o Parque da Cidade do Natal Dom Nivaldo Monte⁷⁸⁶, que passou a se constituir a primeira Unidade de Conservação Ambiental do Município.

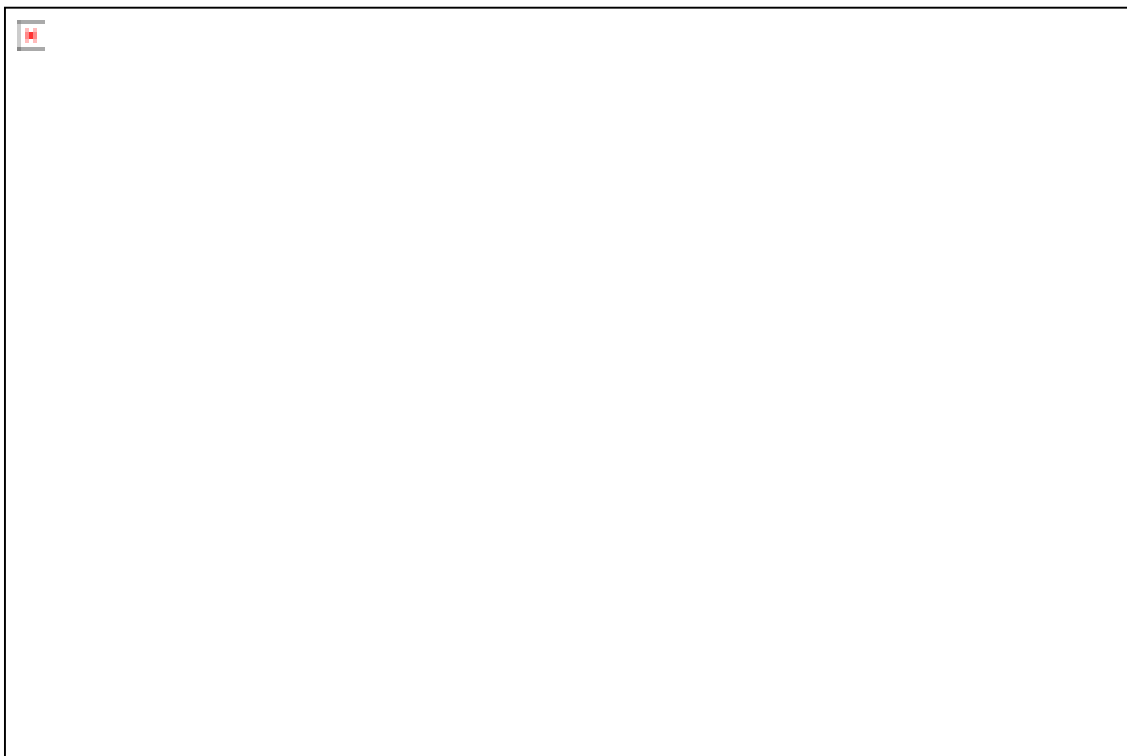


Figura 59 – Vista aérea e delimitação do Parque Dom Nivaldo Monte.

Fonte: <<http://www.natal.rn.gov.br/parquedacidade/paginas/ctd-482.html>>. Acesso em: 20 ago. 2010.



Figura 60 – Aspecto geral da restinga arbustiva densa, tipo de vegetação natural com maior expressão territorial na ZPA-1.

Fonte: Luiz Antonio Cestaro (jul. 2007).

⁷⁸⁵ Natal, Decreto Municipal nº 8.093, de 2 jan. 2007. Disponíveis em: <<http://www.natal.rn.gov.br/legislacao/decretos>>. Acesso em: 15 dez. 2009.

⁷⁸⁶ Essa denominação ao Parque foi dada através do Decreto nº. 8.093, de 2 de janeiro de 2007.



Figura 61 – Área construída na ZPA-1 - ao fundo habitações com alto padrão de construção
Fonte: Diagnóstico Ambiental da ZPA 1 contido na proposta do respectivo Plano de Manejo.

Por sua enorme importância, registra-se a realização de campanha “Salve a água potável de Natal” promovida em 2010 pelo Ministério Público Estadual e parceiros⁷⁸⁷, voltada a chamar a atenção para a necessidade de evitar a contaminação do último manancial de água potável existente em Natal (na reserva subterrânea da ZPA-1) e obter junto ao Poder Público Federal, Estadual e Municipal os recursos para a instalação do sistema de esgotamento para ali exigido. A resposta da sociedade ocorreu através da subscrição de abaixo assinado que contou com 21.532 (vinte e um mil quinhentos e trinta e duas) assinaturas. Dois meses após o encerramento da campanha, foi celebrado o já referido Convênio entre os Governos Federal e Estadual para a execução do Sistema de Esgotamento Sanitário do bairro de San Vale.

5.4.1.2 A ZPA-3 - entre o Rio Pitimbu e Avenida dos Caiapós (Cidade Satélite)

A importância ambiental da ZPA-3 já havia sido visualizada desde o Plano de 1984, sendo que praticamente toda a área definida no Plano Diretor de 1994 se identifica com aquela constante do Plano de 1984.

⁷⁸⁷ Instituto de Desenvolvimento da Educação (IDE); Federação dos Conselhos Comunitários de Natal (FECNAT); IFRN; CAERN; Rede de Supermercados Nordeste; Agência Reguladora de Saneamento Básico (ARSBAN); Arquidiocese de Natal; Shopping Midway Mall; Tribunal de Justiça (TJ/RN); OAB/RN; Arte Digital; além de várias escolas públicas e particulares da cidade, faculdades e universidades, e a imprensa de modo geral. Disponível em: <www.mp.rn.gov.br/aguapotavel>. Acesso em: 22 ago. 2010.



Figura 62 – Sobreposição dos Planos Diretores de 1984 e 1994, com destaque à área do rio Pitimbu, posteriormente ZPA-3.

Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de 1994.

Nota: As informações sobre o Plano Diretor de 1984 são em formato de mancha, sem precisão, já que à época da formulação do Plano não havia o uso do georeferenciamento em Natal, o que não impede de se ter uma indicação da área protegida em 1984.

Inserida como área protegida no art.21, II, alínea *d*, do Plano Diretor de 1994, essa área foi mantida no Plano Diretor de 2007 (art.18, c); não se identificando nenhum indicativo de modificação em sua norma protetiva tampouco em sua regulamentação desde o momento em que foi instituída, ainda que se tenha notícia de uma nova proposta para a área⁷⁸⁸.

A regulamentação dessa área foi precedida de estudo técnico realizado pela então Fundação ECO-Natal. A partir da pesquisa empírica realizada, verificamos que tal estudo foi apresentado no CONPLAM⁷⁸⁹ em que foi formada comissão para relatar o

⁷⁸⁸ Conforme informaram Ana Miriam Machado da Silva Freitas (titular da SEMURB no período 2004-2008) e José Edilson Bezerra (engenheiro e servidor efetivo da SEMURB). Contudo, até o final do ano de 2009, não houve a formalização de qualquer proposta administrativa nesse sentido.

⁷⁸⁹ Na 97ª Reunião Ordinária do CONPLAM, 15 ago. 1995, pelo Geólogo da Fundação ECO-NATAL (José Gilson Vilaça) e pelo advogado Fábio Ricardo Silva Góis. Na ocasião, o técnico da Fundação ECO-NATAL esclareceu que para a definição do uso e potencial daquela área foram vistos os aspectos físicos, geológicos, geomorfológicos, de hidrogeologia, saneamento e outros.

processo⁷⁹⁰, tendo a mesma apresentado parecer (aprovado por unanimidade), propondo algumas alterações e sugestões à proposta daquela fundação. Destaca-se do referido parecer alguns aspectos essenciais que instruíram a aprovação da regulamentação dessa área protegida, quais sejam:

- a) a área se caracteriza pela presença de resquício da morfologia e vegetação costeiras (dunas e tabuleiro), da área correspondente à vertente e terraços fluviais do Rio Pitimbu;
- b) é uma das poucas áreas, no Município de Natal, que ainda não apresentam um adensamento populacional significativo com uso residencial;
- c) a definição dessa área como de relevante interesse ambiental pelo Plano Diretor de 1994 teve em vista que a mesma se caracteriza por possuir recursos naturais importantes para a manutenção do Rio Pitimbu e, conseqüentemente, da qualidade ambiental do município.

Justificando cada uma das alterações propostas, em seu parecer, a comissão pontuou importantes aspectos sobre a proteção ambiental daquela área. Vejamos:

A regulamentação das ZPA's que englobam recursos hídricos (rios, riachos e lagoas) e dunas que se encontram nos limites do Município, não é suficiente para assegurar a preservação de tais recursos, principalmente daqueles que abrangem municípios vizinhos. Os efeitos dos impactos negativos que possam ocorrer a estes recursos virão a se refletir nos municípios adjacentes. Os cursos d'água, mais especificamente, podem estar presentes em unidades administrativas que não sejam limítrofes com o Município de Natal, como é o caso do Rio Pitimbu, que banha os municípios de Macaíba, Natal, Parnamirim e Nísia Floresta⁷⁹¹.

⁷⁹⁰ Composta pelos Conselheiros Lúcio José Cavalcanti (representante da Associação Profissional dos Geólogos) e Ana Maria Teixeira Marcelino (IAB/RN).

⁷⁹¹ Parecer sobre o Projeto de Lei para regulamentação da ZPA-3 (integrante da Ata da 90ª Reunião Extraordinária do CONPLAM realizada em 19 dez. 1995).



Figura 63 – Vista parcial da ZPA-3.

Fonte: Arquivo pessoal da autora (2010).

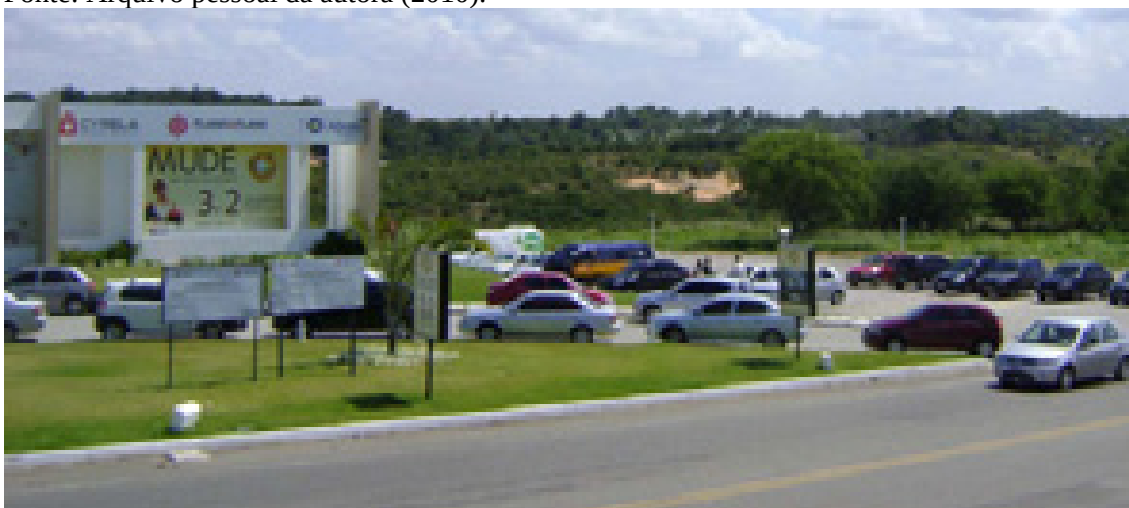


Figura 64 – Vista parcial da ZPA-3, limite da BR 101.

Fonte: Arquivo pessoal da autora (2010).

Continuando na visão sistêmica que deveria ser imprimida às áreas passíveis de regulamentação, como a ZPA-3, o parecer finaliza apontando para uma necessária integração entre o Município de Natal e o Governo do Estado do RN no sentido de realizar fóruns que sinalizem “para a criação de instrumentos legais e ações conjuntas que viabilizem a gestão das áreas de interesse ambiental que extrapolam o limite territorial do Município de Natal.”⁷⁹²

⁷⁹² Parecer sobre o Projeto de Lei para regulamentação da ZPA-3 (integrante da Ata da 90ª Reunião Extraordinária do CONPLAM realizada em 19 dez. 1995).

Após estabelecer regramento restritivo nas Subzonas onde foi permitido o uso e ocupação (SZ1 e SZ3), visando principalmente à proteção dos recursos hídricos e do ecossistema dunar ali inserido, e com esse mesmo objetivo impedir qualquer edificação em duas de suas Subzonas (SZ2 e SZ4), a referida lei instituiu um trecho de área de preservação permanente (ar.10) e proibiu o licenciamento de qualquer empreendimento numa faixa de 250m (duzentos e cinquenta metros) a contar do eixo do Rio Pitimbu (art.12). Importante destacar, ainda, que a lei instituiu o gravame *non aedificandi* à faixa de domínio do prolongamento da Av. Prudente de Moraes na ZPA-3, como reserva de futura expansão daquela mesma via (art.13).

Contudo, não se identificam medidas administrativas, por parte do Poder Público Municipal, no sentido de serem adotados mecanismos de compensação das áreas particulares onde se impediu qualquer utilização. Por outro lado, também nessa área se verificam ocupações por parte de famílias de baixa renda excluídas do acesso ao mercado formal de habitação. De outro modo, importa destacar que no momento da edição daquela Lei nº 5237/2001 se encontrava, no âmbito do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONEMA, um debate sobre a preservação do Rio Pitimbu⁷⁹³, onde se registra a forte presença da sociedade organizada, através do Movimento Pró-Pitimbu⁷⁹⁴.

Constatou-se, ainda, que a Lei Estadual nº 8.426, de 14 de novembro de 2003, veio estabelecer diretrizes de ordenamento para a faixa de proteção ambiental do Rio Pitimbu; determinando a largura mínima para cada margem (300 metros) e definindo áreas de preservação permanente e passíveis de uso e ocupação. Podemos dizer que a disciplina de proteção ao ecossistema frágil do Rio Pitimbu e seu entorno (posta na referida Lei Estadual) veio se somar ao disposto na legislação municipal; ampliando o resguardo ambiental àquela área⁷⁹⁵. Em 2006, veio a Resolução nº 1 do CONEMA dispor sobre procedimentos para o licenciamento ambiental, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental de atividades e empreendimentos a serem

⁷⁹³ Como se registra na Ata da Décima Nona Reunião Ordinária do CONEMA, realizada em 24.3.2001.

⁷⁹⁴ Movimento social formado por equipe multidisciplinar, tendo com objetivo de trabalho uma atuação de pesquisa e apresentação de propostas no sentido de conter a degradação no entorno do Rio Pitimbu e na sua bacia, como esclareceu Kalazans Bezerra, um dos membros atuantes do Movimento Pró-Pitimbu à época, na 19ª Reunião Ordinária do CONEMA, realizada em abril de 2001, cópia obtida em <http://www.idema.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/idema/entidades_ambientais/gerados/conema_atas_ordinarias.asp>. Acesso em: 18 jul. 2010.

⁷⁹⁵ Assim entendendo, consideramos que, a partir da Lei Estadual 8426/2003 (editada considerando o interesse regional de proteção e defesa daquele rio e do ecossistema no qual o mesmo se insere), a disciplina protetiva ali contida se sobrepõe ao disposto na legislação municipal naquilo em que lhe for contrário.

localizados naquela faixa de proteção ambiental; regramento que, em nosso pensar, igualmente se aplica no sentido de um maior resguardo àquele ecossistema frágil.

É de se registrar, contudo que, embora evidente seja o interesse supramunicipal envolvendo essa ZPA, não se registram medidas no sentido da integração de ações e legislações visando à garantia da proteção a essa (importante) área ambiental, pelos dois entes federados coobrigados (Município de Natal e Estado do RN) no dever de *efetivação/concretização* do direito fundamental ao meio ambiente.

Por outro lado, verifica-se ao final de 2009 um fato de grande repercussão envolvendo a construção de uma estrada (Via Metropolitana) pelo Governo do Estado do RN, em parte de área situada naquela ZPA-3. Entendendo ter ocorrido infração à Lei Federal n. 11.428/2006 e seu Decreto regulamentador (n. 6.660/2008), diplomas legais que tratam da utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica, os titulares da 4ª Promotoria de Justiça de Parnamirim e da 12ª Promotoria de Justiça de Natal ajuizaram Ação Civil Pública contra o DER e o IDEMA. Da leitura da petição inicial daquela ACP, observa-se que aqueles promotores colocaram em pauta, dentre outras coisas, que na faixa de terra *non aedificandi* de que trata o artigo 13 da referida Lei Municipal 5.273/2001 se contêm áreas vegetadas protegidas por legislação federal (aperfeiçoada após a edição daquela regulamentação).

Ainda que aqui não se adentre na questão objeto dessa ação judicial, o conhecimento dela e de seus fundamentos se coloca de enorme importância no sentido de suscitar a devida análise no âmbito dos estudos sobre a revisão da norma regulamentadora da ZPA-3⁷⁹⁶, no que diz respeito a proteger os inegáveis atributos ambientais que aquela área resguarda.

5.4.1.3 A ZPA-4 - cordões dunares do Guarapes

Considerada uma das ZPA's mais controversas daquelas instituídas pelo Plano Diretor de 1994 (no art.21, II, b), essa foi regulamentada no ano de 1997, e mantida no Plano Diretor de 2007 (art.18, d).

⁷⁹⁶ Que, como veremos, se iniciaram no ano de 2009, no âmbito de contrato celebrado entre o Município de Natal e o IBAM.

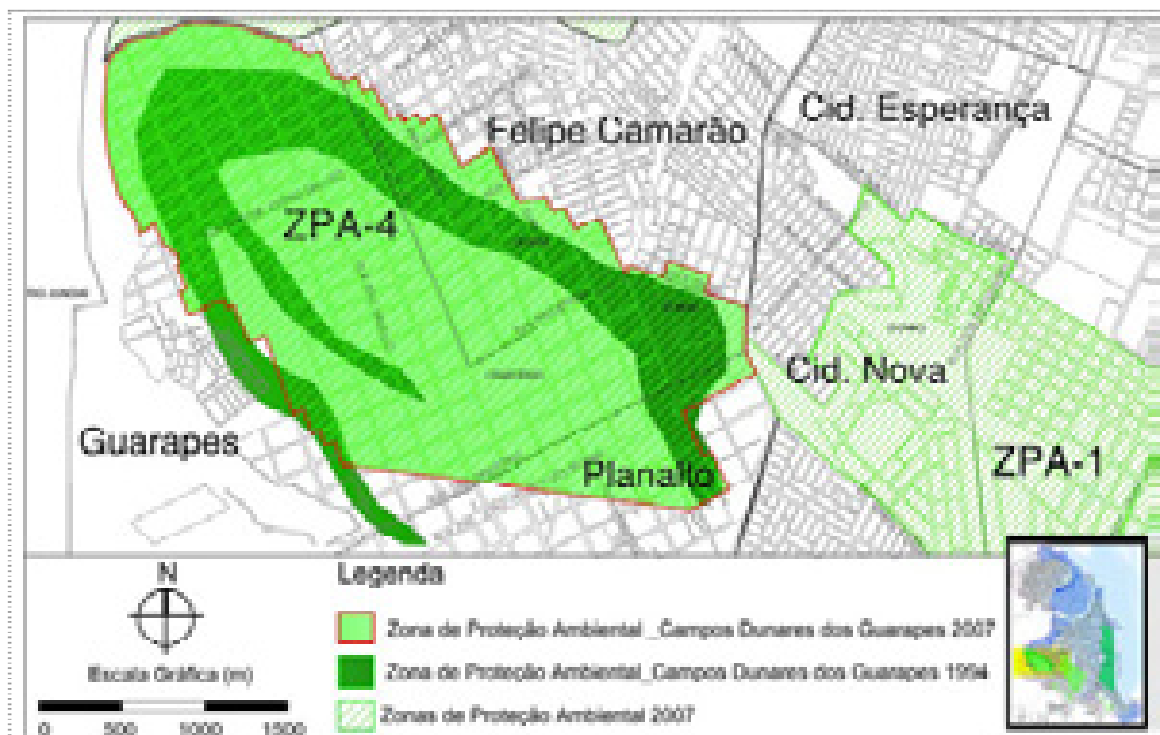


Figura 66 - Interseção da ZPA-4 dos Planos Diretores de 1994 e 2007.

Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de 1994.

Nota: Modificado pela autora



Figura 67 – Vista parcial da ZPA-4.

Fonte: Arquivo pessoal da autora (2010).

A exemplo da ZPA-3, essa área foi objeto de estudo técnico por parte da Fundação ECO-NATAL⁷⁹⁷, estudo apresentado no CONPLAM⁷⁹⁸ no ano de 1996, em

⁷⁹⁷ Na 105ª Reunião Ordinária do CONPLAM, 3 set. 1996, o técnico da Fundação ECO-NATAL esclareceu que para a definição do uso e potencial daquela área foram vistos os aspectos físicos, geológicos, geomorfológicos, de hidro-geologia, saneamento e outros. Registra-se que, em momento posterior, o IPLANAT participou dos estudos que vieram a instruir a regulamentação da área.

⁷⁹⁸ Na 102ª Reunião Ordinária, realizada em 26 de março de 1996.

que foi nomeada comissão para relatar o processo referente à sua regulamentação. Importante destacar que na ocasião da apresentação do relatório sobre a mesma⁷⁹⁹ foi visto que, além de ser uma área privilegiada, por sua composição dunar, nela já existiam ocupações irregulares e conflitos.

Aprovado os pareceres da Comissão e da Conselheira Relatora na reunião do CONPLAM realizada em 24.9.1996⁸⁰⁰, somente no ano 1997 foi enviado à Câmara Municipal o Projeto de Lei referente à regulamentação dessa ZPA, através de Mensagem onde se encontra consignado que a proposta viria atender à necessidade de disciplinar “o uso da área frágil face às preocupações referentes ao risco de multiplicação de favelas, proliferação de vetores e retirada de areia de dunas”, com objetivo “de permitir a compatibilização do crescimento dos bairros de Guarapes e Felipe Camarão, com as condições naturais daquela área”⁸⁰¹.

Em 10 de dezembro de 1997, foi sancionada a Lei n.4.912, que viria regulamentar aquela área. Conforme se constata do texto legal, aquela ZPA foi subdividida em três subzonas, quais sejam (art.3º):

- I – Subzona que compreende as feições de flancos de dunas, os corredores dunares e a associação de dunas e corredores interdunares – SZ1;
- II – Subzona que corresponde à associação de tabuleiro costeiro e corredores interdunares – SZ2;
- III – Subzona que corresponde às feições planas ou suavemente onduladas de tabuleiro costeiro – SZ3.

A SZ1, por sua vez, foi subdividida em três setores (SZ1-A, SZ1-B e SZ1-C); sendo que nos dois primeiros ficou expressamente proibido o desmatamento, movimento de terra e qualquer edificação, no último, permitiu-se alguns usos (residencial, recreação e lazer, chácara, turismo e similar) com restrições, inclusive de gabarito (7,5m).

Na SZ2 ficou permitido os usos de sítio, recreação, lazer e similares, com prescrições específicas ali fixadas; enquanto na SZ3 estabeleceu-se os usos, densidade e demais prescrições urbanísticas previstos para a Zona de Adensamento Básico no Plano Diretor de 1994.

⁷⁹⁹ Por parte do Conselheiro Lúcio José Cavalcanti na 105ª Reunião Ordinária do CONPLAM (3 set. 1996).

⁸⁰⁰ Conforme Ata da 106ª Reunião Ordinária.

⁸⁰¹ Informações obtidas a partir da minuta de mensagem elaborada pela Procuradoria Geral do Município, através de sua Procuradoria de Meio Ambiente, a partir das informações encaminhadas pela Fundação ECONATAL e pelo IPLANAT.

Contudo, observa-se nessa ZPA dois problemas que acabaram por tornar inaplicável o regramento protetivo ali estabelecido. O primeiro deles se identifica com o que ocorreu nas demais ZPA's estudadas, qual seja: o estabelecimento de restrições absolutas ao uso da propriedade sem que houvesse a aplicação de instrumento de compensação (especialmente a transferência do potencial construtivo). O segundo deles consiste na existência de loteamento, ocupações por famílias de baixa renda e conflitos fundiários.

Com relação ao primeiro deles, registra-se ação judicial promovida, no ano de 1999, pelo proprietário de extensa área contida naquela ZPA-4⁸⁰², na qual o autor pleiteou indenização pela instituição de restrições administrativas ao direito de propriedade decorrentes da Lei n.4.912/97; tendo obtido decisão favorável por parte do Juiz da 3ª Vara da Fazenda Pública, decisão que, após confirmação pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte e pelo Superior Tribunal de Justiça, transitou em julgado, encontrando-se (até dezembro de 2009) em fase de execução, cujo valor indenizatório arbitrado pelo Julgador do feito, em 28 de setembro de 2009, já importava em R\$15.942.440,86 (quinze milhões, novecentos e quarenta e dois mil, quatrocentos e quarenta reais e oitenta e seis centavos), sem que fossem acrescidos correção monetária, juros compensatórios e moratórios⁸⁰³.

Por outro lado, registra-se que a existência de ocupações, conflitos fundiários e tensão social naquela ZPA foi inicialmente objeto de ações administrativas promovidas no âmbito da SEMURB⁸⁰⁴ e, posteriormente, da Ação Civil Pública n.001.01.010093-9, promovida pelo Ministério Público Estadual através de sua 28ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, contra o Município de Natal e os ocupantes daquela área protegida⁸⁰⁵, tendo como pedido de mérito “a obrigação de fazer, consistente em promover permanentemente toda e qualquer medida que seja necessária para impedir a degradação ambiental daquela ZPA” e como pleitos liminares o levantamento completo

⁸⁰² Gerna Agropecuária e Industrial Ltda.

⁸⁰³ Como se encontra consignado nas informações obtidas no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte: <http://www.tjrn.jus.br:8080/sitetj/pages/pesquisa/frame_pesquisa_seij.jsp>. Acesso em: 28 dez.2009.

⁸⁰⁴ O que ocorreu através do Processo n°.1.748/98.

⁸⁰⁵ Conforme informações obtidas através do sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, <http://www.tjrn.jus.br:8080/sitetj/pages/pesquisa/frame_pesquisa_seij.jsp>. Acesso em 20 dez.2009. Tal ação foi precedida de inquérito civil público provocado pela mesma Gerna Agropecuária e Industrial Ltda.

de todas as invasões verificadas naquela Zona⁸⁰⁶ e posterior notificação dos “invasores” para desocupação do local em prazo exíguo a ser assinalado pelo Juízo. Decidindo sobre os pedidos liminares, o Juiz da 5ª Vara da Fazenda Pública deferiu parcialmente os pedidos liminares, determinando ao município de Natal o levantamento completo de todas as ocupações e edificações naquela ZPA, com a juntada aos autos de relatório detalhado com relação às ocupações, principalmente no tocante à SZ1. Após várias medidas administrativas e judiciais, registra-se que em 2 de agosto de 2007 foi oralmente apresentada proposta de conciliação, por parte do Município de Natal, no sentido de apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, proposta de execução para “desocupação da área de sub-zonas de proteção permanente”⁸⁰⁷ daquela ZPA-4, com o respectivo “cronograma de diagnóstico, elaboração do projeto, etapas e prazo para a sua efetivação”⁸⁰⁸. Destaca-se que naquela ocasião o Ministério Público concordou (igualmente de forma oral) com tal proposta de conciliação. Contudo, até o final do ano de 2009, não havia sido efetivado o ajuste proposto.

Ainda com relação à ZPA-4, identificou-se uma questão de alteração de limites. Como informa o Secretário Adjunto de Licenciamento e Fiscalização da SEMURB⁸⁰⁹, isso ocorreu já que a regulamentação procedida através da Lei 4.912/97 estabeleceu um limite diferente do que estava contido no Mapa do Plano Diretor de 1994 (considerado ter sido desenhado de forma errada)⁸¹⁰, cujo limite contido naquela regulamentação foi adotado no Plano Diretor de 2007.

⁸⁰⁶ Sendo requerido fosse feito no prazo de 30 dias, com o envio de “relatório pormenorizado onde constasse qualificação completa dos invasores e local exato onde se encontram instalados, anexando fotografias comprobatórias”. Informações obtidas nos autos da referida ação judicial.

⁸⁰⁷ Acredita-se que aquela proposta oral estava a se referir às áreas inseridas na SZ1-A e SZ1-B, nas quais incidiam maiores restrições no sentido de sua preservação.

⁸⁰⁸ Conforme se observa das informações contidas na Ação Civil Pública nº. 001.01.010093-9, obtidas através do sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte.

⁸⁰⁹ Arquiteto Daniel Nicolau Vasconcelos Pinheiro.

⁸¹⁰ Nesse particular aspecto, pontua-se a necessidade de respeito aos limites estabelecidos no Plano Diretor, cuja alteração somente poderia ocorrer por lei da mesma hierarquia, vedado qualquer comprometimento de atributos que justifique sua proteção, e atendido os princípios da publicidade e da gestão democrática da cidade. No caso presente, ainda que a diferença de área protegida entre a lei regulamentadora e o Plano Diretor de 1994 tenha sido a maior no todo (embora com diferente limitação), entendemos pela necessidade de atendimento aos requisitos legalmente exigíveis. Considerando que o Plano Diretor de 2007 acatou o aumento da área protegida, não persiste dúvida quanto a suas dimensões.

5.4.2 A regulamentação da ZPA-5 (Lagoinha) e sua polêmica alteração – uma perda injustificável

Constituindo-se como a ZPA que suscitou maior atenção da sociedade, de instituições públicas e da imprensa, a área onde se encontra a ZPA-5 teve sua proteção inaugurada pelo Plano Diretor de 1994 (art.21, II, f), regulamentada em 2005, e mantida no Plano Diretor de 2007 (art.18, e).

O debate sobre a construção da lei⁸¹¹ que viria regulamentar essa importante área ambiental iniciou-se em 2001, no CONPLAM⁸¹². Em novembro daquele mesmo ano⁸¹³, foi iniciada a apresentação do relatório sobre a ZPA-5⁸¹⁴, não tendo o parecer do Relator obtido o aval do Conselheiro Lúcio José Cavalcanti (que compunha a Comissão designada para a regulamentação); fato que fez com que o processo fosse retirado de pauta e devolvido à SEMURB. No mês seguinte⁸¹⁵, a regulamentação da ZPA-5 retornou ao CONPLAM, sendo aprovadas algumas alterações⁸¹⁶ na proposta em análise.

⁸¹¹ Destaca-se que aqui não se adentrará nos aspectos referentes ao estudo técnico realizado pela SEMURB pelo fato de não termos obtido dados suficientes para tanto. Contudo, registra-se posição da Secretaria da SEMURB no período 2004-2008, Ana Miriam Machado, no sentido que, embora no início de sua gestão tenha dado andamento àquela regulamentação (que já estava pronta), verificou, em momento posterior (quando da implementação da Lei), que havia diversos problemas na mesma, ainda porque “houve uma corrida muito grande para se construir na área e se percebeu que não era daquela forma que se queria levar a regulamentação das outras áreas”, o que se constituiu em um alerta para as outras regulamentações. No mesmo sentido, foi a manifestação do engenheiro e assessor técnico da SEMURB, José Edilson Bezerra (em entrevista à autora), que argumentou que foi visto posteriormente que um dos limites daquela ZPA-5 ficava no meio de uma duna, não tendo conhecimento das razões técnicas que determinaram tal prescrição.

⁸¹² Na 99ª Reunião Extraordinária do CONPLAM (6.9.2001). Nessa ocasião, o Secretário da SEMURB Emilson Medeiros e o técnico Gilson Vilaça fizeram a apresentação do processo, em fotografias e mapas; tendo sido constituída Comissão composta dos membros representantes dos seguintes órgãos: AGERN, IAB/RN, OAB/RN, FIERN e Instituto Histórico-Geográfico do RN. Naquela ocasião, ficou estabelecido que a Comissão deveria apresentar relatório conclusivo no próximo dia 25 de setembro.

⁸¹³ Na 120ª Reunião Ordinária, 6 nov. 2001.

⁸¹⁴ Pelo representante da OAB/RN, Conselheiro Stênio Petrovich Pereira.

⁸¹⁵ Na 121ª Reunião Ordinária (18.12.2001).

⁸¹⁶ As alterações propostas foram as seguintes: 1ª) sugestão de acréscimo de um parágrafo ao artigo 4º da proposta, referente à elaboração de relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA), por parte do então Secretário da SEMURB (Delevam Gutemberg Queiróz de Melo). A partir dessa sugestão de acréscimo foi aprovada, por unanimidade, a inclusão do §5º, nos seguintes termos: “dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental (EIA) e respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA), a serem submetidos a aprovação do órgão ambiental competente e do CONPLAM, o licenciamento do sistema viário que venha a transpor a subzona SZ1”; 2ª) substituição da palavra “preservação” por “conservação” no art.3º, por parte do então representante da OAB/RN. A redação do artigo seria a seguinte: Art.3º. A ZPA-5, de que... a saber: “I – Subzona de conservação, que compreende os cordões de duna...” . Essa proposta aprovada por 5 votos a favor e 4 contra (representantes do IAB/RN, da AGERN, do Governo do Estado do RN e do Instituto Histórico-Geográfico do RN) e 3ª) sugestão da expressão “além de observar o Estatuto da Cidade, Lei 10.540”, também por parte do então representante da OAB/RN; que foi rejeitada. A indicação do número da Lei do Estatuto da Cidade foi equivocada, vez que a mesma é a Lei Federal nº. 10.257/2001.

Contudo, submetida aquela proposta à apreciação da Procuradoria Geral do Município⁸¹⁷, foi sugerido o seu não acatamento, por parte do Chefe do Executivo, em face de alguns (principais) aspectos que demonstraram que a decisão adotada pelo CONPLAM não seguiu o caminho de buscar a melhor proteção para aquela área extremamente vulnerável em termos ambientais. Os aspectos destacados no referido parecer da Procuradoria foram os seguintes⁸¹⁸:

1. que inexistiu justificativa técnica para a alteração do termo “preservação” por “conservação” no artigo 3º da proposta. Ou melhor, foi verificado que a alteração proposta contrariava o estudo técnico apresentado pela SEMURB como subsídio à proposta, onde aquela área de fragilidade foi expressamente considerada como objeto de “preservação” como ficava evidenciado do item 4.1 do estudo que integrava os autos administrativos da proposta. Isso fazia com que a alteração da denominação viesse a modificar toda a diretriz que inspirou a proposta apresentada pela SEMURB (a estabelecer diferente tratamento para as áreas ali existentes, conforme suas características e conformações, se configurando quatro Subzonas distintas). Desse modo, ficou consignado naquele parecer jurídico que tal alteração vinha se contrapor ao interesse público⁸¹⁹ de resguardo de parte daquela área, nos termos contidos no referido estudo técnico. Ademais, considerando que a motivação se colocava como um dos requisitos essenciais dos atos administrativos, a inexistência de justificativa técnica para tal alteração fragilizava completamente aquela deliberação;
2. que, quanto à alteração referente ao acréscimo ao projeto original do §5º ao art.4º à proposta⁸²⁰, viu-se que a inclusão de tal dispositivo legal viria permitir o uso daquela área para fim não previsto na proposta original (sistema viário), vez que, como se observava do §1º c/c o §2º do artigo 4º da proposta enviada pela SEMURB, para ali se encontravam previstos somente os usos para

⁸¹⁷ Através de Parecer proferido nos autos do Processo nº21.861/01 (tendo como interessado a SEMURB e como assunto a ZPA-5), por esta autora, então titular da Procuradoria do Meio Ambiente, em 16 de abril de 2002.

⁸¹⁸ Esses dados foram obtidos de cópia do parecer constante nos arquivos desta autora, vez que, em razão de nossa atuação na Procuradoria de Meio Ambiente da PGM-Natal, elaboramos e subscrevemos aquele documento.

⁸¹⁹ Quanto à configuração de *interesse público* tomamos o disposto na Lei nº 5.239, de 15 dez. 2000, que, em que pese sua aplicação direta para a regulamentação do art.12 da Lei Orgânica, vem demonstrar a importância dos pareceres técnicos dos órgãos municipais – dentre os quais a SEMURB – quanto à existência de óbices aos fins pretendidos. Analogicamente, para o caso em questão temos que: se a SEMURB, através de aprofundado estudo técnico, já havia indicado os usos que entendia devidos para a ZPA-5, materializando-os em minuta de proposta de lei encaminhada ao COMPLAM, quaisquer modificações por parte daquele Conselho deveria estar fundamentada em justificativa técnica ou jurídica que apontasse qualquer equívoco por parte daquele órgão técnico ambiental, devidamente apreciada pelo mesmo Conselho. Inexistindo tal motivação, entendeu-se pela ausência de *interesse público* nas alterações propostas pelo COMPLAM.

⁸²⁰ “§5º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental (EIA) e respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA), a serem submetidos à aprovação do órgão ambiental competente, o sistema viário que venha transpor a SZ1”. Viu-se que a obrigação de apresentação de EIA/RIMA se referiu apenas ao caso de licenciamento de *sistema viário* que viesse transpor a SZ1 da proposta.

atividades voltadas à pesquisa científica, programas de educação ambiental e ações de recuperação (§1º do art. 4º) e, ainda, em casos de obras de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de drenagem pluvial ou de produção de energia eólica (como previa o §2º daquele mesmo artigo). Assim, a introdução desse novo tipo de uso (sistema viário), sem qualquer estudo técnico que o justificasse, nem tampouco qualquer outra justificativa, viria se colocar em flagrante desacordo com o interesse público de regular aquela área de fragilidade, conforme suas características e particularidades ambientais.

3. que a terceira alteração viria incluir mais uma hipótese de uso a ser permitido naquela ZPA-5. Isso porque incluindo a expressão “além de observar o artigo 32 do Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257⁸²¹” se estaria permitindo naquela área a operação urbana consorciada (instrumento previsto no referido artigo 32 do Estatuto). Nesse momento, o parecer jurídico entendeu que essa alteração proposta viria desfigurar totalmente a disciplina prevista para a SZ-1, área de maior fragilidade e, portanto, a requerer maior resguardo em seu uso; tudo como devidamente contido no estudo técnico que instruíra os autos administrativos.

Acatando os argumentos do órgão jurídico do Município, o Chefe do Executivo encaminhou o Projeto de Lei da ZPA-5 ao Legislativo, com fundamento nos principais aspectos⁸²²:

- a) que a ZPA-5 é formada pelo complexo de dunas e lagoas com desenvolvimento de vegetação com espécies predominantemente de formação de tabuleiro litorâneo e mata atlântica; ecossistema que se constitui numa das principais áreas de recarga dos aquíferos (águas subterrâneas) do Município de Natal. A regulamentação dessa Subzona, determinada pelo Plano Diretor, (no §1º do artigo 21 c/c o artigo 68) demonstra a necessidade do (interesse público) de promover o devido disciplinamento urbanístico e ambiental daquela área, considerada de relevante interesse ambiental para o Município de Natal
- b) que o Projeto de Lei apresentado foi elaborado a partir de fundamentados estudos hidromorfológicos, geomorfológicos, biológicos, topográficos, além daquele referente ao uso e ocupação do solo, tendo como objetivo essencial definir as limitações e potencialidades de uso para que a região pudesse ter um desenvolvimento ecologicamente equilibrado, conciliando o desenvolvimento da ocupação humana com os condicionantes físicos, bióticos e antrópicos; tudo de forma a garantir a proteção e defesa do meio ambiente imposta pela Constituição Federal, em artigo 225 e pelas diretrizes e objetivos da política de meio ambiente dos quais trata a Lei Orgânica, o Plano Diretor e o Código de Meio Ambiente do Município de Natal.

⁸²¹ O número da lei foi indicado incorretamente na Ata da 121ª Reunião Ordinária do CONPLAM.

⁸²² Contidos na mensagem que acompanhou o envio do Projeto de Lei à Câmara Municipal.

Em 21 de junho de 2004, foi aprovada a Lei Municipal nº 5565⁸²³, que mantinha o disciplinamento contido na proposta encaminhada pelo Executivo, com fundamento nos estudos promovidos pela SEMURB.

Contudo, oito dias após a aprovação daquela Lei, foi encaminhado Projeto de Lei (PL 92, de 29.6.2004), de autoria do Vereador Geraldo Ramos dos Santos Neto, objetivando a alteração da Lei 5565/2004, registrando-se sua leitura e encaminhamento à Comissão de Justiça naquela mesma data⁸²⁴. Não tendo seguimento aquele PL, poucos meses depois foi apresentado o Projeto de Lei nº 127/2004, de autoria do Vereador Pio Marinheiro, que pretendia modificar substancialmente o texto da Lei nº 5565/2004, sem que fossem promovidos estudos técnicos que respaldassem as alterações. Registre-se que esse projeto teve entrada na Câmara Municipal em 9.11.2004; sendo, na ocasião, lido e encaminhado à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final daquela Casa (observa-se que o mesmo não tramitou na Comissão de Planejamento Urbano, Meio Ambiente, Transportes e Habitação daquela Casa) e, após dois dias apenas, aprovado em Plenário, tendo sua promulgação ocorrido em 16 dez. 2004. Dentre as mais significativas alterações à Lei nº 5565/2004, estavam:

1. a modificação do *caput* do art.3º, acrescentando-lhe mais um inciso e um parágrafo, o que levou a criação da SZ5, resultando da subdivisão efetivada na SZ1 da referida lei;
2. a modificação do artigo 5º, permitindo outros usos na área, tais como chácara ou sítio, hotel-fazenda, casa de recuperação,

⁸²³ Destaca-se que, com base naquela lei, foi licenciado, pelo município de Natal, empreendimento imobiliário da Empresa de Construções Civis Ltda (ECOCIL) naquela ZPA-5 (na Subzona SZ3), que logo provocou a interposição da Ação Civil Pública nº 2005.84.00.001585-4, por parte dos Ministérios Públicos Federal e Estadual, com vistas à invalidação das licenças e condenação dos réus (Município e ECOCIL) à cessação de atividades consideradas degradantes do meio ambiente e à recuperação das áreas agredidas. Previamente, já havia sido interposta ação cautelar pelo Ministério Público Estadual pleiteando a paralisação das obras. Naquelas ações judiciais, os autores entendiam que a área onde foi concedido o licenciamento seria de preservação permanente (duna), o que afastaria a competência licenciatória do município de Natal. Aquela ACP foi apensada à Ação Ordinária nº 2005.84.00.000009-7 interposta pela ECOCIL contra o IBAMA em razão de embargo de obra imposto pelo mesmo. Tendo sido reunidas aquelas ações judiciais, o titular da 3ª Vara da Justiça Federal do RN entendeu que caberia ao Estado do RN o licenciamento de empreendimento que causasse degradação ambiental em zona localizada em área de preservação contida na Lei nº 4.771/65 (Código Florestal); razão pela qual considerou nulas as licenças ambientais concedidas pelo município de Natal, para fins de implantação daquele empreendimento imobiliário na área de Lagoinha, determinando o impedimento de o município expedir novas licenças ambientais em relação à ZPA-5. Como consequência, considerou ter sido dotado de legalidade o ato de embargo imposto pelo IBAMA. Tal decisão foi reformada em segundo grau, onde o respectivo Acórdão teve por essência o entendimento de que aquela área não se constituía de preservação permanente tampouco faltava competência ao município de Natal para autorizar a implantação do empreendimento contestado; sendo, portanto, consideradas válidas as licenças expedidas pelo município de Natal. Aquela decisão do TRF-5ª Região transitou em julgado em 5 fev. 2009.

⁸²⁴ Conforme informações obtidas no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Natal: <www.cmnat.rn.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2010.

- recreação, lazer e turismo e, ainda, loteamento ou simples desmembramento;
- 3. a modificação do art.6º, alterando prescrições quanto ao gabarito e a altura das construções na SZ-2;
- 4. o acréscimo do art.10, o qual criava a subzona SZ5, e respectivas prescrições.

Tais alterações motivaram várias reações tanto no âmbito da Administração Municipal, como fora dela. Através da Ata da 138ª Reunião Ordinária do CONPLAM (24.11.2004), tem-se notícia dos termos do Ofício-Circular nº.4/2004-COMSAB, de 23.11.2004, encaminhando cópia da Moção do COMSAB, enviada à Câmara Municipal do Natal, onde houve manifestação contrária à sanção do Projeto de Lei nº. 127/2004. Naquela mesma reunião, o então Presidente do CONPLAM⁸²⁵ leu os termos do Ofício nº. 25/04-PR, de 24.11.2004, da ARSBAN, contendo cópia de parecer elaborado por seu Departamento Técnico acerca daquele Projeto de Lei, enviado ao Prefeito Municipal, no sentido de auxiliá-lo nas justificativas técnicas do veto ao projeto. Ainda na mesma reunião do CONPLAM, houve a manifestação da titular da 45ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente de Natal⁸²⁶, do Coordenador do Movimento Pró-Pitumbu⁸²⁷ e do Diretor-Presidente em exercício da ARSBAN⁸²⁸ contra aquelas alterações. A primeira apresentou os aspectos legais da redução da proteção da ZPA-5, enfocando as principais alterações que feriam a legislação federal, estadual e municipal. O segundo fez uma explanação sobre a importância da manutenção das restrições contidas na Lei nº. 5.565/2004 e a perspectiva de prejuízos ambientais à cidade e à população, trazidos pelo Projeto de Lei nº.127/2004, no âmbito do sistema de abastecimento de água e as possibilidades de alagamento nas regiões de Ponta Negra e Capim Macio. Em seguida, o titular em exercício da ARSBAN apresentou considerações técnicas sobre a ZPA-5, sob a ótica da sua importância para a recarga do aquífero dunas/barreiras.

Naquela mesma reunião, também houve manifestações contrárias à aprovação do Projeto de Lei 127/2004, por parte dos representantes da OAB/RN⁸²⁹ e do IAB/RN⁸³⁰. O primeiro destacou que a OAB/RN repudiava o procedimento da Câmara Municipal do Natal na questão em pauta, falando de aspectos legais e relacionados à função social da propriedade. O segundo manifestou sua preocupação com as questões legais e técnicas apresentadas e comunicou que o IAB/RN iria encaminhar ao

⁸²⁵ Geraldo dos Santos Queiróz.

⁸²⁶ Gilka da Mata Dias.

⁸²⁷ Kalazans Bezerra.

⁸²⁸ José Ivan Pinheiro.

⁸²⁹ Stênio Petrovich Pereira.

⁸³⁰ Néio Lúcio Arcanjo.

Legislativo municipal moção de repúdio em relação àquele Projeto de Lei. Registra-se, ainda, na mesma ocasião, a posição do representante da FIERN, José Aníbal Mesquita Barbalho, lembrando a necessidade de Registro Técnico (RT) junto ao CREA/RN, dos responsáveis pelos estudos que respaldaram o combatido Projeto de Lei nº.127/2004. Como resultado da discussão da matéria no CONPLAM, foi redigida moção a ser encaminhada à Câmara Municipal do Natal, na qual havia a expressa discordância quanto à forma como foi encaminhado o Projeto de Lei nº 127/04, ao mesmo tempo em que se solicitava a realização de audiência pública para a discussão ampliada da matéria, com a finalidade de fundamentar a manutenção do veto publicamente anunciado pelo Executivo Municipal; sendo a mesma aprovada por unanimidade, com o seguinte teor:

O Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente - CONPLAM, órgão superior do Sistema Municipal de Controle e Preservação do Meio Ambiente, conforme o Código de Meio Ambiente do Município de Natal (Lei nº 4.100/92), vem, com base no seu regimento, especificamente o art. 2º, inciso V, que prevê ‘apreciar e opinar sobre anteprojetos de alterações do Plano Diretor a serem submetidos ao Poder Legislativo’, considerando: que a recente aprovação do Projeto de Lei nº 00127/04 pela Câmara Municipal de Natal, referente à alteração da regulamentação da Zona de Proteção Ambiental de Lagoinha-ZPA-5 (Lei nº 5.565/04), não teve atendida a prerrogativa de ser analisada por este órgão colegiado; que a referida alteração, além de não ouvir o CONPLAM e outras instituições da sociedade, não foi embasada em estudos técnicos, acarretando sérios prejuízos ambientais à cidade e à sua população; que o encaminhamento procedido pela Câmara Municipal fere o ordenamento jurídico Federal, Estadual e Municipal, conforme exposição feita, nesta 138ª Reunião Ordinária do CONPLAM, pela representante do Ministério Público, Dra. Gilka da Mata Dias, da 45ª Promotoria do Meio Ambiente desta Capital; que diversas entidades representativas de segmentos sociais, como o CONSAB (Conselho Municipal de Saneamento Básico), ARSBAN (Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal), além de outras entidades, autoridades e especialistas vêm se manifestando contrariamente ao projeto, conforme divulgação na imprensa local, o Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente deliberou, por unanimidade, DISCORDAR do Projeto de Lei nº127/04 e da forma como foi encaminhado, ao mesmo tempo em que solicita a Câmara Municipal do Natal a realização de audiência pública para a discussão ampliada da matéria, com a finalidade de fundamentar a MANUTENÇÃO DO VETO publicamente anunciado pelo Executivo Municipal⁸³¹.

Apesar de todas essas manifestações, a Câmara Municipal manteve-se inflexível, enviando o Projeto de Lei para manifestação do Executivo que o vetou integralmente, a

⁸³¹ Ata da 138ª Reunião Ordinária, 24 nov. 2004.

partir do principal argumento de que a área compreendida pela ZPA-5 integrava uma região de fundo de vale para onde escoavam as águas de chuva drenadas de bairros como Ponta Negra, Neópolis e Capim Macio, sendo a sua ocupação um grande risco ambiental e motivador de diversos problemas da mesma natureza já que, submetida à ocupação, ficaria impedida a sua função natural.⁸³² Considerando esse aspecto essencial, na análise procedida pelo Executivo Municipal (através de sua Procuradoria Geral) verificou-se que o projeto objeto de veto continha as seguintes falhas que impediram a sanção pelo Executivo Municipal:

1. Existência de falha procedimental consubstanciada na ausência de manifestação do CONPLAM, que, conforme o §1º do artigo 21 do Plano Diretor de 1994, possuía como atribuição manifestar-se quanto à definição dos usos e diretrizes de uso da Zona de Proteção Ambiental e suas respectivas subzonas; o que não se sucedeu naquele caso.
2. Ausência de prévia avaliação técnica sobre as normas objeto do projeto apresentado. Isso porque, considerando que o mesmo trazia uma grande alteração na ZPA de Lagoinha, área de importante fragilidade ambiental para a manutenção do lençol freático da cidade, não se poderia admitir a ausência da devida avaliação técnica, ao contrário do que se sucedeu com a Lei nº5565/2004 que foi precedida de aprofundados estudos técnicos ambientais que determinaram o seu conteúdo. Desse modo, o Executivo considerou que não se podia admitir que reformas substanciais no texto da Lei nº5565/2004 fossem efetivadas sem a devida avaliação técnico-ambiental nem tampouco sem a devida manifestação do CONPLAM.
3. Criação de uma Subzona de Proteção Ambiental – a SZ5, através da subdivisão da subzona SZ1, considerada de maior importância ambiental da ZPA-5 (e onde estavam proibidas ocupações urbanas consoante prescrições contidas na Lei 5565/2004), pelo fato de compreender os cordões de dunas com função estabilizadora de áreas sujeitas a desabamento ou receptora/infiltradora das águas excedentes da drenagem pluvial da ZPA de Neópolis, Ponta Negra e Capim Macio. Destaca-se que na SZ5, segundo o projeto, seriam permitidos vários usos, como novo loteamento e desmembramento, além de chácara ou sítio, hotel-fazenda, casa de recuperação, recreação, lazer e turismo, o que viria desvirtuar totalmente o uso cabível e necessário para aquela frágil área ambiental já protegida nos termos da Lei nº5565/2004.
4. Redução da Subzona de Conservação - Z2 (que possuía como importante função ambiental a recarga do aquífero e a recepção de drenagem urbana) para diminuir as dimensões mínimas dos lotes de 2.500m² para 1.000m² e para aumentar a altura das edificações de 7,5m para 35 metros.

⁸³² Conforme manifestação do especialista em recursos hídricos, João Abner, em matéria veiculada no Diário de Natal, ed. 19 nov.2004. p.3. Cidades.

Em suma, foi visto que o Projeto de Lei apresentado pelo Vereador Pio Marinheiro diminuía gravemente o arcabouço legal já traçado para a proteção da Zona de Proteção Ambiental de Lagoinha – ZPA-5, prejudicando de forma grave e irreversível o equilíbrio ambiental da cidade de Natal. Destaca-se que naquelas razões de veto foi consignada a grande preocupação que aquele projeto causou na cidade, o que se expressou através de diversas matérias jornalísticas e televisivas veiculadas sobre o caso, assim como em moção de repúdio ao projeto de lei encaminhada ao Executivo Municipal pelo Ministério Público Estadual, através de representantes de suas Promotorias de Meio Ambiente, cujas razões ali contidas foram levadas em consideração e albergadas em sua íntegra através do veto.

No dia 9 de dezembro de 2004 o CONPLAM realizava sua 113ª Reunião Extraordinária, noticiando o Ofício nº34/2004, de 23.11.2004, encaminhado pelo Departamento de Arquitetura da UFRN⁸³³ à Presidência da Câmara Municipal de Natal, posicionando-se contrário àquele Projeto de Lei nº. 127/2004, e reafirmando o interesse em colaborar nas questões fundadas no compromisso com a defesa do meio ambiente e na construção de uma cidade com melhores condições de vida para seus cidadãos.

⁸³³ Registra-se que em 22 dez. 2004 (139ª Reunião Ordinária do CONPLAM) a Professora Virgínia Maria Dantas de Araújo, membro da equipe técnica do Laboratório de Conforto Ambiental do Departamento de Arquitetura da UFRN, apresentou estudo sobre a regulamentação da ZPA-5 e sua lei modificadora promulgada pela Câmara Municipal.

Vereadores votam contra Natal e MP vai à Justiça

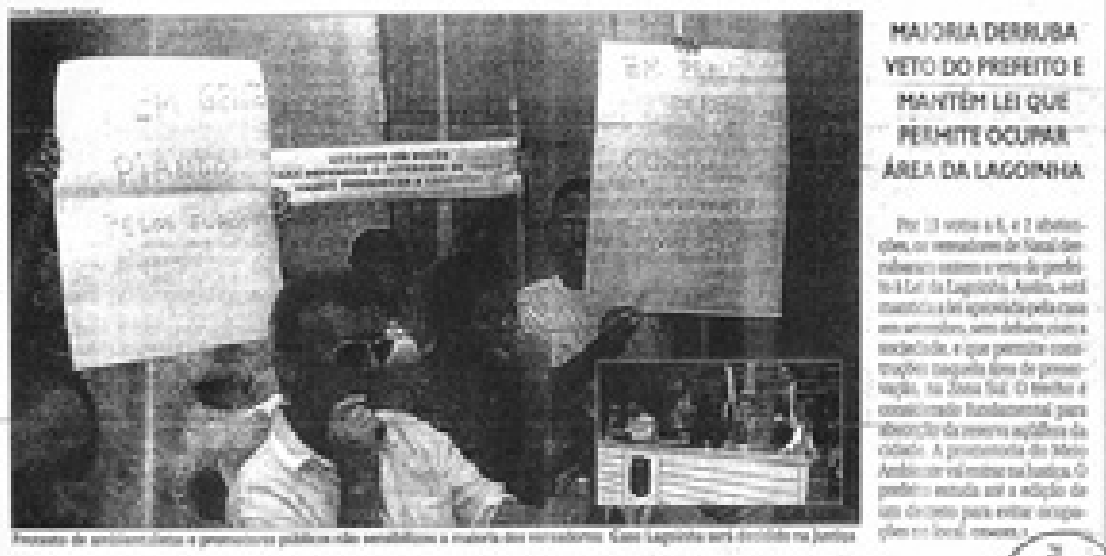


Figura 68 – Reportagem sobre protesto contra alterações na regulamentação da ZPA-5 (Lagoinha).

Fonte: Diário de Natal, 10 dez 2004.

Contudo, no mesmo dia 9 de dezembro de 2004, a Câmara Municipal promulgou a Lei nº 228, que veio modificar completamente a regulamentação da ZPA-5 promovida através da Lei nº 5565/2004.

Em face de suas flagrantes inconstitucionalidades e demais agressões à legislação infraconstitucional, o Prefeito Municipal suspendeu a executóriedade da Lei Promulgada nº 228/2004, através do Decreto nº 7547, de 15 de dezembro de 2004. Em paralelo, o Ministério Público Estadual interpôs Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido liminar (Processo nº 2004.005334-0) em que pedia a suspensão da vigência e a eficácia dos artigos 1º a 4º daquela Lei Promulgada e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade daqueles mesmos artigos, prejudicando, por consequência, o artigo 5º do referido diploma, bem como seu anexo. Ainda que o Tribunal de Justiça do RN tenha, à unanimidade, deferido a medida liminar pleiteada⁸³⁴, ao final foi julgado improcedente o pedido objeto da ADIN, sendo declarada a constitucionalidade da Lei Promulgada nº 228/2004⁸³⁵. Registra-se que essa decisão do Tribunal de Justiça do RN

⁸³⁴ Suspendendo a eficácia dos artigos 1º e 4º daquela Lei Promulgada nº 228/2004, com efeitos *ex tunc*, ou seja, desde a sua origem.

⁸³⁵ Decisão proferida em 14.12.2005, sendo o respectivo Acórdão publicado em 21 mar. 2006.

provocou fortes protestos na sociedade, como se comprova da matéria publicada na Tribuna do Norte, edição do dia 18 de dezembro de 2005, editoria “Geral”, *in verbis*:

Representantes do Ministério Público Estadual, de Organizações Não-Governamentais, religiosos, professores da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, universitários, parlamentares e ambientalistas estiveram reunidos na manhã de ontem, num abraço simbólico em defesa da Zona de Proteção Ambiental 5, conhecida como Lagoinha. A mobilização teve um tom de protesto contra a decisão dos desembargadores do Tribunal de Justiça que decidiram em julgamento de mérito pela constitucionalidade da Lei Municipal 228, que autoriza construções na área. O movimento foi pacífico e começou com uma carreata saindo do Centro de Tradições Gaúchas, em Ponta Negra, em direção à Lagoinha. E contou com a benção de evangélicos e católicos que rezaram juntos a oração do Pai Nosso como forma de aprovação do ato simbólico⁸³⁶.

Interposto recurso extraordinário⁸³⁷ contra aquela decisão, o mesmo foi recebido pelo Supremo Tribunal Federal em 15.12.2006⁸³⁸, onde ainda se encontra ao final do ano de 2009⁸³⁹. Também naquele ano de 2006 foi interposta a Reclamação nº 2006.002849-1, com vistas a que a Administração Municipal tomasse as providências necessárias à plena execução daquela Lei Promulgada nº 228/2004, considerada constitucional no âmbito do Tribunal de Justiça do RN, com pedido liminar no sentido de que o Município de Natal se abstinhasse de praticar qualquer ato, conduta ou regulação que implicasse na recusa à constitucionalidade e exequibilidade dos comandos daquela Lei Promulgada. Inicialmente indeferido o pleito liminar (em 28.7.2006), foi reformada a decisão (em 14.2.2007) em favor daquele Reclamante. Interposto, pelo Município de Natal, recurso contra aquela decisão⁸⁴⁰, ao mesmo foi negado provimento por aquele Tribunal. Em outubro de 2010 foi julgada procedente a pretensão objeto daquela Reclamação, sendo determinada a aplicação da Lei Promulgada n. 228/2004 para o pedido de licença requerido administrativamente pelo

⁸³⁶ Na mesma matéria se noticiava manifestação por parte da Promotora de Defesa do Meio Ambiente, Rossana Sudário, apoiando a mobilização e justificando a importância da preservação daquela área; como também pelo então coordenador do Movimento Pró-Pitimbu, Kalazans Bezerra, no mesmo sentido.

⁸³⁷ Recurso que obteve o nº 519778 no Supremo Tribunal Federal.

⁸³⁸ Embora tenha sido pedida, pelo Ministério Público Estadual (em 7 mar. 2008), a concessão de efeito suspensivo ao recurso extraordinário, foi aquele pedido indeferido pelo Relator do Recurso (Ministro Joaquim Barbosa).

⁸³⁹ Registra-se que, em 3 de novembro de 2009, o Ministério Público Estadual pediu a inclusão daquele Recurso Extraordinário em pauta de julgamento; mantendo-se o mesmo, até o encerramento da pesquisa, concluso ao Ministro Relator.

⁸⁴⁰ Agravo Regimental nº 2006.002849-1/0001.00

Reclamante (Processo nº 015417/2007-63).⁸⁴¹

Destaca-se que tal Reclamação tinha como interesse o pedido de autorização para construção, objeto dos processos administrativos n. 23077.0047/2006-10 e n. 015417/2007-63. Além do indeferimento administrativo aos pleitos daquele Reclamante, também se constata indeferimento, por parte da SEMURB, para construção em área contígua à ZPA-5, dotada da características geobiológicas idênticas (dunas, em sua totalidade), pretendida pelo Sr. Orígenes Monte Neto (através do Processo nº 027733/2006-05). Os indeferimentos administrativos tiveram como fundamentos as evidências de graves riscos ambientais decorrentes das construções pretendidas, sendo colocado em pauta os princípios da prevenção e da precaução⁸⁴².

Ainda no âmbito administrativo, a proposta de Lagoinha encontra-se sendo revisada pela SEMURB, “através de estudo técnico fundamentado, elaborado por equipe multidisciplinar, com discussão da proposta em todos os setores competentes”, como aduz o Secretário Adjunto de Licenciamento e Fiscalização da SEMURB⁸⁴³. Entretanto, até o final do ano de 2009, tal proposta ainda não havia sido objeto de discussão no CONPLAM tampouco posta ao conhecimento público e discutida com a sociedade.

Contudo, ao lado das evidências quanto à enorme importância ambiental que possui essa ZPA, constata-se construções irregulares, de alto, médio e baixo padrão, associada à prática de queimadas, colocação de lixo e entulhos, retirada de areia e outras agressões.

⁸⁴¹ Conforme informações obtidas no sítio eletrônico do TJ/RN. Acesso em 10 dez. 2010. Contra aquela decisão foram interpostos recursos especial e extraordinário pelo Ministério Público Estadual.

⁸⁴² Dados obtidos nos autos administrativos respectivos, obtidos em pesquisa no Ministério Público Estadual, acervo das Promotorias de Justiça de Meio Ambiente, onde se encontra contido o Ofício nº 2203/2009, de 2 out. 2009, que dá notícia daqueles indeferimentos administrativos aos respectivos requerentes

⁸⁴³ Em entrevista à autora.

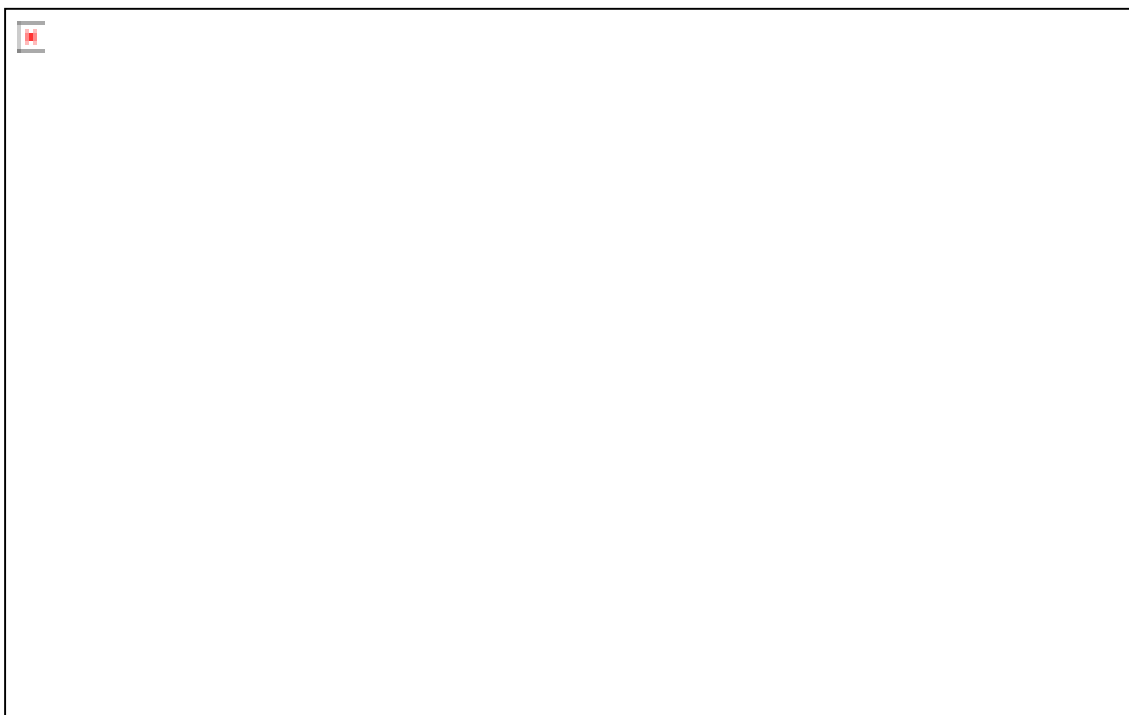


Figura 69 – Vista parcial da ZPA-5.

Fonte: SEMURB (2009).

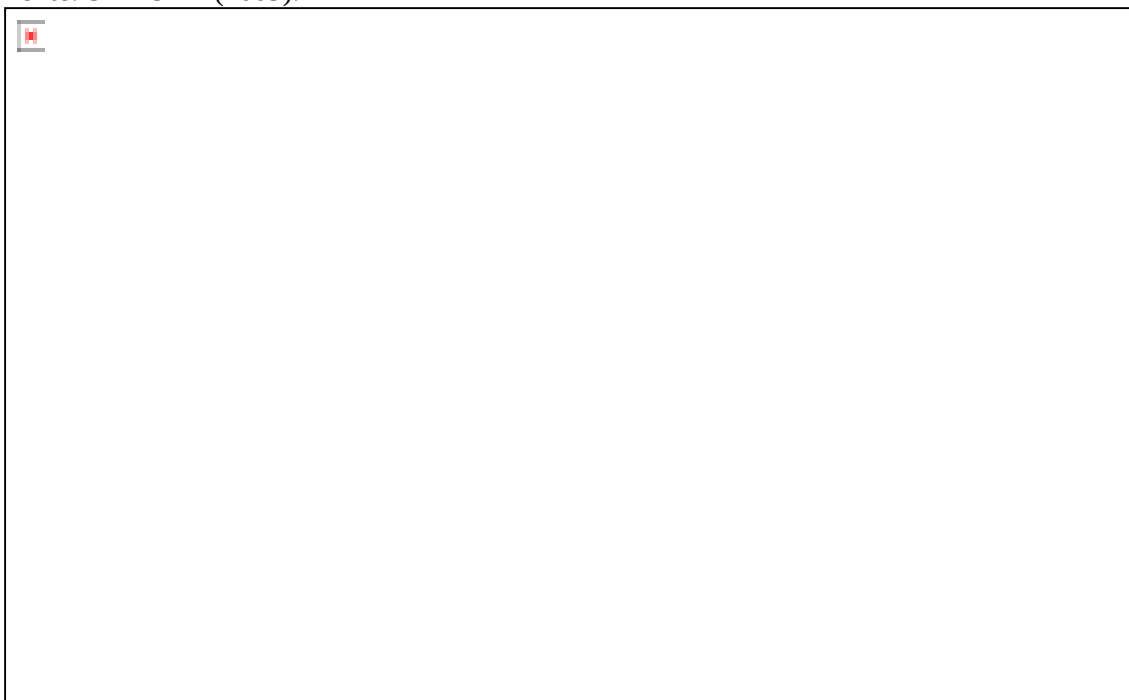


Figura 70 – Vista parcial da ZPA-5. Ao fundo, prédios do bairro de Ponta Negra e Alagamar.

Fonte: SEMURB (2009).



Figura 71 – Evidência de irregularidade na ZPA – 5.
Fonte: SEMURB (2009).

Fica, assim, evidente também a falta do cumprimento do Poder Executivo no dever de *concretização/efetivação* do direito ao ambiente, associado ao direito à moradia digna e adequada (no caso das ocupações de interesse social ocorridas naquela área).

5.5 A AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DAS DEMAIS ZPA'S E DA ÁREA DE CONTROLE DE GABARITO DA REDINHA – ZET-4 – ALGUNS FATOS E EVIDÊNCIAS IMPORTANTES

Constata-se, ainda, nesse período, a falta de regulamentação das outras ZPA's (denominadas 6 a 9) e da recém-criada ZET da Redinha (que passou a ser nomeada ZET-4 no Plano de 2007). Contudo, de formas diversas, essas áreas ambientalmente frágeis permaneceram sob pressão, seja por conta do mercado imobiliário, seja em face da ocupação da população pobre excluída do mercado formal de moradia ou mesmo por construções irregulares promovidas por pessoas de mais alta renda; sem que se verifique uma atuação coordenada e sistematizada, por parte da Administração Municipal, no enfrentamento dessas questões.

Na ZPA do Morro do Careca e dunas associadas (alínea *g* do inciso I do art.21 do PD/94, posteriormente denominada ZPA-6), constata-se uma forte pressão imobiliária em razão do crescimento do bairro de Ponta Negra, especialmente após as

primeiras revisões do Plano de 1994. Isso se revelou, de forma clara, a partir da existência de quatro empreendimentos de grande porte previstos para serem construídos na área de entorno do Morro do Careca, situada na Vila de Ponta Negra, no ano de 2006. Diante do licenciamento (pela SEMURB) de um dos empreendimentos naquela área, houve uma forte reação de moradores das proximidades que, capitaneados pelo Movimento SOS Ponta Negra⁸⁴⁴, suscitou a ação do Ministério Público Estadual para evitar a construção de edifícios naquela Vila. Esse, através da Recomendação nº 2/2006, da 45ª e 12ª Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, provocou a ação do município de Natal no sentido de rever as licenças ambientais até aquele momento concedidas na área. Após a devida apreciação da matéria⁸⁴⁵, o Executivo reconheceu a ocorrência de algumas ilegalidades nos procedimentos de licenciamento ambiental de quatro empreendimentos na área de entorno do Morro do Careca, especialmente devido à falta de atenção às normas aplicáveis àquela área, protegida através de lei federal e estadual (em face de estar inserida em Zona Costeira) e ao disposto no Código do Meio Ambiente do Município com relação à proteção à paisagem e ao patrimônio cênico-paisagístico da cidade.

Diante disso, foram anuladas as licenças ambientais concedidas, sendo possibilitado novo pedido de licenciamento desde que houvesse o atendimento dos condicionamentos administrativos antes negligenciados, como a exigência de um estudo paisagístico e a reapreciação do pedido conforme as normas federais, estaduais e municipais antes desconsideradas⁸⁴⁶. Contudo, tais pedidos de novo licenciamento somente poderiam ser objeto de análise por parte da SEMURB (nos moldes dos projetos antes propostos) se houvessem sido feitos antes da vigência do Plano de 2007, já que esse alterou o regramento contido para aquela área, que voltou a ser de adensamento básico, estando limitado o gabarito do entorno do Morro do Careca enquanto não houvesse a regulamentação da AEIS de Ponta Negra.⁸⁴⁷

A evidência de que pudesse haver grandes prédios ao lado do Morro do Careca suscitou uma enorme reação da sociedade que, através de um movimento articulado

⁸⁴⁴ Conforme informações constantes em: <<http://www.sospontanegra.blogspot.com>>. Acesso em: 12 jun. 2010.

⁸⁴⁵ O que se fez através do Processo Administrativo nº. 23077.026376/2006-50, constituído para apurar irregularidades no licenciamento ambiental de empreendimentos no entorno do Morro do Careca.

⁸⁴⁶ Tudo nos termos contidos nos pareceres jurídicos que instruíram a anulação das licenças anteriormente concedidas.

⁸⁴⁷ Essa, porém, não foi a posição da SEMURB no ano de 2010, ao conceder novas licenças para os mesmos empreendimentos, com previsão de gabaritos bastante superiores ao estabelecido provisoriamente no Plano Diretor de 2007. Iremos retornar a essa questão no Capítulo 7.

pelos moradores e vários setores sociais, protestou de diversas formas; o que veio a se constituir uma das mais importantes movimentações sociais em prol da defesa do ambiente em Natal (especialmente do Morro do Careca, dunas associadas e do equilíbrio ambiental do entorno); revelando a exata compreensão quanto à existência de um *direito à paisagem* (que já compunha o arsenal de normas municipais, postas em consonância com as estaduais e federais aplicáveis)⁸⁴⁸ e do *patrimônio cênico-paisagístico* da enseada de Ponta Negra e Morro do Careca, a ser preservado.



Figura 72 – Reportagem sobre o “Abrço ao Morro do Careca”, manifestação contra a construção de prédios no entorno.
Fonte: Tribuna do Norte, 24 dez 2006. Caderno Meio Ambiente.

⁸⁴⁸ Ainda que naquele momento não tenha se visualizado a possibilidade de entender o direito à paisagem como direito fundamental (materialmente constitucional) que possui como suporte todo um consistente regramento jurídico.

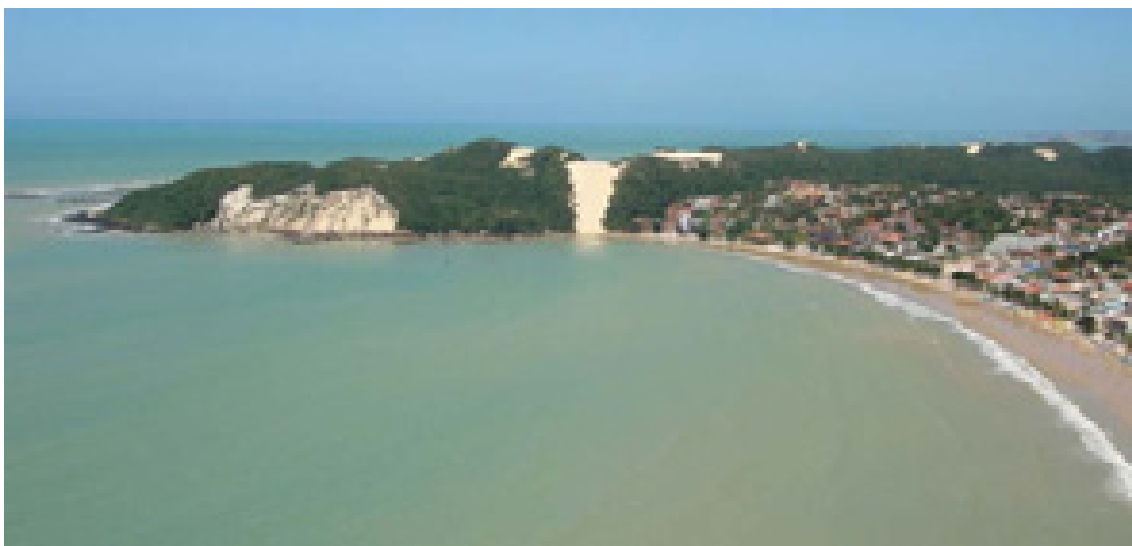


Figura 73 – Vista parcial da ZPA-6 (Morro do Careca e dunas associadas)

Fonte: Acervo da SEMURB, [2007].

Registrando-se a interposição de ações judiciais por parte dos empreendedores considerados prejudicados, até o final de 2009 nenhum deles teve acolhida judicialmente a pretensão de construir naquela área; tendo sido mantidos os atos administrativos de anulação das licenças ambientais. Contudo, no início do ano de 2010, ocorreu uma total mudança na posição da Administração sobre a matéria, como será visto no Capítulo 7.

Ainda sobre o Morro do Careca, registra-se ação judicial promovida pela União Federal, ao final da década de 1990, referente ao equilíbrio ambiental daquele Monumento Natural e seu ecossistema⁸⁴⁹ e a partir da qual foi determinada a interdição absoluta do Morro do Careca e dunas associadas (englobando toda aquela ZPA), outras medidas inibitórias e respectivas sanções e a obrigação dos réus⁸⁵⁰ a elaborarem e efetuarem um plano de recuperação e preservação da área, em projeto de ampla discussão com a sociedade⁸⁵¹.

Também com relação à visualização da importância ambiental e cultural dessa área, registram-se mais duas iniciativas, quais sejam: a instituição de Unidade de Conservação, denominada “Monumento Natural do Morro do Careca – MNMC”, em

⁸⁴⁹ Processo nº. 97.0010588-1 que tramitou na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte.

⁸⁵⁰ União Federal, IDEMA (substituto do IDEC) e município de Natal (em razão da extinção da Fundação ECONATAL, contra quem havia sido inicialmente interposta a ação).

⁸⁵¹ A sentença de primeiro grau proferida na referida ação judicial expressa a compreensão sobre a enorme importância daquele monumento, tanto em sua vertente cultural como ambiental.

estudo no âmbito do IDEMA⁸⁵², e a proposta de tombamento do Morro do Careca como monumento paisagístico, que foi apresentada pela SEMURB no início do ano de 2007⁸⁵³.

Continuando o percurso da análise quanto à ausência de regulamentação dos demais espaços especiais ambientais constantes do Plano de 1994 (ZPA's e ACG da Redinha), devem ser ainda destacados outros fatos.

A construção da Ponte Newton Navarro não ocorreu sem que houvesse reações contrárias por parte do Ministério Público (Federal e Estadual), ASPOAN e de alguns cidadãos que ajuizaram ações judiciais; onde, dentre questões diversas, foi alegado o comprometimento à paisagem local e ao patrimônio histórico do Forte dos Reis Magos e entorno (alínea *i* do inc. II do art.21 do PD/94, posteriormente denominada ZPA-7) e danos ambientais ao estuário do Potengi (alínea *a* do inc.II do mesmo artigo 21, denominada ZPA-8 em momento posterior)⁸⁵⁴. Inexistindo decisão de mérito favorável aos autores, foi construída aquela obra viária que, contudo, não deixou de suscitar manifestações no sentido de sua sobreposição à paisagem do Forte dos Reis Magos, considerada minimizada em razão da imponência daquela Ponte⁸⁵⁵.

⁸⁵² Como informa Flávio Henrique Cunha Farias, Coordenador do Núcleo de Gestão da Unidade de Conservação do IDEMA, em entrevista à autora (em 8.7.2010). Nos termos postos por aquele Coordenador, estão avançados os estudos para a instituição dessa Unidade de Conservação, embora ainda não tenha havido a anuência do CONEMA quanto à medida. Destaca-se, nesse âmbito, o Relatório do Programa Estadual de Unidades de Conservação (PEUC) que apresenta uma série de considerações quanto aos componentes históricos e culturais que justificam a criação daquela Unidade de Conservação.

⁸⁵³ O que se deu através do Processo Administrativo nº. 022586/2007-50, e que levou à aprovação, por parte do Conselho Municipal de Cultura, da Resolução nº. 002/2008-CMC publicada no Diário Oficial do Município de 28 de março de 2008. Ressalta-se que o processo de tombamento do Morro do Careca teve, em um primeiro momento, a impugnação por parte da União Federal que, em resumo, considerou que a medida administrativa iria influenciar negativamente nas atividades do Centro de Lançamento da Barreira do Inferno – CLBI. Contudo, em um momento seguinte foi entendido pela possibilidade de conciliação do interesse do município de Natal naquele processo de tombamento e o interesse da União em preservar seu direito de propriedade sobre a área e o exercício das atribuições do CLBI, desde que o objeto do tombamento se restringisse à parte frontal do complexo dunar (correspondente à área de 113,67ha). Acordada, entre a União Federal e o Município de Natal, a área ser objeto de tombamento e proposta a correção de um equívoco no texto do parecer elaborado pela SEMURB, que instruiu a referida Resolução n.002/2008, foi requerido a realização das retificações formais exigidas. Contudo, no âmbito da PGM, foi entendido pela necessidade de se aguardar a correção dos limites daquela ZPA-6, cujo Projeto de Lei Complementar (n.16/2008) já havia sido encaminhado à Câmara Municipal; situação que permanece ao final do ano de 2009.

⁸⁵⁴ Dentre as ações judiciais contra aquela obra, registram-se, nos anos de 1996 e 2005, as seguintes: Ação Civil Pública (nº. 96.8945-0 - 3ª Vara Federal) promovida pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual, ainda no ano de 1996, a partir de provocação da ASPOAN; Ação Civil Pública (nº. 001.05.003907-6 – 5ª Vara da Fazenda Pública), promovida pelo Ministério Público Estadual; Ação Popular (nº.001.05.014412-0 – 5ª Vara da Fazenda Pública), promovida por Ailton Grant de Oliveira; Ação Popular (nº. 2005.84.00.002805-8 – 4ª Vara Federal) promovida por Artur Grant de Oliveira Neto; Ação Popular (nº. 2005.84.00.006114-1 – 4ª Vara Federal), promovida por Naire Capistrano e Ação Declaratória (nº. 001.05.017602-2 – 3ª Vara da Fazenda Pública), promovida por Geneton Barbosa Veiga Filho.

⁸⁵⁵ Como se pode verificar no Laudo Técnico elaborado pela UFRN/FUNPEC por ocasião da análise dos impactos de empreendimentos no entorno do Morro do Careca (no Capítulo 7 iremos tratar do mesmo).

Especialmente quanto à ZPA do Forte dos Reis Magos e entorno verificou-se enorme polêmica criada por ocasião do início dos estudos técnicos para a sua regulamentação⁸⁵⁶, inicialmente considerados estarem sendo realizados pela Administração com o fim específico de permitir a instalação de uma marina naquela área. Ainda que não se tenha registrado qualquer participação incisiva dos movimentos sociais e da sociedade em geral, essa questão foi suscitada especialmente por parte da imprensa. A proposta do Projeto de Lei da referida regulamentação foi elaborada pela equipe técnica da SEMURB, contando com a chancela da Procuradoria Geral do Município e do CONPLAM⁸⁵⁷. Ainda que já tivesse ocorrido o encaminhamento da proposta à Câmara Municipal (no ano de 2008), em momento posterior, a mesma seria retirada pela Administração para reapreciação pela SEMURB.

As demais ZPA's não regulamentadas no momento que se seguiu ao Plano de 1994 (denominadas ZPA-8 e ZPA-9) vão ser objeto de estudo técnico no período posterior ao Plano de 2007. Contudo, nelas se constata, durante todo o período, agressões aos recursos naturais ali existentes, o aumento de ocupações irregulares e outros conflitos com atividades econômicas (destacando-se a carcinicultura⁸⁵⁸ na ZPA-8⁸⁵⁹). Isso tudo contribui para que as ZPA's, importantes espaços especiais ambientais, deixem de servir como instrumento de *concretização/efetivação* do direito fundamental ao meio ambiente, considerando o objetivo da sustentabilidade (social e econômica).

⁸⁵⁶ Ocorrido no âmbito da SEMURB, ainda antes da aprovação do Plano de 2007.

⁸⁵⁷ Através das atas do CONPLAM, onde a proposta tramitou, se constata a existência de três processos administrativos sobre a matéria (nº 37.108/2007-44, nº. 6.140/2008-69 e nº. 22.525/2008-73).

⁸⁵⁸ Nome dado à técnica de criação de camarões em viveiros.

⁸⁵⁹ Destaca-se que, além do ecossistema manguezal e do estuário do Rio Potengi/Jundiaí, se sobressai nessa ZPA a Bacia do rio Jaguaribe, em que se encontram importantes nascentes, como se comprovou no "Levantamento da localização geográfica e caracterização ambiental do entorno das nascentes do Rio Jaguaribe no Município de Natal" elaborado pelo Setor de Sistema de Geoinformação do Departamento de Geoinformação, em 2009 (documento obtido no Inquérito Civil Público nº. 008/2010 em trâmite na 12ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente do RN).



Figura 74 – Vista parcial da ZPA-8
Fonte: Acervo da SEMURB (2008).



Figura 75 – Vista parcial da ZPA-9.
Fonte: Acervo da SEMURB (2010).

Postas tais evidências negativas referentes às ZPA's não regulamentadas, constata-se um importante avanço na proteção do patrimônio paisagístico da cidade, o que ocorreu com a criação – no Plano Diretor de 1994 – de mais uma área de controle de gabarito (contida no artigo 23, inc.I, *in fine*): a Zona Especial de Interesse Turístico da Redinha (denominada ZET-4 no Plano Diretor de 2007). Entretanto, curiosamente essa ZET não foi, desde logo, delimitada no Mapa 2 do Anexo 2 daquele Plano de 1994.



Figura 76 – Áreas Especiais no Plano Diretor de 1994.

Fonte: Anexo 2, Mapa 2 do Plano Diretor de 1994, com destaque à não delimitação da ZET-4.

Nota: Modificado pela autora.

Também no período posterior, a ZET-4 não foi regulamentada (ainda que se registre ter a SEMURB preparado uma proposta, a ser ainda encaminhada ao CONPLAM)⁸⁶⁰, estando essa ZET suscetível a deixar de cumprir sua função de “proteger o valor cênico-paisagístico de trechos da cidade”⁸⁶¹, nos termos estabelecidos por aquela norma, especialmente em face do grande crescimento da Região Norte da cidade, notadamente após a construção da Ponte Newton Navarro.

⁸⁶⁰ Como informou o então Secretário Adjunto da SEMURB, Daniel Nicolau, em entrevista à autora no ano de 2009.

⁸⁶¹ Como se verá adiante, com relação à mesma se aplicará a limitação de gabarito (em 7,5m), estabelecida no Plano Diretor de 2007 (§3º do art.19), enquanto não houver a sua regulamentação.

Finalizando esse importante momento de análise quanto à regulamentação (ou não) dos espaços especiais (ambientais e sociais) estabelecidos no Plano Diretor de 1994, e as revisões e modificações que ocorreram no período, assim como outras ações e omissões evidenciadas, necessário se faz registrar alguns pontos conclusivos.

5.6 CONCLUSÕES PARCIAIS⁸⁶²

Procedida a análise sobre o momento que se seguiu ao Plano Diretor de 1994, pode-se chegar a alguns resultados parciais conclusivos quanto ao período de 1994 a 2007, especialmente a partir das revisões e regulamentações (ou sua ausência) ocorridas.

- a) Após a vigência do Plano Diretor de 1994, resultado de um processo de construção onde pela primeira vez houve um amplo debate democrático sobre a cidade e as normas de planejamento urbano, numa perspectiva de buscar a sustentabilidade com justiça social, se esperava efetivar os novos princípios, objetivos e instrumentos para tanto ali introduzidos. Contudo, ao lado de alguns avanços, verificam-se muitas evidências de um processo de fragilização de direitos especialmente no âmbito da ação administrativa e legislativa estatal e não uma crescente ascensão na linha de proteção aos direitos concretizados pelo novo Plano, como era de se esperar.
- b) As revisões ao Plano Diretor de 1994 ocorridas em 1999 e 2000 foram conduzidas essencialmente por interesses do mercado imobiliário com aval do Executivo e da maioria do Legislativo; o que revelou incontestáveis evidências do processo de fragilização dos direitos ao meio ambiente e à moradia digna e adequada no âmbito do dever estatal de *efetivação/concretização* desses direitos.
- c) No âmbito da Política Habitacional, também se constata a omissão do Executivo na adoção das medidas necessárias para efetivação do direito à moradia concretizado pelo Plano de 1994; destacando-se a não aplicação dos instrumentos de gestão e a realização de ações na área de habitação de

⁸⁶² As conclusões parciais aqui expostas irão compor os quadros compilativos que integram as Considerações Finais da Parte II.

interesse social guiadas especialmente por demandas emergenciais e oportunidades de captação de recursos federais.

- d) Com relação aos espaços especiais sociais, destaca-se a regulamentação da AEIS de Mãe Luiza, em que a concepção do direito à moradia, especialmente em sua perspectiva subjetiva defensiva e a partir da noção de inclusão territorial, se expressa de forma evidente especialmente por parte dos beneficiários do direito, que tiveram papel essencial para a ação estatal (legislativa e executiva) no sentido da sua *efetivação/concretização*.
- e) Nas demais AEIS que tiveram leis editadas no período, podemos visualizar uma ação passiva por parte dos beneficiários e uma concepção restrita do direito à moradia por parte do ente estatal (associada à regularização formal ou ao acesso a programas habitacionais pontuais). Ademais, se em um dos casos houve uma ação *sui generis* do Legislativo, não apoiada pelo Executivo (AEIS de Nova Descoberta), nos outros constata-se a necessidade de atendimento, por parte do Executivo, de exigências formais para a realização de programas habitacionais com aporte de recursos federais. Para atender esses casos, ocorreu a regulamentação da AEIS do Passo da Pátria (onde se constatou uma desconsideração da complexidade real da comunidade, por meio de ações administrativas), e as delimitações (funcionais) das AEIS de Jardim Progresso e da Favela da África, através de ações pontuais desvinculadas dos princípios e instrumentos de gestão da política habitacional previstos no Plano de 1994.
- f) As regulamentações de todas as ZPA's realizadas no período revelaram atributos de enorme importância albergados por esses espaços ambientais. Contudo, algumas ações administrativas e legislativas no âmbito do dever de *efetivação/concretização* do direito ao meio ambiente colocaram em pauta graves evidências do processo de fragilização, seja em razão de situações de flexibilização *in pejus* da legislação ou de omissões na regulamentação ou na aplicação da lei.
- g) Aliando-se a isso, revelou-se a enorme incapacidade da Administração em proceder a devida gestão desses espaços, de forma a evitar seu uso insustentável e a agressão aos recursos naturais ali existentes.
- h) Com relação à ZPA-1, regulamentada logo após a edição do Plano de 1994, não houve, por um longo período, o cumprimento de obrigações essenciais

ao resguardo da área, por parte do Poder Público, não sendo utilizados os instrumentos compensatórios nos casos em que foi suprimido totalmente o conteúdo econômico do direito de propriedade. Essa omissão na aplicação de instrumentos compensatórios também foi verificada nas demais ZPA's (3, 4 e 5), cujas regulamentações ocorreram de forma bastante tardia. Contudo, foi com relação à proteção legal da ZPA-5 onde se constatou a mais grave evidência do processo de fragilização de direitos no âmbito da ação do Legislativo, vez que, através de iniciativa pontual, desmotivada e absolutamente contrária a posições técnicas e a manifestações de diversos segmentos sociais, foram realizadas graves alterações da legislação regulamentadora. Também se constata a ausência de regulamentação das outras ZPA's constantes no Plano, assim como evidências negativas quanto à manutenção daqueles espaços em favor dos direitos ao ambiente e à paisagem (nesse segundo caso, destaca-se a absoluta omissão quanto à regulamentação da ZET-4 – Redinha).

- i) Em uma análise mais geral sobre o período que sucedeu a aprovação do Plano de 1994 até a sua revisão no ano de 2007, podemos destacar alguns aspectos, no âmbito de atuação da Administração Municipal, que em muito contribuíram para o acirramento do processo de fragilização dos direitos ao meio ambiente e à moradia. São eles: 1. omissão na aplicação de instrumentos contidos naquele Plano (de acesso justo à terra para cumprimento da função social da propriedade e das funções sociais da cidade); 2. dificuldades de controle no âmbito institucional, com ausência de reestruturação do CONPLAM e de reformulação de sua composição, além do funcionamento restrito (ou não funcionamento) e não articulação entre os Conselhos (CONPLAM, CONHABIN e CONURB). 3. pequena participação da sociedade no controle da implementação daquele Plano Diretor.
- j) No âmbito da dinâmica econômica e configuração socioespacial da cidade, constata-se: 1. o crescimento de pressões do setor imobiliário e da construção civil sobre as ações de planejamento urbano; 2. a consolidação do turismo e do processo de urbanização; 3. o aumento de investimentos estatais em infraestrutura e a exploração turística dos recursos naturais.

Destacados alguns avanços e muitas evidências de fragilização no âmbito da efetivação dos direitos à moradia e ao meio ambiente concretizados por meio do Plano Diretor de 1994 (resultado da ação legislativa e administrativa), nos habilitamos para adentrar em mais um relevante momento de análise: o processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor de 2007.

| CAPÍTULO 6 | A REAFIRMAÇÃO DOS DIREITOS E AVANÇOS E A FRAGILIZAÇÃO NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO LEGAL DOS ESPAÇOS ESPECIAIS: O PLANO DIRETOR DE 2007

Passada uma década de vigência do Plano Diretor que se tornou um marco na história do planejamento urbano de Natal, especialmente no que se refere à *efetivação/concretização* dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia por meio dos espaços especiais (de proteção ambiental e de interesse social) na cidade, e visualizando-se os poucos avanços e os vários momentos do processo de fragilização dos direitos concretizados, que se verificaram no período de sua regulamentação, chega-se ao momento da revisão geral da referida norma. Esse processo teve início a partir de 2004, finalizando-se em 2007, com a aprovação da Lei Complementar n.82, outro importante momento na história da construção da legislação urbana municipal e cuja análise se faz indispensável na compreensão da trajetória dos direitos e espaços protegidos em Natal.

6.1 UM RETRATO DE NATAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Entre os aspectos importantes que caracterizam a Natal do início do século XXI, destaca-se a consolidação de sua inserção – como núcleo central – na complexa realidade metropolitana. Ainda que o processo de metropolização da cidade e dos municípios do entorno tenha avançado significativamente desde os anos 1980, a Região Metropolitana de Natal, criada formalmente em 1997⁸⁶³, veio consolidar esse movimento.

No início da década de 2000, além da situação de conurbação de Natal com o município de Parnamirim, constata-se o transbordamento, em diferentes intensidades, no sentido de Macaíba, São Gonçalo e Extremoz⁸⁶⁴; configurando novos arranjos

⁸⁶³ Integrada por mais de 1 milhão de habitantes e 2,5 mil km². Em 2005, a Região Metropolitana de Natal já era formada de 8 municípios: Natal, Parnamirim, São Gonçalo, Macaíba, Extremoz, Ceará Mirim, Nísia Floresta e São José de Mipibu.

⁸⁶⁴ O que se justifica, em parte, pelo crescimento da indústria tradicional reestruturada nos anos 1990, através de indução governamental, seja inicialmente com o Distrito Industrial de Natal (DIN), do lado norte, seja com a criação do Centro Industrial Avançado (CIA), no lado oeste. (CLEMENTINO, 2009).

espaciais e redobrando a importância de Natal no plano econômico social do território potiguar.

Registram-se, nessa década, marcantes iniciativas governamentais em infraestrutura⁸⁶⁵, como a construção da nova Ponte sobre o Rio Potengi⁸⁶⁶, o novo Aeroporto de São Gonçalo⁸⁶⁷, a duplicação da BR-101 no sentido sul e a construção de viaduto e rotatória (Parnamirim), a duplicação da Via Costeira, a ampliação do Porto de Natal, e outros investimentos públicos que impulsionarão o crescimento metropolitano.

Frise-se que a configuração política do momento favoreceu esse movimento, vez que os titulares dos Executivos da União, do Estado do RN e do Município de Natal, se encontravam do mesmo lado. Lembrando-se que em 2001 ocorreu uma mudança de titularidade no Executivo Municipal, em face do afastamento da então Prefeita (Vilma Maria de Farias) para concorrer ao cargo de Governadora, assumindo o Município o Vice-Prefeito, Carlos Eduardo Nunes Alves, que, após completar esse período de Governo (2002-2004), elegeu-se para uma nova gestão (2005-2008). No Governo do Estado, em 2002, Vilma de Faria elegeu-se Governadora, se reelegendo para um novo período (2006-2009); tendo, em seus dois períodos de Governo, o apoio do Presidente Lula da Silva, também eleito e reeleito nas mesmas ocasiões.

Nessa época, o crescimento do setor de serviços, principalmente o turismo, se consolida na região, especialmente na litorânea, como “alavancador de novos processos e espaços econômicos” (CLEMENTINO, 2009). Cresce o turismo “sol e mar”.

Aliado ao fato de se constituir um dos importantes vetores que determinam a expansão metropolitana, a partir de 2004 o turismo passa a se associar fortemente ao mercado imobiliário e à construção civil⁸⁶⁸, dinamizando outros setores de comércio e serviços correlacionados. Contudo, essa dinâmica econômica não vem acompanhada de uma mudança no quadro social, em parte pelo fato de que significativa parcela da mão de obra ocupada nesses serviços é marcada pelas relações informais de trabalho, baixos rendimentos e baixa produtividade (CLEMENTINO, 2009).

Pode-se dizer que na Região Metropolitana de Natal concentra-se a questão social,

⁸⁶⁵ Por parte dos Governos Estadual e Federal.

⁸⁶⁶ Inaugurada em 2008, no Governo de Vilma Maria de Faria, essa ponte veio ligar o Forte dos Reis Magos à Praia da Redinha, interligando todo o litoral oriental através da Rota do Sol, possibilitando o surgimento de uma nova tipologia habitacional e uma nova dinâmica de produção imobiliária inaugurada pelo turismo (CLEMENTINO; PESSOA, 2009).

⁸⁶⁷ Previsto para ser inaugurado em 2010.

⁸⁶⁸ Sobre essa questão, imprescindível é a leitura de Silva, A. (2010).

[...] explicitada por processos de segmentação social que separam as classes e grupos sociais em espaços de abundância e da integração virtuosa e em espaços de concentração da população vivendo em múltiplos processos de exclusão social. (CLEMENTINO, 2009, p. 7).

Direcionando a análise especialmente para Natal, seguimos o pensamento de Matheus Tavares no sentido de compreender que a expansão das atividades turísticas com a exposição de Natal como um agradável destino turístico, tanto no contexto nacional como internacional, “serviram para criar uma imagem de uma cidade ‘ideal’ para se viver” (TAVARES, 2009, p. 94-95)⁸⁶⁹. Isso fez com que, a partir dos anos 1990, a cidade fosse vista não só como destino turístico, mas como local de moradia de famílias, vindas principalmente do Sul e Sudeste do país e da Europa, no sentido de se fixar definitivamente na região ou visando aqui estabelecer sua segunda moradia (no caso dos europeus). Detalhe importante nesse fato é que esses novos moradores (definitivos ou temporários) em geral pertencem a um grupo de potencial econômico elevado, que procuram adquirir imóveis para uso próprio ou para investimento; potencializando – em muito – o mercado consumidor para o setor imobiliário. (TAVARES, 2009, p. 95).

Nesse cenário, intensifica-se a verticalização da cidade, especialmente nos bairros de Ponta Negra, Lagoa Nova e Tirol (bairros mais centrais e elitizados), sem deixar de ocorrer, de forma inovadora, também em locais, como em Neópolis e Pitimbu; guardando, contudo, um caráter elitista e segregador (TAVARES, 2009, p. 90). Lembre-se que, em razão das primeiras revisões do Plano Diretor de 1994, ocorria o *boom* da verticalização de Ponta Negra (especialmente a partir de 1999), o que tornou a área objeto de desejo tanto de investidores quanto de compradores.

No sentido da expansão horizontal, recorda-se que, a partir da metade da década de 1990, as áreas periféricas da cidade, geralmente situadas em locais próximos a bairros e/ou assentamentos populares, já serviam para implementação de condomínios horizontais, voltados às camadas altas e médias da população; processo que se intensificou bastante na década seguinte, tomando um ou outro formato conforme a área da cidade no qual se encontrassem instalados.

Complementando essa dinâmica intra-urbana, tem-se a consolidação das novas áreas de comércio e de prestação de serviços na cidade, destinadas, principalmente, ao consumo das classes média e alta – os *shoppings centers*, os grandes supermercados e

⁸⁶⁹ Contudo, esse aspecto pode ser estendido para outras áreas metropolitanas ou não, o que se comprova quando se estuda o setor imobiliário associado ao turismo.

similares – que se constituem nos locais de consumo e de lazer desse segmento, o que, dentre outras coisas, vem desobrigar o Poder Público da preocupação com o promoção de atividades públicas de lazer, entretenimento e cultura.

Afastadas dessa dinâmica, as parcelas pobres da população não encontram espaços na cidade, especialmente aqueles que deveriam ser destinados ao atendimento de sua necessidade (básica) de morar dignamente e de forma adequada. Como já vimos, a introdução de novos instrumentos no Plano Diretor de 1994, voltados à efetivação do direito à moradia, especialmente sob o manto dos princípios da função social da cidade e da propriedade – com amplo suporte nas normas contidas na Constituição Federal, Estadual e na Lei Orgânica do Município – não foi acompanhada de medidas necessárias à sua implementação. Salvo uma exceção (Mãe Luiza), as AEIS criadas a partir de 1994 tiveram resultado bastante limitado e restrito, apenas para viabilizar programas habitacionais e institucionais desarticulados de uma aplicação sistêmica e coordenada da política habitacional e de medidas voltadas à melhoria da qualidade de vida da população assistida.

Tal situação impulsionou novos (ou o agravamento dos antigos) processos de ocupação das áreas ambientalmente protegidas na cidade, vez que, excluída do mercado formal de moradia e sem uma provisão pública de mecanismos de acesso à habitação, a população pobre se manteve ocupando aquelas áreas frágeis (ainda) não incorporadas pelo setor imobiliário e sobre o qual não se efetivaram as ações por parte do Poder Público no sentido de sua proteção e manutenção.

Em paralelo a tudo isso, cabe lembrar que decaiu a qualidade ambiental da cidade, agravando-se os problemas ambientais, especialmente no tocante à contaminação do aquífero, resultado combinado de vários fatores donde se destaca a falta de esgotamento sanitário, a impermeabilização do solo e a ocupação das áreas ambientais frágeis.

Nesse (resumido) cenário, construiu-se o Plano Diretor de 2007.

6.2 O PLANO DIRETOR DE 2007 (LEI COMPLEMENTAR Nº 82)

6.2.1 Aspectos relevantes da construção do Plano

Impulsionado pela edição do Estatuto da Cidade (2001) e diante da necessidade de adaptar as novas normas de planejamento ao processo de crescimento da cidade, a revisão ao Plano Diretor de 1994 ocorreu em “um momento de muita mobilização e debates sobre o viver nas cidades”; clima vivido após a aprovação daquela norma federal. (ORDENAMENTO..., 2007, p. 47).

O processo de construção do Plano Diretor de 2007 pode ser definido como um dos momentos mais marcantes na elaboração da legislação urbana do Município de Natal. Isso ocorre não apenas pela participação da população no processo de elaboração da minuta do Projeto de Lei que foi encaminhada à Câmara Municipal, mas também em razão da conturbada fase de tramitação daquele Projeto no âmbito do Poder Legislativo, que veio renovar as evidências do processo de fragilização dos direitos que envolvem os momentos da construção e modificação da legislação urbana.

6.2.1.1 A fase administrativa do processo de revisão⁸⁷⁰

No sentido de verificar como ocorreu a construção da minuta do Projeto de Lei que foi enviado à Câmara Municipal, em especial a participação da sociedade, através de seus segmentos, é necessário ter conhecimento de alguns fatos ocorridos em sua fase administrativa.

No âmbito do Poder Executivo, o processo de revisão do Plano Diretor de 1994 teve início em julho de 2004, com a definição da equipe que iria conduzir a revisão⁸⁷¹ e dos grupos temáticos que iriam ser compostos. Iniciado o processo, com a capacitação técnica de servidores municipais e representantes da sociedade civil interessados em participar da revisão, foram realizadas reuniões com apresentação da metodologia dos trabalhos, definição de quatro grupos temáticos (participação e gestão, política fundiária e habitacional, infraestrutura, equipamentos e serviços, meio ambiente e paisagem

⁸⁷⁰ As informações aqui registradas foram obtidas a partir de entrevista realizada com uma das coordenadoras do processo de revisão, Arquiteta Maria Florésia Pessoa de Souza e Silva, assim como através de arquivo digital cedido pela mesma.

⁸⁷¹ Sendo designados como coordenadores gerais do processo de revisão a supracitada arquiteta Maria Florésia e o engenheiro José Edilson Bezerra, servidores da SEMURB.

urbana), escolha dos coordenadores dos grupos e a definição do cronograma de atividades; sendo também realizadas reuniões com os grupos temáticos constituídos e apresentados trabalhos relacionados aos temas a serem discutidos.

Entre os meses de setembro de 2004 a janeiro de 2005, foram realizadas treze reuniões temáticas e dezoito oficinas, contando com a participação tanto de técnicos do Poder Público Municipal, bem como representantes da sociedade civil organizada; em que foram apresentados vários trabalhos⁸⁷².

Em julho de 2005, foi realizado o “Seminário sobre Instrumentos de Planejamento e Gestão do Plano Diretor de Natal”, aberto ao público, onde foram apresentadas algumas palestras proferidas por técnicos das cidades de São Paulo e Curitiba, com larga experiência na aplicação daqueles instrumentos. Em setembro do mesmo ano, foram realizados “Seminários de Sensibilização” nas quatro regiões administrativas da cidade, voltados para a população interessada em participar do processo de revisão, especialmente direcionado às lideranças comunitárias. A primeira versão do texto de revisão do Plano Diretor de 2007 foi posta ao conhecimento da sociedade em outubro de 2005. Com o objetivo de serem dirimidas dúvidas sobre o texto, foram realizadas apresentações, com explicações e justificativas da Proposta de Revisão do Plano Diretor, para os delegados eleitos.

Estabelecida uma data limite para recebimento, pela SEMURB, de emendas ao texto base, foram recebidas mais de cento e cinquenta emendas enviadas pela população, sendo as mesmas analisadas considerando sua viabilidade técnica, tendo havido a incorporação de muitas delas ao texto de lei a ser discutido na Conferência que se realizaria a seguir.

A abertura da “Conferência de Revisão do Plano Diretor Participativo de Natal”⁸⁷³ ocorreu em dezembro de 2005, com a previsão da discussão dos temas em

⁸⁷² Política de Habitação de Interesse Social para o Município de Natal e o Diagnóstico da Situação Habitacional de Natal (Professora Doutora Dulce Bentes e Professor Doutor Marcelo Tinoco, ambos da UFRN); Drenagem urbana - Parâmetros hidrológicos e Parâmetros de drenagem de Natal (Professor Doutor João Abner Guimarães Jr, da UFRN); Índices de Pavimentação e Drenagem (Engenheiro Carlos Alexandre, da SEMOV); Revitalização Urbana de Áreas Históricas: uma revisão de contextos e propostas – o caso da Ribeira – Natal/RN (Professor Ms. Heitor Andrade Silva, da UNP); Entre o Cartão Postal e a Cidade Real (Professor Ms. Paulo Nobre, da UNP e UFRN); Estado de vulnerabilidade dos aquíferos de Natal (Engenheira Maria Lúcia Cavalcante M. de Barros, da SEMURB); Distribuição de Energia Elétrica em Natal (Engenheiro André Luiz Abreu de Araújo – COSERN); Operações Urbanas Consorciadas (Procuradora do Município Ms. Cássia Bulhões de Souza) e Transferência de Potencial Construtivo (Procurador do Estado Ms. José Marcelo Ferreira Costa), dentre outros.

⁸⁷³ Sendo previamente discutido e aprovado o Regimento da Conferência e realizada eleição de delegados (totalizando cento e quarenta), distribuídos nas diversas categorias previstas no Regimento.

grupos de trabalho⁸⁷⁴ e definição do momento para a realização da Plenária Final para aprovação do texto definitivo⁸⁷⁵. Nessa Conferência, houve a participação de cento e cinco delegados eleitos pelos diversos segmentos representativos da sociedade (setor público, Poder Legislativo, movimentos sociais e populares, entidades sindicais, operadoras e concessionárias de serviços, entidades profissionais e acadêmicas e de pesquisas, organizações não-governamentais e conselhos de classes) (ORDENAMENTO..., 2007, p. 47); que passaram a compor grupos de trabalhos para discussão do texto base construído pela SEMURB com as emendas apresentadas previamente pela sociedade, através de seus setores.

Nos termos considerados pela Administração Municipal, naquela Conferência ocorreu um debate muito forte sobre os destinos da cidade, destacando como pontos mais polêmicos a outorga onerosa e a manutenção de áreas *non aedificandi*; tendo como centro “o modelo de cidade verticalizada, pressionada por interesses imobiliários, ou uma cidade que preserve o meio-ambiente.” (ORDENAMENTO..., 2007, p. 47).

Entre dezembro de 2005 e abril de 2006, houve algumas Plenárias para debate e aprovação prévia dos artigos submetidos à discussão nos grupos constituídos naquele primeiro momento. Através do trabalho dessas Plenárias, em que foram aprovados, modificados ou suprimidos artigos contidos na proposta original da Administração, foi sendo composto o texto que serviria ao debate e aprovação na segunda etapa da Conferência. Essa, denominada “Plenária Final da Conferência de Revisão do Plano Diretor de Natal”⁸⁷⁶, foi realizada nos dias 7 e 8 de abril daquele mesmo ano, com a presença de cento e quarenta delegados, onde ocorreram os debates necessários para o fechamento da proposta final.

Naquela última Plenária, foi, então, aprovado o texto final do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor, com a remessa subsequente à Procuradoria Geral do

⁸⁷⁴ Segundo o artigo 7º do Regimento da Conferência de Revisão, os grupos de trabalho representariam espaços de discussão e aprovação das emendas organizadas por títulos da proposta de revisão em discussão e que seriam encaminhadas para deliberação nas plenárias.

⁸⁷⁵ Essa Conferência de Revisão foi convocada pelo Decreto nº. 7781, de 22 de novembro de 2005; tendo os objetivos de dar prosseguimento ao processo de revisão do Plano Diretor de 1994 e assegurar o caráter participativo no debate e na consolidação do plano em revisão, conforme estabelecido na Resolução nº. 34, de 18.3.2005, do Conselho das Cidades do Ministério das Cidades.

⁸⁷⁶ Nesse momento, teve-se a presença da arquiteta Raquel Rolnik, profissional que havia contribuído na elaboração do Plano Diretor de 1994, considerada um dos grandes nomes do Urbanismo brasileiro na vertente da Reforma Urbana e então exercendo o cargo de Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (órgão responsável pela implementação do Estatuto da Cidade).

Município para análise sobre a adequação do texto às normas jurídicas em vigor e correção de aspectos referentes à redação legislativa do texto⁸⁷⁷.

Com relação ao processo de construção do Plano Diretor até a aprovação do texto na Plenária Final, vale registrar o ganho no aspecto da participação popular. Nesse sentido, foi a seguinte manifestação de Dulce Bentes⁸⁷⁸: “Todo o processo de construção do plano possibilitou à sociedade acompanhar e discutir a cidade e seus problemas. Isso foi realmente uma conquista”.⁸⁷⁹ No mesmo sentido, foi a opinião da então Secretária da SEMURB, Ana Míriam Machado:

A participação da sociedade foi fundamental para a discussão desse plano e acredito que todos também terão um papel fundamental em sua implementação. Precisamos da comunidade tanto para colocar o PDN em prática, como para fiscalizá-lo⁸⁸⁰.

Em maio de 2006, o texto consolidado com a participação popular, e já analisado pela Procuradoria Geral do Município, foi encaminhado ao CONPLAM, para as avaliações pertinentes.

Registra-se que, ainda que provocado para acompanhar o processo de participação ocorrido através das conferências⁸⁸¹, foi entendido, no âmbito do CONPLAM, que tal participação significaria pré-julgamento da proposta, o que prejudicaria a análise futura por parte daquele Conselho⁸⁸². Na mesma ocasião, também no CONPLAM, ficou clara a prévia disposição para proceder alterações ao texto aprovado na Conferência⁸⁸³. A respeito de tais posições, pensamos que faltou ao CONPLAM a devida compreensão sobre o caráter da Conferência de Revisão do Plano Diretor como espaço de audiência pública e debate popular para possibilitar a gestão

⁸⁷⁷ Nesse momento, a Procuradoria do Município veio cumprir a sua atribuição de órgão de assessoria e consultoria jurídica do município, nos termos impostos na Lei Orgânica Municipal. Registra-se que todas as correções foram devidamente especificadas e justificadas, através de parecer que passou a integrar o processo administrativo do Plano Diretor (Processo nº. 23077.09549/2006-75).

⁸⁷⁸ Arquiteta, Professora do PPGAU/UFRN e representante dessa Universidade no processo de revisão do Plano Diretor.

⁸⁷⁹ Matéria publicada na Tribuna do Norte, intitulada “PDN: o desafio de colocá-lo em prática”, edição de 27 de maio de 2007. Caderno Natal, p.2.

⁸⁸⁰ Matéria publicada na Tribuna do Norte, intitulada “PDN: o desafio de colocá-lo em prática”, edição de 27 de maio de 2007. Caderno Natal, p.2.

⁸⁸¹ O que ocorreu através de sugestão feita pela titular da SEMURB, Ana Míriam Machado, na 120ª Reunião Extraordinária do CONPLAM (7 fev. 2006).

⁸⁸² Conforme se constata da Ata daquela 120ª Reunião Extraordinária.

⁸⁸³ O que ocorreu através da manifestação do representante do IAB/RN, contrapondo-se à posição dos delegados da I Conferência do Plano Diretor contra mudanças no documento aprovado mediante à consulta popular. Nessa ocasião, disse o mesmo que “cada Conselheiro não representava a si próprio e sim, uma categoria profissional e que o CONPLAM possuía, assim, legitimidade para tomar decisões sobre mudanças no Plano Diretor de Natal.”

democrática da cidade, princípio orientador do processo de construção das normas de planejamento urbano, nos termos do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor de 1994. Desse modo, ainda que fosse certo que em todo aquele processo em desenvolvimento existia (pelo menos em nível teórico) três fóruns de discussão democrática da Proposta de Revisão (a Conferência, o CONPLAM e a Câmara Municipal), nos parece que, naquele momento, os dois últimos (através de uma atuação coordenada) pretenderam desqualificar o primeiro.

Lembre-se de que o CONPLAM ainda tinha a mesma composição estabelecida no Plano Diretor de 1984 (Lei nº 3.175), que, como vimos, teve um caráter conservador e não-democrático, completamente dissonante dos novos parâmetros que passaram a instruir a elaboração das normas de planejamento urbano após a Constituição Federal de 1988, postos em âmbito local pela Lei Orgânica do Município (1990) e pelo Plano Diretor de 1994⁸⁸⁴. Assim, nos termos daquela Lei nº 3.175/84 (art.248) e conforme seu Regimento Interno (Decreto nº 3.075, de 19 de abril de 1985), era (e permanece, pelo menos até o final de 2009)⁸⁸⁵ a seguinte composição daquele Conselho:

I – Presidente: Secretário Municipal de Planejamento⁸⁸⁶

II – Membros representantes:

- a) Um Vereador da Câmara Municipal de Natal;
- b) Um do Governo do Estado;
- c) Um da Federação das Indústrias;
- d) Um da Federação do Comércio;

⁸⁸⁴ A essas constatações alia-se o pensamento de R. Ataíde (em entrevista concedida à autora), segundo a qual o CONPLAM não assumiu o papel que lhe foi conferido pela legislação, muitas vezes “não dialogando com o Orçamento Participativo; sendo, tais canais de participação, vistos como figuras de retórica e não como obrigação legal.” Entende, ainda, que “o gestor é obrigado a fazer funcionar esses fóruns” e indaga: “como as questões que estão no cerne da Política Urbana (estrutura fundiária e posse da terra, por exemplo) vão assumir protagonismo?” Concluindo seu raciocínio sobre os Conselhos diz Ataíde que “falta preparação do corpo administrativo para entender o papel que essas estruturas de participação devem desempenhar no planejamento urbano, especialmente após o Estatuto da Cidade”. Tais observações se fazem extremamente importantes quando se entende pela necessária e obrigatória participação popular, através de todos os fóruns existentes, na linha da construção de normas (democráticas) relativas à concretização do direito à cidade; o que constatou-se não estar ocorrendo naquele importante Conselho.

⁸⁸⁵ Contudo, constatou-se a existência de medidas relativas à alteração do Regimento do CONPLAM. No ano de 2002, tramitou na Procuradoria do Município de Natal o Processo nº 32.219/00, tendo como interessado o CONPLAM e como assunto “Nova composição do COMPLAM”. Em 2004, também se registra a existência de comissão constituída para proceder adequações e atualizações no Regimento Interno do CONPLAM, como se constata no “Estudo sobre as atribuições do Conselho” disponibilizado no site da SEMURB: <<http://www.natal.rn.gov/semurb/paginas/ctd-618.html>>. Acesso em: 20 dez. 2009. Mais uma retomada da questão da composição do CONPLAM e do processo de revisão de seu Regimento, se deu especialmente a partir de julho de 2009 (na 187ª Reunião Ordinária daquele Conselho). Ao final de 2009, havia-se finalizado os trabalhos da comissão responsável pela alteração do Regimento Interno do CONPLAM, como registra a Ata da 167ª Reunião Extraordinária (8 dez. 2009).

⁸⁸⁶ Através do Plano Diretor de 2007 (art.97, inciso VII), a Presidência do CONPLAM foi atribuída ao titular do órgão de meio ambiente e urbanismo do Município (SEMURB).

- e) Um da Universidade Federal do Rio Grande do Norte;
- f) Um do Exército Nacional;
- g) Um da Marinha de Guerra do Brasil;
- h) Um da Força Aérea Brasileira;
- i) Um do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Norte;
- j) Um do Clube de Engenharia;
- k) Um do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB);
- l) Um da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);
- m) Um da Associação Profissional dos Geólogos;
- n) Um da Federação dos Conselhos Comunitários;
- o) Um do Sindicato dos Economistas;
- p) Um da Associação Profissional dos Sociólogos.

A insatisfação com o texto aprovado na Conferência de Revisão do Plano Diretor e o desejo de que ele fosse remetido ao CONPLAM foi manifestado expressamente pelo então Presidente do SINDUSCON⁸⁸⁷ que, entendendo que o futuro de Natal iria ser definido, de fato, com a chegada da proposta da revisão do Plano Diretor, disse:

Com o conhecimento técnico de que dispõe, o CONPLAM poderá corrigir alguns graves equívocos contidos na revisão do Plano, como a redução geral de todos os índices de aproveitamento do solo e a mudança draconiana da Outorga Onerosa, instrumento de cobrança que a Prefeitura aplica às construções que ocuparem área superior àquela permitida pelo coeficiente de aproveitamento básico.⁸⁸⁸

No período de maio a setembro de 2006, foram realizadas diversas reuniões naquele Conselho para discussão do texto final⁸⁸⁹. Importa destacar que a SEMURB⁸⁹⁰ e Procuradoria Geral do Município⁸⁹¹ participaram de algumas reuniões⁸⁹² do CONPLAM

⁸⁸⁷ Engenheiro Sílvio Bezerra.

⁸⁸⁸ In artigo intitulado “A Revisão do Plano Diretor e o CONPLAN”, publicado na Revista Imóveis & Construção, edição de junho de 2006, p.82.

⁸⁸⁹ Conforme registrado na Ata da 123ª Reunião Extraordinária (realizada em 16.5.2006), no âmbito do CONPLAM foi designada Comissão, composta de 9 (nove) representantes, para análise do texto aprovado na Conferência, e apreciado pela Procuradoria Geral do Município; Comissão composta das seguintes órgãos e entidades, e representantes: IAB/RN (Néio Lúcio Arcanjo); Clube de Engenharia do Rio Grande do Norte (Wilson Luiz Cardoso); FIERN (Dâmocles Pantaleão Lopes Trinta – suplente); OAB/RN (Stênio Petrovich Pereira); Governo do Estado (Fábio Ricardo Silva Góis); UFRN (Fabrício de Paula Leão); FECEB/RN (Kalazans Louzá Bezerra da Silva); Sindicato dos Antropólogos, Sociólogos e Cientistas Políticos do RN (João Batista de Andrade – suplente); Sindicato dos Economistas do RN (David Medeiros de Queiróz).

⁸⁹⁰ Através de seus Coordenadores Gerais, Engenheiro José Edilson Bezerra, e Arquiteta Maria Florésia Pessoa de Souza e Silva.

⁸⁹¹ Através desta autora, designada para representar aquela Procuradoria no processo de revisão do Plano.

⁸⁹² Destaca-se que, ainda que a participação dos representantes da SEMURB e da PGM tenha sido considerada inicialmente como uma assessoria àquela Comissão, o que se verificou na prática foi a participação desses profissionais em algumas reuniões, discutindo as questões levantadas e as alterações propostas por membros do Conselho (que nem sempre possuíam uma posição uníssona quanto a tais alterações).

especificamente designadas para discussão do texto do Projeto de Lei, onde houve a celebração de alguns consensos para alteração da proposta, considerando a necessidade de aperfeiçoamento do texto aprovado na Conferência. Contudo, naquelas oportunidades, não houve consenso com relação a alguns aspectos propostos pelo CONPLAM para modificações substanciais do texto aprovado na Conferência.

Em reunião plenária realizada em 26 de setembro de 2006, o CONPLAM aprovou a versão final do texto remetendo-o à Procuradoria Geral do Município. Destaca-se que o texto encaminhado por aquele Conselho foi submetido à análise conjunta da SEMURB e da Procuradoria Geral que elaboraram parecer fundamentado⁸⁹³ sobre o mesmo. Necessário ressaltar que, ainda que reconhecida a atuação do CONPLAM naquele momento no sentido de aprimorar, em muitos aspectos, o texto remetido a sua análise, foi verificado que algumas normas reformuladas por aquele Conselho não se coadunaram com os princípios e objetivos que, nos termos do Estatuto da Cidade, orientam a formulação das leis de planejamento urbano, nem com as deliberações da sociedade traduzidas na Plenária Final da Conferência de Revisão do Plano que, por imposição contida na Lei Federal nº 10.257, possuiu amplo caráter participativo. A partir dessa constatação e com o fim de serem resguardadas as deliberações tomadas na Conferência de Revisão do Plano e o respeito aos princípios e objetivos gerais que orientam a elaboração dos planos diretores, foram procedidas algumas modificações no texto encaminhado pelo CONPLAM, nos termos contidos no parecer que acompanhou o Projeto de Lei para o devido envio à Câmara Municipal. Ademais, foi verificado que, das alterações propostas pelo CONPLAM, nenhuma delas foi acompanhada das devidas justificativas formais e especificadas, o que impediu ser aquilatado o interesse público que as teria motivado. Nesse aspecto, importante registrar que, segundo relatório apresentado por aquele Conselho, a Comissão designada para coordenação dos trabalhos:

[...] optou pela não inclusão das justificativas de cada proposição, pelo simples fato, de tornar o texto mais conciso, mais claro e objetivo. Entretanto, deve-se dizer que todas elas foram sempre de caráter técnico e redacional, visando sempre o entendimento mais fácil para o usuário.⁸⁹⁴

⁸⁹³ Constante do Processo nº. 23077.009549/2006-75; tendo como interessado a SEMURB e como assunto o Plano Diretor Participativo da Cidade do Natal.

⁸⁹⁴ CONPLAM, Relatório Final (2006, p. 3).

Entretanto, após a tramitação legislativa da proposta, foi verificado que algumas alterações promovidas pelo CONPLAM⁸⁹⁵ não possuíram apenas o caráter técnico e redacional, mas continham substanciais modificações da proposta, sendo reinseridas (total ou parcialmente) ao texto do Projeto de Lei, sob a forma de emendas na Câmara Municipal. Isso ocorreu com as seguintes normas: a inclusão de dois bairros da Zona Norte (Potengi e Igapó) no quadro de coeficientes máximos de aproveitamento estabelecidos para os bairros situados em zona adensável (com coeficiente máximo de aproveitamento de 3.5); o elastecimento (para noventa dias) do prazo de transição constante do artigo 118; a redução (para 2%) do percentual de cobrança da outorga no primeiro ano de vigência do plano e a supressão da possibilidade do Poder Executivo instituir novas áreas *non aedificandi*.

Finalmente, em novembro de 2006 o texto final do Projeto de Lei do Plano Diretor de 2007 foi encaminhado à Câmara Municipal.

6.2.1.2 A tramitação do Projeto de Lei no Legislativo, as emendas referentes aos espaços de interesse ambiental e social e seus desdobramentos

No Poder Legislativo, merecem ser pontuados aspectos marcantes da análise e aprovação daquele Projeto de Lei; registrando-se, desde logo, desatenções no cumprimento dos princípios da publicidade e da participação popular. Isso porque, em um primeiro momento, após escutar alguns setores separadamente e em reuniões que não guardaram o caráter público, nos termos em que prescrevia a legislação, a Câmara Municipal marcou a data de votação do Projeto de Lei, sem que fosse dada publicidade a todas as emendas apresentadas pelos vereadores; o que se configurava em descumprimento ao §4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade e ao art.4º, II, e art. 8º da Resolução nº25/2005 do Conselho Nacional das Cidades.

Essa omissão fez com que o fato fosse comunicado ao Ministério Público Estadual⁸⁹⁶, tendo a titular da 45ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente⁸⁹⁷

⁸⁹⁵ E modificadas no texto que seria encaminhado à Câmara Municipal, por força da análise conjunta realizada pela Procuradoria do Município e SEMURB.

⁸⁹⁶ O que ocorreu através da Representação subscrita por essa pesquisadora, à época titular da Chefia da Procuradoria do Meio Ambiente e representante da Procuradoria Geral do Município no processo de revisão do Plano Diretor, e apresentada ao Ministério Público Estadual em 19 de abril de 2007. Vale destacar que, previamente àquela Representação, em conjunto com uma das coordenadoras gerais do processo de revisão, Maria Florésia Pessoa de Souza e Silva, e com o então Chefe de Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFRN, Fernando José de Medeiros Costa, esta autora subscreveu nota publicada no Diário de Natal, sob o título “Em nome do respeito à população de Natal”, em 19 de abril de 2007, onde se estampava um protesto contra a forma como o Legislativo vinha conduzindo o processo.

conjuntamente com o titular da 27ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público⁸⁹⁸, encaminhado a Representação nº001/07 ao Presidente da Câmara Municipal⁸⁹⁹ no sentido de que aquela Casa, através dos meios de publicidade de que dispunha – inclusive página eletrônica – desse ampla publicidade a todas as emendas relativas ao Plano Diretor de Natal que já haviam sido apresentadas, com identificação do subscritor de cada emenda, assim como realizasse audiências para que todas as emendas relativas ao plano pudessem ser debatidas de modo individualizado.

Paralelamente, houve reações de outros setores da Administração Municipal (como a SEMURB, a ARSBAN, a SEMPLA) e da sociedade, que peticionaram diretamente ao Presidente da Câmara Municipal solicitando o adiamento da audiência aprazada e a realização de audiências públicas, com a participação dos delegados que participaram da construção do texto do Projeto de Lei em sua fase administrativa, a fim de que as propostas contidas nas emendas pudessem ser analisadas e discutidas. Em razão disso, a Câmara Municipal promoveu audiências públicas previamente exigidas à aprovação daquele Projeto de Lei⁹⁰⁰, o que certamente não teria ocorrido se não houvesse a provocação por parte da sociedade e daqueles órgãos. Entretanto, destaca-se que tais audiências contaram com a presença de um número bastante restrito de vereadores; embora tivessem a participação de vários setores sociais e das instituições que requereram um maior debate sobre aquelas emendas. Nesse contexto, importa destacar documento subscrito por algumas entidades da sociedade civil contra propostas de emendas que viesse a alterar a Área Especial de Interesse Social (AEIS) da Vila de Ponta Negra, amplamente discutida com a sociedade por ocasião das discussões preparatórias da Conferência do Plano Diretor⁹⁰¹.

⁸⁹⁷ Promotora Gilka da Mata Dias.

⁸⁹⁸ Promotor Jann Polacek Melo Cardoso.

⁸⁹⁹ Vereador Dickson Nasser.

⁹⁰⁰ Conforme consta do Ofício nº. 154/07-GP, de 20 de abril de 2007 (acompanhado das emendas apresentadas ao Projeto de Lei), do Presidente da Câmara Municipal de Natal (então, o Vereador Dickson Nasser), encaminhado ao Procurador Geral do Município à época (Waldenir Xavier de Oliveira), documentos constantes às fls.459-488 do Processo Administrativo nº. 9549/2006-75. A partir das reações contrárias por parte de vários setores da Administração e da sociedade, associadas à aludida Recomendação do Ministério Público Estadual, o titular do Legislativo informava que as emendas haviam sido encaminhadas aos jornais de grande circulação da cidade, publicizadas no endereço eletrônico da Câmara e que seriam publicadas na íntegra no Diário Oficial do Estado. Através do mesmo documento, foi informado que as Comissões de Constituição e Justiça, de Finanças, Orçamento e Fiscalização e a Comissões de Planejamento Urbano estariam em regime especial de audiência pública, no dia 23 de abril, com transmissão ao vivo pela TV Câmara, com objetivo de discutir e receber sugestões sobre as emendas relativas ao Plano Diretor. Contudo, na audiência do dia 23 de abril, mediante argumentações quanto à necessidade de uma maior discussão sobre as emendas, a Câmara agendou novas audiências (que se realizaram nos dias 26 de abril e 7 de maio de 2007).

⁹⁰¹ Conforme documento de fls.504, contido no Processo Administrativo nº. 9549/2006-75.

Ultrapassado esse primeiro momento, importa destacar as emendas apresentadas, especialmente aquelas referentes a modificações no regramento dos espaços especiais (de proteção ambiental e de interesse social).

A princípio, registra-se que algumas emendas, não diretamente relacionadas aos espaços especiais pesquisados, causaram sérias preocupações quanto à sustentabilidade da cidade face a um expresse desejo de intensificação do adensamento, como a Emenda Aditiva nº 3⁹⁰²; a Emenda Modificativa nº 10⁹⁰³; a Emenda Modificativa nº 2⁹⁰⁴ e a Emenda Modificativa nº 4⁹⁰⁵.

Por outro lado, também merece destaque a Emenda Aditiva de nº 18⁹⁰⁶ e emenda referente à obrigação do Município na elaboração do Plano Diretor de Drenagem e

⁹⁰² Subscrita pelos vereadores Geraldo Neto, Dickson Nasser e Emilson Medeiros, incluía os §§3º e 4º ao artigo 11 do Projeto de Lei. Essa Emenda pretendia que a Zona Norte fosse considerada Zona Adensável (com coeficiente 2.5), vinculada à solução individual de esgotamento sanitário dentro do próprio lote. Essa Emenda foi aprovada por 16 votos a 5, na sessão realizada em 10 de maio de 2007. Destaca-se que a proposta aprovada na Conferência restringia as construções na área, considerada Zona de Adensamento Básico em razão da inexistência de infraestrutura compatível para um maior adensamento daquela área. A apresentação dessa Emenda suscitou a elaboração de estudos técnicos, que foram apresentados na audiência pública do dia 7 de maio de 2007 pela área técnica da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo - SEMURB, pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico - COMSAB, pela Agência Reguladora de Saneamento Básico de Natal - ARSBAN e pelo Ministério Público Estadual, através de sua 45ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente; tendo os mesmos contribuído para elaboração do veto do Executivo, juntamente com outros apresentados em momento posterior, como o Parecer Técnico da Câmara de Recursos Hídricos e Saneamento do Departamento de Engenharia Civil da UFRN.

⁹⁰³ Subscrita pelo Vereador Luís Carlos, que aumentava o coeficiente de aproveitamento para a toda a cidade, que passaria a ser fixado em 1.4. Destaca-se que tal emenda não se fundamentava em qualquer estudo técnico tampouco levava em conta a ausência de infraestrutura urbana compatível com a proposta. Essa emenda foi rejeitada na votação final.

⁹⁰⁴ Que, alterando o artigo 112 do Projeto de Lei: aumentou o período de transição para entrada em vigor do Plano Diretor em aprovação; retirou o parágrafo único do mesmo artigo (que tratava das consultas prévias) e alterou a competência da SEMURB para o licenciamento e ambiental; estabelecendo, ainda, a entrada do processo pela STTU.

⁹⁰⁵ Subscrita pelo Vereador Geraldo Neto (PMDB), que propunha: 1. a quitação do valor da outorga onerosa até a concessão do habite-se (alterando a parte final do §2º do art.62 do Projeto de Lei); 2. a redução dos percentuais da outorga (fixados no artigo 64 do Projeto de Lei) para 2% no primeiro ano, 3% no segundo e 4% a partir do terceiro ano. Na proposta aprovada na Plenária Final da Conferência de Revisão do Plano Diretor, os percentuais ficaram definidos em 3%, 4% e 6% considerando a necessidade de aumento do percentual fixado em 1% no Plano Diretor de 1994 (§2º do art.16) e, especialmente, a destinação do valor arrecadado para o Fundo de Urbanização no interesse de incrementar seus recursos em prol de obras de interesse público e social.

⁹⁰⁶ Subscrita pelo Vereador Júlio Protásio, alterando o artigo 90 e incluindo os artigos 117ª e 117b à proposta; prevendo a elaboração de um Plano Setorial para Ponta Negra, restringindo as construções nos conjuntos Ponta Negra e Alagamar, proibindo o remembramento de lotes e limitando a altura das construções em quatro pavimentos, por um período de dois anos. Aprovada por unanimidade, destaca-se que tal emenda foi resultado do processo de mobilização popular em torno de propostas concretas. Como lembra Heitor Andrade (então Professor do Departamento de Arquitetura da UFRN), “foi a única emenda de iniciativa popular incluída no plano durante as votações na Câmara. O exemplo de Ponta Negra é uma referência para a cidade e pode ser seguido por outras regiões”, matéria publicada na Tribuna do Norte, intitulada “PDN: o desafio de colocá-lo em prática”, edição de 27 de maio de 2007, Caderno Natal, p.2.

Manejo de Águas Pluviais⁹⁰⁷ que, ao contrário das outras, foram postas em favor do objetivo de promoção do desenvolvimento sustentado da cidade.

Com relação às emendas referentes aos espaços especiais ambientais, podemos dizer que houveram alguns avanços e retrocessos, como passa a ser considerado.

Inicialmente, quanto aos avanços, podemos destacar a Emenda Modificativa 13, subscrita pelo Vereador Aluísio Machado, que alterou o §2º ao artigo 21 da proposta encaminhada nos seguintes termos:

Art. 21.

....

§2º. Os empreendimentos propostos para as áreas situadas na ZET-2 não poderão possuir gabarito máximo que ultrapasse o nível da Avenida Dinarte Mariz até que seja revista a Lei Municipal n.4547, de 30 de junho de 1994.

Destaca-se que a inclusão de norma análoga⁹⁰⁸ como sugestão a ser acrescida ao texto do Projeto de Lei a ser encaminhado à Câmara Municipal adveio da análise (do texto enviado pelo CONPLAM) por parte da Procuradoria Geral do Município⁹⁰⁹ em conjunto com a SEMURB, através dos coordenadores do processo de revisão⁹¹⁰, tendo como justificativa:

A preservação da função cênico-paisagística das áreas situadas na ZET-2, o que não foi observado nos Planos Diretores de 1984 e de 1994, nem tampouco na legislação específica referente a ZET-2; garantindo o visual hoje permitido nas áreas ainda não construídas na Via Costeira⁹¹¹.

⁹⁰⁷ Tal Emenda, subscrita pelo Vereador Aluísio Machado, no contexto daquele processo legislativo, por provocação da representante do Ministério Público Estadual (Promotora Gilka da Mata Dias), obrigava o município a elaborar o Plano Diretor de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais, no prazo de dois anos; proposta que, embora discutida na Conferência de Revisão do Plano Diretor, terminou não entrando no texto final da revisão. Destaca-se que, ainda que não tenha ocorrido nenhuma polêmica com relação a essa emenda, o fato é que, por razões desconhecidas, a mesma não constou do texto final aprovado pela Câmara, fato que somente foi percebido quando o texto já havia sido aprovado e promulgado.

⁹⁰⁸ Nos seguintes termos:

“Art.21...

§2º. Os empreendimentos propostos para as áreas situadas na ZET-2 não poderão possuir gabarito máximo que ultrapasse o nível da Avenida Dinarte Mariz; ressalvadas as áreas em que a localização e as características topográficas do terreno já impeçam a visualização da paisagem, ficando nesses casos limitado em 7,5m (sete metros e meio) o gabarito máximo das construções.”

⁹⁰⁹ Através da Procuradora designada para atuar no processo de revisão do Plano Diretor (também autora deste estudo); com parecer aprovado pelo Procurador Geral (Waldenir Xavier de Oliveira) e pelo Prefeito Carlos Eduardo Nunes Alves, à época.

⁹¹⁰ José Edilson Bezerra e Maria Florésia de Souza e Silva.

⁹¹¹ Texto constante do documento anexo ao Parecer inserido no Processo nº23077.009549/2006-75.

Tal emenda foi objeto de um acirrado debate, sendo inclusive proposta a supressão da norma acrescida pela Emenda nº 13; o que ocorreu através da Emenda 14, subscrita pelo Vereador Emilson Medeiros (que inicialmente teve parecer favorável). Contudo, na sessão ocorrida em 10 de maio de 2007, com 12 votos a favor, 2 contra e 5 abstenções, foi aprovada a Emenda nº 13 (e rejeitada a de nº 14), ampliando a proteção àquele importante ambiente protegido. Registra-se que, em documento enviado por entidades do movimento popular, instituições acadêmicas e de pesquisa e organizações não governamentais, quanto à posição a respeito das emendas apresentadas pela Câmara ao Projeto original do Plano Diretor de Natal, encontra-se consignado parecer favorável à Emenda nº 13, sendo considerado que a mesma “acrescenta conteúdo que qualifica a proposta em termos do interesse público: confere especial proteção cênico-paisagística da Via Costeira compatibilizando-a com a vocação turística da área”⁹¹². No mesmo caminho, seguiu a campanha “Natal Cidade com Coração”, que publicou panfleto de esclarecimento, no qual, sobre a Emenda nº 14, diz que “os que a defendem tentam confundir a sociedade com argumentos falsos de que a proposta vai afetar o turismo do Estado”; tendo sido “demonstrada tecnicamente a importância dessa proteção da paisagem na Via Costeira e que a proposta não impede a construção de hotéis e estabelecimentos turísticos naquela área”.

⁹¹² Posição das entidades do Movimento Popular, Instituições Acadêmicas e de Pesquisa e ONG's quanto às Emendas apresentadas ao Projeto original do Plano Diretor de Natal pela Câmara Municipal de Natal (2007).



DE OLHOS BEM ABERTOS

A população de Natal está observando com bastante atenção a construção do novo Plano Diretor da cidade. Em especial, as emendas elaboradas pelos vereadores. Queremos ver uma postura comprometida com o bem-estar coletivo e social e o cumprimento de todas as promessas que nos povoam de esperança nas épocas de eleição. Visto que estamos às vésperas de mais uma eleição, esta é uma excelente oportunidade para que nossos vereadores revejam algumas emendas que afrontam o interesse da cidade e da população em geral. Esperamos que as novas leis que regerão nossa cidade, possam caminhar a passos largos ao encontro da nossa qualidade de vida. Estamos de olhos bem abertos para acompanhar a votação de cada vereador.

Emendas contra a qualidade de vida de Natal

EMENDA ADITIVA 01 Vereadores: Othon Nassar (Presidente da Câmara) Genildo Neto Eunson Martins Maior ocupação da Zona Norte, aumentando o índice para 2,5 (impedindo adições instituídas de tratamento de esgoto). Estamos de olho: Essa emenda não leva em conta os aspectos sociais, ambientais e urbanos da região, onde se insere a grave situação de contaminação da água por nitrato que faz com que aqueles que ali vivem já estejam consumindo água contaminada. Aumentar também não corrige a desigualdade brava da população mais pobre e a segregação social e familiar que ocorre com uma valorização imobiliária intensa e rápida da área onde está aprovada. Foram desconsiderados todos os argumentos contrários a emenda por parte das técnicas e especialistas da área de saneamento e urbanismo. A emenda vai na contramão das políticas de saneamento básico e de habitação de interesse social. EMENDA MODIFICATIVA 01 Vereadores: Ademir Melo Genildo Neto Protege a alteração na área de controle de gabarito do Parque das Dunas. Estamos de olho: Emenda colocada sem qualquer justificativa ou estudo técnico e contrariando a proteção daquela área importante para a paisagem urbana e manutenção do alma de parte da cidade.	EMENDA MODIFICATIVA 04 Vereadores: Ademir Melo Genildo Neto EMENDA VEREADOR LUIS CARLOS Vereador: Luiz Carlos Essas duas emendas propõem a diminuição do percentual de outorga onerosa, tendo a outorga uma forma de distribuir sem a incidência a mais alta do processo de urbanização (no momento em que se permite que um empreendimento econômico construa a mais do que o índice básico). Estamos de olho: Essas emendas beneficiam apenas um setor econômico, em prejuízo de toda a cidade, que será privada de projetos urbanísticos e de interesse social, além de equipamentos públicos e obras de infraestrutura. EMENDA SUPRESSIVA 10 Vereador: Eunson Martins Suprime a proteção da paisagem na via Costeira. Os que defendem essa emenda tentam confundir a sociedade com argumentos falsos de que a proposta vai aliviar o trânsito no estado. Estamos de olho: Foi demonstrado tecnicamente a importância dessa proteção da paisagem na via Costeira e que a proposta não impede a construção de hotéis e outros empreendimentos turísticos naquela área. EMENDA MODIFICATIVA 02 Vereador: Othon Nassar	Aumenta o prazo para a aprovação de projetos conforme a lei anterior. Estamos de olho: Essa emenda causa prejuízo à cidade pois possibilita maior número de projetos com normas menos rígidas e prejudica de um controle mais efetivo do crescimento da cidade. EMENDA MODIFICATIVA 10 Vereador: Luiz Carlos Aumenta para 1,4 o coeficiente de aproveitamento básico para toda a cidade. Estamos de olho: A emenda causa prejuízo ao crescimento sustentável da cidade pois permite uma maior ocupação em todas as áreas, sem que haja infraestrutura urbana suficiente. EMENDA MODIFICATIVA 12 Vereador: Othon Nassar Permite levar as prescrições urbanísticas de áreas de maior potencial construtivo para outras áreas que possuem áreas urbanizadas mais restritas. Estamos de olho: A emenda cria uma espécie de burla legal das regras atuais, especificamente para uma área de cidade.



Figura 77 – Panfleto elaborado pela ONG Natal Voluntários. 2007.

Por outro lado, registra-se a apresentação de outras emendas, que abriram sérias preocupações quanto ao desenvolvimento sustentável da cidade.

Com relação à alteração da normatização dos espaços ambientais, foram apresentadas as seguintes emendas: 1 (modificativa); 12 (aditiva) e 17 (supressiva), sobre as quais nos deteremos adiante. Vale também registrar emenda, subscrita pelo Vereador Luís Carlos que, a exemplo da proposta constante da Emenda 1, pretendia a alteração de limites da face oeste da área de controle de gabarito do Parque das Dunas (substituindo a Rua Rui Barbosa pela Rua Xavier da Silveira). Entretanto, a mesma ficou prejudicada pela Emenda nº 1.

A Emenda Modificativa nº 1, apresentada pelo Vereador Adenúbio Melo, suscitou uma forte reação por parte da sociedade em razão de seu grande potencial de prejuízo ao equilíbrio ambiental e patrimônio paisagístico da cidade. Essa emenda modificou o Quadro 2 do anexo tratado no artigo 118 do Projeto de Lei em discussão na Câmara, alterando a área de controle do gabarito do Parque das Dunas. Registra-se no parecer favorável constante da referida emenda o texto seguinte “os novos limites estabelecidos garantem o visual cênico-paisagístico e não afetam a ventilação da região. Além de garantir novas possibilidades de edificação, em bairros com boa infraestrutura”.⁹¹³

⁹¹³ Cópia da referida Emenda inserida no Processo nº. 23077.009549/2006-7.

ANEXO I
QUADRO 2

CONTROLE DE GABARITO NO ENTORNO DO PARQUE DAS DUNAS

ÁREA	ALTURA MÁXIMA (G) (em Metros)	LIMITES DA ÁREA
1a	≤ 6	NORTE: Campos universitário SUL: Avenida Engenheiro Roberto Freire e Avenida Salgado filho LESTE: Parque das Dunas OESTE: Rua das Gardênia
1b	≤ 12	CAMPUS UNIVERSITÁRIO
2	≤ 15	NORTE: Avenida Bernardo Vieira SUL: Rua Norton Chaves e prolongamento LESTE: Parque das Dunas OESTE: Avenida Xavier da Silveira
3	≤ 30	NORTE: Avenida Almirante Alexandrino de Alencar SUL: Avenida Bernardo Vieira LESTE: Parque das Dunas OESTE: Avenida Xavier da Silveira e prolongamento
4a	≤ 9 até 100 metros do eixo da Avenida Hermes da Fonseca, lado direito no sentido BR 101 – Centro da Cidade	NORTE: Travessa General Sampaio SUL: Avenida Almirante Alexandrino de Alencar LESTE: Parque das Dunas OESTE: Avenida Senador Salgado Filho
4b	≤ 15 a partir dos 100 metros	

Onde: Não serão consideradas para o cálculo do gabarito nesta área as calças d'água e as circulações verticais.

Figura 78 – Quadro apresentado juntamente com a Emenda Modificativa 1
Fonte: Processo Administrativo nº. 23077.009549/2006-75-PGM

Contudo, verificou-se que os limites apresentados pela proposta da Emenda 1 não conferiram com a realidade da área, o que demonstra não ter havido qualquer estudo que a fundamentasse.

Sobre a questão da completa falta de estudos para a apresentação de emendas, Bentes Sobrinha lembra que, durante dois anos, desde 2004, ocorreram discussões sobre

o Plano Diretor, com reuniões e importantes participações de especialistas de todos os segmentos, ao que se seguiu a Conferência de dezembro de 2005 “que gerou a primeira proposta, onde havia um acumulado de estudos atestando os limites e potencialidades que a cidade tinha”. Segundo a citada professora, “todo esse processo, porém, acabou não sendo respeitado”, o que ocorreu especialmente quanto ao aumento de coeficiente da Zona Norte⁹¹⁴, e com relação ao Parque das Dunas. “Não conseguimos delimitar os mapas, algumas ruas não conferem. Há uma área descoberta que não tem indicação do que será”, afirmou aquela pesquisadora, acrescentando, com relação à alteração pretendida com a Emenda Modificativa nº 1, que:

Além disso, há riscos para a conservação do próprio parque, que desempenha papel importante no abastecimento do aquífero, na ventilação da cidade, preservação da fauna, flora e do valor paisagístico. Não é possível alterar somente frações do sistema, como foi feito. É possível fazer revisões de área como essa, mas a partir de monitoramentos completos da dinâmica geral. É muito difícil chegar a uma proposta simplista como essa que não traz consigo fundamentos sobre algo que é tão importante para a qualidade de vida da cidade. Isso nos preocupa profundamente⁹¹⁵.

No mesmo sentido, foi a posição da titular da 45ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente⁹¹⁶, segundo a qual a alteração proposta afetaria não somente o visual do Parque, mas também a ventilação da cidade e destacando que, durante a audiência pública que tratou da emenda, solicitou o projeto “para que pudesse se justificar sobre os impactos que as mudanças causariam à cidade, mas não existia”⁹¹⁷. Destaca-se que para o entendimento daquela promotora contribuíram fortemente argumentos constantes em estudo técnico elaborado pelo Laboratório Conforto Ambiental do DARQ/CT da UFRN⁹¹⁸, em que foram analisados os possíveis impactos no conforto ambiental da cidade e na paisagem e considerado, entre outras coisas, que não havia nenhum elemento que justificasse “a liberação do gabarito diferenciado para

⁹¹⁴ Na matéria referida, a Professora faz uma importante abordagem sobre a posição contrária do Conselho de Saneamento Básico (CONSAB) à emenda apresentada, assim como sobre a impropriedade da alteração.

⁹¹⁵ Matéria publicada na Tribuna do Norte, intitulada “PDN: o desafio de colocá-lo em prática”, edição de 27 de maio de 2007, Caderno Natal, p.2.

⁹¹⁶ Promotora Gilka da Mata Dias.

⁹¹⁷ In matéria publicada sob o título “Promotora diz que o Plano não é o ideal” no Diário de Natal, edição de 11 de maio de 2007, Cidades, p.6.

⁹¹⁸ Subscrito pelos Professores Dr. Aldomar Pedrini, Chefe do LabCon; Profª Dra. Virgínia Maria Dantas de Araújo, Coordenadora da Base de Pesquisa em Conforto Ambiental e Eficiência Energética, dentre outros.

determinada faixa a sotavento do Parque das Dunas, considerando os argumentos baseados na literatura técnica.”⁹¹⁹

De grande importância no sentido de demonstrar a prejudicialidade daquela Emenda Modificativa nº 1 foi o Parecer do Professor Paulo José Lisboa Nobre, no qual o mesmo entendia que:

As correntes de ventilação são canalizadas a partir da Av. Eng. Roberto Freire, contornam o Parque e percorrem o seu entorno – área objeto do controle de gabarito em questão – para então atingirem os bairros localizados no extremo oposto da cidade. Quanto aos ventos vindos do mar, estes ultrapassam o Parque para então atingirem o nível das edificações e, para tanto, se faz necessária a existência de um espaço com edificações predominantemente horizontais, sob pena de se criar uma segunda barreira para esses ventos que tenderão a subir, criando-se ali uma zona com características de “ilha de calor urbana”. Tais critérios científicos foram adotados (em 1994) para delimitar a extensão da superfície denominada “entorno do Parque das Dunas”⁹²⁰.

É de ser considerado que os estudos técnicos preliminares apresentados pela SEMURB durante o processo de discussão daquela Emenda Modificativa nº 1 já apontavam para graves danos às funções ambientais do Parque das Dunas, tais como: privatização da paisagem e da ventilação oceânica; aumento da temperatura nos bairros vizinhos; riscos à flora e à fauna do Parque, além de risco de aumento da carga poluidora e da contaminação das águas subterrâneas ali situadas. Ainda assim, a Câmara aprovou a Emenda Modificativa nº 1 (por 16 votos a 5), na sessão da Câmara realizada em 21 de junho de 2007, sem qualquer análise técnica preliminar e sem qualquer justificativa, como deveriam ser norteadas todas as decisões relativas à disciplina urbanística da cidade⁹²¹. Destaca-se o fato de que, em pesquisa realizada em 29 e 30 de junho, a maioria dos entrevistados posicionou-se contra a alteração no gabarito da área ao entorno do Parque das Dunas.

⁹¹⁹ Esse estudo técnico foi juntado ao Ofício nº 35/2007 enviado pelo Ministério Público Estadual.

⁹²⁰ Documento que passou a integrar o Processo Administrativo nº. 23077.009549/2006-75-PGM.

⁹²¹ Como considerou o Ministério Público Estadual através de entendimento consignado no citado Ofício 35/2007.

[PESQUISA] Nacionais consideram que, próximo ao Parque das Dunas, só devem ser construídos prédios com até seis andares. Prefeitura do Natal vai enviar projeto de lei para definir esse limite

Maioria é contra prédios em torno do Parque das Dunas

A população de Natal é contrária à construção de prédios com 12 andares no entorno do Parque das Dunas. Essa foi mais uma das descobertas da pesquisa Certus/TRIBUNA DO NORTE que entrevistou 500 pessoas nos dias 29 e 30 de junho. A opinião definitiva com relação ao Parque das Dunas tem ampla maioria só quando se trata das classificações por idade, por grau de instrução ou por zona administrativa onde a entrevistado reside.

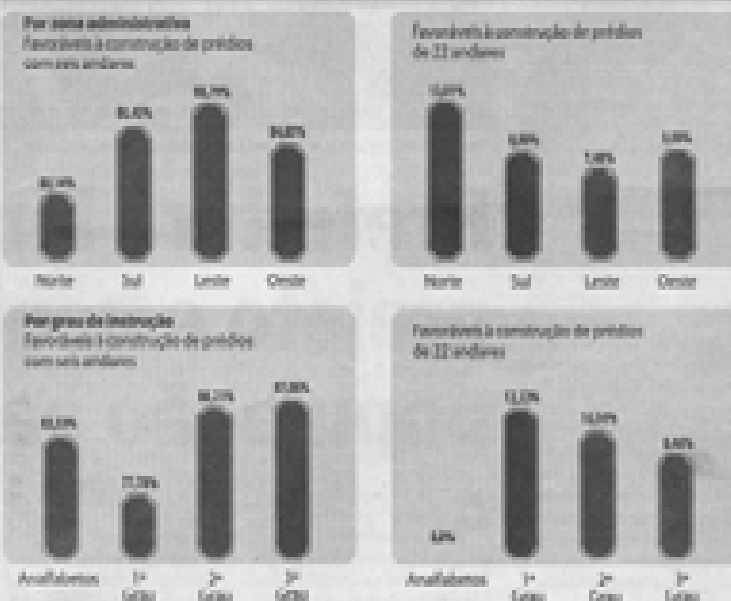
No total, 65% dos entrevistados se manifestaram favoráveis a que na região mais próxima ao Parque sejam construídos apenas edifícios de no máximo seis andares, como é hoje. A pesquisa confirma a aprovação do projeto de lei que está encaminhado à Câmara Municipal pela Prefeitura para acabar os efeitos de estada aprovada no novo Plano Diretor que permite a construção de edifícios ligados a verticais que não se encaixam no Parque das Dunas. Entretanto, já alertamos que os prédios foram construídos, e agora resta ao Natal não só o mais rápido do que já está.

A pesquisa questiona se os natalenses se opõem mais favoráveis a prédios de 12 ou seis andares em torno do Parque. Apenas 5,80% disseram se favoráveis a prédios maiores, criando a mesma ambigüidade. E 4% se manifestaram indiferentes à questão. 93,80% preferiu não opinar. Quando a avaliação é feita por idade, os que possuem entre 25 e 30 anos - com 88,87% - são os que mais opinaram favoráveis à manutenção do guarda de seis andares nas proximidades do Parque.

Quando a classificação é por grau de instrução, percebe-se que quanto mais elevado, maior é a preocupação com a preservação. 83,13% dos que entrevistados que não sabem ler não favoráveis ao guarda menor enquanto os que possuem o ensino superior são por

PESQUISA CERTUS/TRIBUNA DO NORTE

Opinião da população sobre construções em torno do Parque das Dunas



Fonte: Certus/ Tribuna do Norte

construções (1 de 67,04%). O levantamento foi classificado ainda com base nas zonas administrativas. É a da Zona Leste, onde fica o Parque, que recebe a maior reação contra prédios grandes impedindo a ventilação. 88,77% dos entrevistados que residem na Zona Leste são a favor de construções de apenas seis andares.

As opiniões das pessoas têm justificativas claras

A emenda aprovada dia 12 de maio passou impressionante, de tão insólita que é. Basicamente, a proposta - idealizada pelo vereador Geraldo Nêto (PFL) e endossada por Adenilton Melo (PSB) -

altera os limites das zonas administrativas de Natal, liberando a construção de prédios maiores em pouco mais perto do Parque das Dunas.

O problema é que essa limitação toda fecha uma das principais rotas de ventilação de Natal, que fecha a poeira do Parque das Dunas que fica localizada no bairro de Moura Franco. Ainda quando o plano estava sendo discutido, os membros da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (Germar) já alertavam sobre o perigo das alterações. O professor de arquitetura e Urbanismo, Márcio Henrique Rodrigues, explica que o problema é

de modo que não há ventilação de ar vinda do Sertão Atlântico e entram em Natal por cima do Parque das Dunas e desce para toda a cidade.

Mas isso só ocorre porque não há nenhuma barreira, como prédios altos, por exemplo. Não há como estimar quanto mais calor fará. Mas é certo que a temperatura sofrerá alterações caso as construções sejam erguidas. Há também um aspecto técnico que aponta possíveis danos ao próprio Parque das Dunas caso edifícios sejam construídos ao seu redor. Segundo os estudiosos, a presença de prédios serve como uma barreira à depuração.

Figura 79 – Pesquisa Certus sobre construções verticais nas proximidades do Parque das Dunas.

Fonte: Tribuna do Norte (2007).

A Emenda Aditiva nº 12, apresentada pelo Vereador Dickson Nasser, incluía o §3º ao artigo 11 do Projeto de Lei, nos seguintes termos:

Art.11.

...

§3º. Para os imóveis situados em vias e logradouros públicos delimitadores de zonas ou bairros excetuando-se as Zonas de Proteção Ambiental, artigo 18, prevalecerão para os lotes lindeiros destas vias as prescrições urbanísticas de maior potencial construtivo, desde que atendidos pela mesma infra-estrutura.⁹²²

Ainda que, do ponto de vista técnico, essa disposição tivesse como fundamento a ideia de se permitir a otimização da infraestrutura existente em determinada zona ou bairros⁹²³, a introdução dessa regra nos moldes em que propostos pela Emenda nº 12 não se revestia apenas desse objetivo, mas trazia embutida, como consequência prática, a alteração do zoneamento e proteção das áreas especiais. Por tal razão, essa emenda trouxe uma enorme reação por parte de movimentos populares, instituições acadêmicas e de pesquisa e ONG's; ficando evidenciado que haveria um comprometimento ambiental, social e do patrimônio histórico, prejudicando todas as áreas especiais⁹²⁴. Naquele momento, constatou-se que a intenção que motivava aquela Emenda nº 12 era possibilitar a mudança de prescrições para uma (conhecida) área especial cobiçada – Mãe Luiza –, vez que a Rua Guanabara (o grande desejo da construção civil) viria a ser atingida com aquela alteração.

Depois de diversas manifestações populares contra essa proposta de alteração e de apresentações realizadas em audiência pública realizada na Câmara Municipal⁹²⁵, tal emenda foi retirada de pauta naquela ocasião⁹²⁶. Vale destacar que naquele momento o então vereador Emilson Medeiros admitiu em plenário “que se tratava de um equívoco”, reconhecendo, contudo, que tal emenda traria o comprometimento às Áreas Especiais. Vejamos.

Eu posso explicar. Na verdade, acho que houve um equívoco. É o artigo 20 que deveria ser citado aqui, entrando também as Áreas Especiais. Na verdade, isso foi uma emenda que foi encaminhada pelo IAB, apenas para que nas áreas adensáveis, limite entre áreas

⁹²² Conforme cópia da referida emenda constante no Processo Administrativo nº. 23077.009549/2006-75-PGM.

⁹²³ Considerando os imóveis situados em vias e logradouros públicos delimitadores dessas zonas ou bairros e, portanto, servidos da mesma infraestrutura. Destaca-se que regra similar já havia constado no §5º do art.49 do Plano Diretor de 1984.

⁹²⁴ Conforme documento subscrito por várias entidades, que continha o resultado do estudo sobre a prejudicialidade de algumas emendas (POSIÇÃO..., 2007).

⁹²⁵ Onde ficou demonstrado o prejuízo que a Emenda traria às áreas especiais, através de demonstrações feitas pela UFRN e pelo Ministério Público Estadual.

⁹²⁶ Registra-se que ainda circulou na Câmara Municipal um novo texto da emenda, onde se excetuava também as áreas especiais (art.20); que, por ter sido a matéria retirada de pauta, não foi objeto de nova análise.

adensáveis e não densáveis; digamos, eu vou pegar uma rua., digamos, a Prudente de Moraes. Digamos que no lado esquerdo da Prudente de Moraes fosse densável e do lado direito não densável. Então, a intenção foi dizer o seguinte: nesta rua, neste limite, se a mesma infraestrutura da Prudente de Moraes atendesse o lado densável e lado não densável; no limite, se tivesse a mesma infraestrutura; se pudesse utilizar o potencial construtivo da área densável. Esse foi o objetivo. Então, não se preocupe que essa emenda será retirada, não teve essa intenção. Isso foi trazido pelo arquiteto Néio Arcanjo [...], e eu verifiquei depois, hoje Hermano falou comigo, e eu verifiquei depois que ele tinha acrescentado ao artigo 20, era artigo 18 e artigo 20, que trata das áreas especiais. [...] A gente vai tentar dar [...], com certeza não ficará com essa redação. A gente pode inclusive citar todas as áreas especiais nominalmente para não ter esse problema. Com certeza, não foi essa a intenção.⁹²⁷

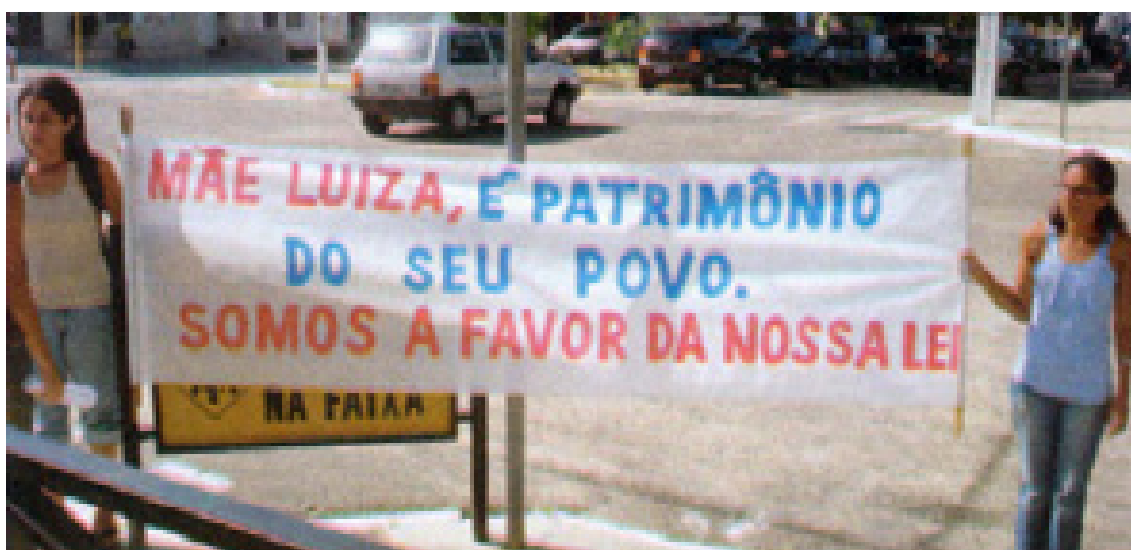


Figura 80 – Mobilização na Câmara dos Vereadores durante o processo de revisão do Plano Diretor de Natal, 2007.

Fonte: Moraes, Vivas e Bentes Sobrinha (2008).

Ressalta-se que em momento anterior já haviam ocorrido várias mobilizações realizadas pela comunidade de Mãe Luiza em defesa da proteção legal aquela AEIS, contando com o apoio de diversos segmentos (academia, movimentos de moradia, igrejas), inclusive com o importante apoio conferido pelo Prêmio Nobel da Paz Adolfo Perez Esquivel⁹²⁸. Em carta enviada ao Prefeito, em 21 de fevereiro de 2007, essa

⁹²⁷ Trecho da fala do Vereador Emilson Medeiros, transcrito da gravação da Audiência Pública realizada no dia 26 de abril de 2007 na Câmara de Vereadores de Natal, citado no Parecer Técnico UFRN/GEHAU/DARQ/OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES Disponível em: <<http://web.observatoriodasmetropoles.net/planosdiretores/produtos/PARECER%20T%C3%89CNICO%20UFRN%20%20GEHAU%20DARQ%20OBSERVAT%C3%93RIO%20DAS%20METROPOLES.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2010.

⁹²⁸ Conforme Moraes, Vivas e Bentes Sobrinha (2008, p. 58). O relato desse fato também se encontra em Bentes Sobrinha e Trindade (2008); em que é destacada a importância de três fatores no êxito da comunidade de Mãe Luiza na aplicação do instrumento da AEIS entre 1995 e 2007, quais sejam: a) processos de participação e controle social; b) assessoria técnica continuada; e c) trabalho de ampliação e

autoridade manifestou sua preocupação com a possibilidade de mudança de uso e ocupação do solo daquele bairro, colocando em pauta importantes considerações quanto ao direito humano à moradia e sua proteção por normas internacionais⁹²⁹.



Figura 81 – Carta de Adolfo Perez Esquivel dirigida ao Prefeito de Natal, 2007.
Fonte: Moraes, Vivas e Bentes Sobrinha (2008, p. 60).

fortalecimento da rede de proteção social para além do plano local, através da integração com as redes nacionais e internacionais de direitos humanos, em especial à moradia.

⁹²⁹ Ver Moraes, Vivas e Bentes Sobrinha (2008, p. 58-61).

Também ao Presidente da Câmara Municipal foi enviada carta, por Perez Esquivel, com conteúdo análogo, na qual se destaca o entendimento de que a existência de normas internacionais de proteção ao direito à moradia (das quais o Brasil é signatário) “compromete todo o ente estatal e limita o poder do legislador”.

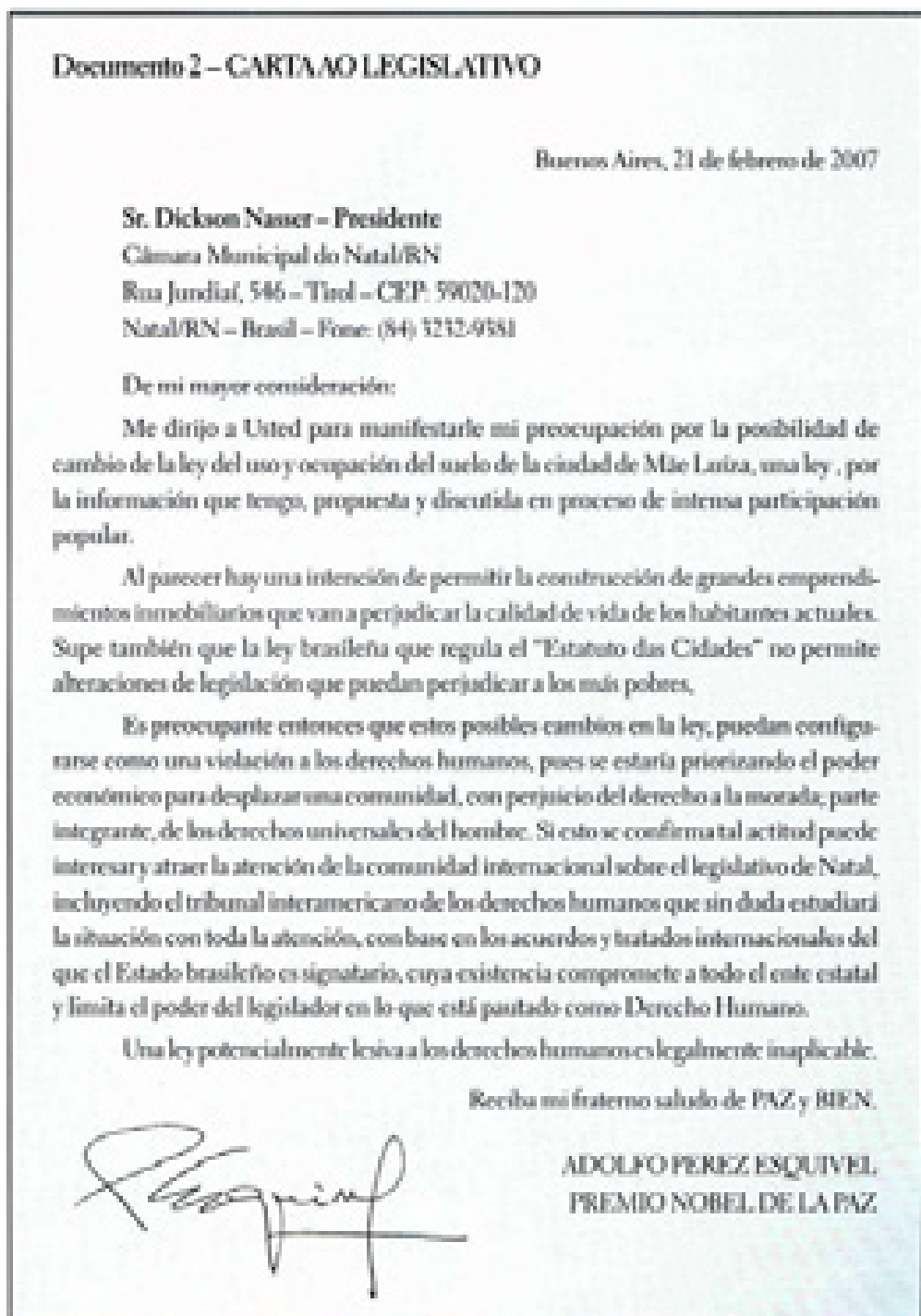


Figura 82 – Carta de Adolfo Perez Esquivel dirigida ao Presidente da Câmara Municipal, 2007.

Fonte: Moraes, Vivas e Bentes Sobrinha (2008, p. 61).

Apesar de tudo isso, essa pretendida alteração foi reapresentada, sob a forma de Projeto de Lei, no ano de 2009.⁹³⁰ Vale ressaltar que com relação àquela proposta de alteração e à (frustrada) emenda para alterar os limites da AEIS de Ponta Negra⁹³¹, viria, em 4 de janeiro de 2009, se manifestar o Presidente da Câmara Municipal (reeleito), alegando ser uma das coisas que a cidade perdeu com o plano:

Acabaram também com Ponta Negra e Mãe Luiza. Recebi o padre de Mãe Luiza preocupado com a pobreza de lá, mas vai continuar pobre. As casas do bairro estão desvalorizadas. Pensam que se o pobrezinho vende a casa vai comprar cachaça com o dinheiro. [...] ⁹³²

E disse mais o Presidente reeleito, ao ser indagado se os moradores do bairro não seriam engolidos pela especulação imobiliária e jogados à periferia caso o Plano Diretor permitisse construções vultosas no bairro: “periferia, não, meu amigo. Com 70 ou 80 mil reais, eu comprava uma casa na Zona Norte, no Santa Catarina. Ou nos arredores do Bom Pastor.”⁹³³ Vale destacar um detalhe curioso no caso daquela Emenda nº 12. Embora não consignado em seu texto a intenção em alterar as prescrições para Mãe Luiza, no contexto daquela tramitação legislativa alguns vereadores se referiam à mesma como “a Emenda de Mãe Luiza”, revelando a clara intenção de, através da introdução de uma norma aparentemente “inofensiva”, ser alcançada uma mudança substancial nas prescrições contidas na Lei nº 4.663/95. Não fosse isso, não teria aquele Presidente novamente se referido à situação de Mãe Luiza, ao tratar do Plano Diretor de 2007, como uma “perda para Natal”. Ressalta-se que não havia qualquer outra emenda naquele contexto que fosse aplicável à situação da AEIS de Mãe Luiza.

Retornando-se ao relato das emendas consideradas prejudiciais aos direitos fundamentais concretizados através dos espaços especiais, enfocamos a Emenda nº 17 (embora não aprovada na votação do texto final), subscrita pelo Vereador Luis Carlos, que pretendia a supressão do §2º do artigo 20, no qual se permitia ao Poder Executivo:

Instituir novas áreas *non edificandi* com objetivo de garantir o valor cênico-paisagístico, a preservação ambiental e ordenação urbanística

⁹³⁰ Mais a frente trataremos desse fato.

⁹³¹ Sobre a qual trataremos adiante.

⁹³² Entrevista denominada “Dickson: Foram seis meses de castigo”, publicada no Diário de Natal, Caderno Natal, p.3, edição de 4 de janeiro de 2009.

⁹³³ Conforme entrevista denominada “Dickson: Foram seis meses de castigo”, publicada no Diário de Natal, Caderno Natal, p.3, edição de 4 de janeiro de 2009.

de determinadas áreas, sendo facultada a transferência do potencial construtivo dos imóveis respectivos.⁹³⁴

Destaca-se que a apresentação dessa Emenda não foi acompanhada de qualquer justificativa. Contudo, em posicionamento contrário a ela, o Município de Natal considerou que a mesma contrariava o interesse público do Poder Executivo, no exercício de sua atividade administrativa, instituir tais áreas para os fins expressamente especificados naquela lei; não podendo, portanto, a autoridade executiva, deles se desvirtuar. Ademais, ficava claro que a opção do Plano Diretor de, através do §2º do artigo 20, permitir a instituição de tais áreas nos termos ali especificados, já prevendo uma forma de compensação ao proprietário (transferência de potencial construtivo), permitia resguardar a necessária atenção ao princípio da legalidade. Lembre-se que tal supressão já havia sido feita no âmbito do CONPLAM, sendo uma das alterações que não mereceu a acolhida do Executivo, conforme parecer da Procuradoria do Município constante nos autos administrativos respectivos.

Importante também é o registro de que as alterações decorrentes da Emendas Aditiva nº 3, da Emenda Modificativa nº 2 e da Emenda Modificativa nº 4⁹³⁵ promovidas no texto final do Projeto de Lei do Plano Diretor de 2007 (Lei Complementar nº 82) foram vetadas pelo Chefe do Executivo⁹³⁶. Contudo, tais vetos foram derrubados pelo Legislativo (por 14 a 7 votos) na histórica (e lamentável) votação secreta realizada em 3 de julho de 2007. Como se encontra registrado:

Todo o processo de votação foi composto por três ambientes: o plenário, onde alguns vereadores discursavam incessantemente defendendo seus pontos de vista; as galerias, ocupadas por manifestantes que sempre vaiavam os vereadores contrários aos vetos do Prefeito; e o espaço reservado à imprensa, onde se travaram as negociações no sentido de cooptar 11 votos para assegurar a manutenção dos vetos.⁹³⁷

⁹³⁴ Emenda 17 subscrita pelo Vereador Luis Carlos, que pretendia a supressão do §2º do artigo 20, na revisão do Plano Diretor de Natal.

⁹³⁵ Apenas no que se refere à primeira alteração (elastecimento do prazo de pagamento da outorga onerosa até a concessão do habite-se), vez que, com relação aos percentuais da outorga, o veto integral ao artigo 64 aprovado pela Casa Legislativa importaria em suprimir os percentuais para cobrança da outorga onerosa do direito de construir já que a norma anterior que tratava do percentual se encontrava inserida no §2º do artigo 16 da Lei Complementar nº 7/94 que estava sendo integralmente revogada por aquele Projeto de Lei.

⁹³⁶ Veto integralmente publicado no Diário Oficial do Município em 23 de junho de 2007.

⁹³⁷ Conforme notícia publicada na Tribuna do Norte, em 4 de julho de 2007, sob o título “Liberada edificação na Zona Norte”.

Encontra-se ainda registrado que: “como esperado, foi uma sessão quente, com ânimos exaltados e muita manifestação de segmentos organizados da sociedade”; tendo a decisão da Câmara sido recebida “com muita indignação por parte de presidentes de associações e autoridades”⁹³⁸. Destaca-se também que, para acesso à galeria principal (com capacidade para 114 pessoas) destinada à presença popular⁹³⁹, foram distribuídas senhas na proporção de 5 (cinco) para cada vereador, o que foi objeto de enorme reação por parte das pessoas que se encontravam naquela Casa Legislativa e se destinavam a acompanhar a votação, mas foram contidas por força policial requerida pela Presidência da Câmara.



Figura 83 – Proibição da entrada da sociedade civil na Câmara Municipal por ocasião da votação do Plano Diretor.

Fonte: Arquivo pessoal da autora (2007).

⁹³⁸ Conforme notícia publicada no Diário de Natal, edição de 4 de julho de 2007, pág.3, sob o título: “Plano Diretor. Não adiantou a pressão. Votação secreta evita a cobrança” e subtítulo “Por 14 votos a 7, vereadores derrubam vetos do Prefeito”.

⁹³⁹ Vale destacar que através de um manifesto publicado com o título “Por uma cidade melhor”, 25 instituições conclamaram a população para acompanhar a votação que iria se realizar às 14h do dia 3 de julho de 2007.



Figura 84 – Plenário da Câmara Municipal vazio no momento inicial da votação do Plano Diretor, em face do impedimento da entrada de pessoas que não portassem senhas distribuídas pelos vereadores.

Fonte: Arquivo pessoal da autora (2007).

Tal fato foi contestado, inclusive, pelo então vice-presidente da OAB/RN⁹⁴⁰, que também acompanhou a votação. Em razão da “tensão crescente e a constatação de que a galeria estava praticamente vazia, a entrada começou a ser liberada até a sua lotação”⁹⁴¹. Lembre-se que o momento anterior à votação da derrubada dos vetos do Prefeito foi marcado por um intenso debate e esclarecimento em vários fóruns da sociedade, nos quais se destacam reuniões promovidas tanto pela Prefeitura Municipal de Natal como pelo Ministério Público Estadual, sendo esclarecidas as consequências da derrubada dos vetos do Executivo.

⁹⁴⁰ Advogado Ricardo Wagner de Souza Alcântara.

⁹⁴¹ Conforme notícia publicada no Diário de Natal, edição de 4 de jul. 2007, pág.3, sob o título: “Plano Diretor. Não adiantou a pressão. Votação secreta evita a cobrança” e subtítulo “Por 14 votos a 7, vereadores derrubam vetos do Prefeito”.



Figura 85 – Reportagens sobre ações do Executivo Municipal e do Ministério Público Estadual referentes à derrubada dos vetos ao Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor.
Fonte: O Jornal de Hoje, 2 jul. 2007. Caderno Cidade, p. 6.

Em momento seguinte à publicação da Lei Promulgada nº 249/2007 – que alterava o Plano Diretor de 2007 (Lei Complementar nº 82) – foram ajuizadas ações judiciais⁹⁴², tanto por parte do Prefeito Municipal de Natal⁹⁴³ como pelo Ministério

⁹⁴² Antes disso, o Prefeito Municipal editou o Decreto nº. 8.249, de 25 ago. 2007, suspendendo a executividade da Lei Promulgada 249/2007, o que motivou a reação da Câmara Municipal que veio (em 4 set. 2007) editar Decreto Legislativo no sentido de deconstituir o referido Decreto do Executivo. Em 18 de setembro de 2007, considerando a interposição da ADIN nº. 2007.006004-5, o Executivo editou o Decreto 8.270, revogando as disposições constantes no artigo 1º do Decreto nº. 8.249/2007.

Público Estadual⁹⁴⁴, contra as alterações promovidas pela Câmara Municipal no tocante ao coeficiente de adensamento da Região Norte e com relação à alteração do gabarito da área no entorno do Parque das Dunas.

Por força das decisões judiciais proferidas nas ações citadas, as normas resultantes das referidas alterações pela Câmara Municipal não vieram a surtir efeitos; vindo a serem resguardadas as normas constantes da Lei Complementar nº 82/2007 (antes de sua alteração através daquela Lei Promulgada), preservando as deliberações tomadas na Conferência da Revisão do Plano Diretor.

Com relação ao adensamento da Zona Norte, por força de medida cautelar proferida na ADIN nº 2007.006004-5, proposta pelo Município de Natal, foi suspensa liminarmente, pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte⁹⁴⁵, a eficácia das normas que permitiam a utilização de maior coeficiente de adensamento mediante instalação de medidas sanitárias individualizadas (Lei Promulgada nº 249/2007, art.11, §3º e §4º). Ao final do ano de 2009, ainda não havia sido proferida decisão de mérito naquela ADIN por parte do Tribunal de Justiça do RN. No âmbito da citada Ação Civil Pública (Processo nº 001.07216313-6), foi julgado procedente o pedido formulado com relação ao não licenciamento na Zona Norte (com maior adensamento), por parte do município de Natal, decisão transitada em julgado em 26 maio 2008 (tornando-a, portanto, definitiva)

Quanto ao entorno do gabarito do Parque das Dunas, a decisão judicial proferida em 19 dez. 2007 na mesma ACP (e, portanto, também transitada em julgado no ano de 2008), julgou procedente o pedido formulado naquela Ação Civil Pública. Importante

⁹⁴³ Ação Direta de Inconstitucionalidade (Processo nº. 2007.006004-5) interposta perante o Tribunal de Justiça do RN contra a alteração promovida no coeficiente de adensamento da Zona Norte e a alteração na área de controle de gabarito do entorno do Parque das Dunas. Nessa Ação, foi deferida medida cautelar, com eficácia *erga omnes* e efeito *ex nunc*, para suspender a vigência dos parágrafos 3º e 4º do art. 11 da Lei Complementar nº 82/2007, introduzidos pela Lei Promulgada nº 249/2007.

⁹⁴⁴ Que interpôs Ação Civil Pública (Processo nº. 001.07216313-6) requerendo (liminarmente e no mérito) que fosse determinado ao município de Natal a abstenção da concessão: a) de qualquer licenciamento para construções nos sete bairros da Zona Norte acima do coeficiente básico de 1.2., enquanto não implantado na região serviço público de esgotamento sanitário, de forma global ou universal, bem como enquanto não houvesse sido resolvido o problema da contaminação de água para consumo humano e a população moradora da zona norte ainda estivesse recebendo água fora dos padrões de potabilidade, nos termos da Portaria nº. 518/03 do Ministério da Saúde, bem como enquanto não fosse comprovada a capacidade de distribuição, pela CAERN, de água potável para a densidade populacional correspondente ao coeficiente de aproveitamento de 2.5."; b) de qualquer licenciamento ambiental para edificações que estivessem fora das limitações de gabarito estabelecidas nas áreas 1a, 1b, 2 e 3 do Quadro que foi definido da Plenária Final da Conferência das Cidades.

⁹⁴⁵ Nos autos da citada Ação Direta de Inconstitucionalidade, em decisão unânime proferida em 7 nov. 2007, tendo como Relator o Juiz (convocado) Luiz Alberto Dantas Filho, que concedeu a medida cautelar pleiteada.

destacar o entendimento do Juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública com relação àquela questão.

No tocante à região do entorno do Parque das Dunas, cujo gabarito foi elevado para admitir a construção de edifícios de trinta e três andares no local, ao contrário da legislação anterior, que permitia a construção de edifícios de até dois andares, vislumbro também procedente a pretensão inicial. É incoerente e porque não dizer infundada a diminuição da área de controle da altura dos prédios localizados no entorno do Parque das Dunas, eis que a Lei Complementar nº 82/2007 atribuiu à referida área a característica de proteger o valor cênico-paisagístico, assegurar as condições de bem estar e garantir a qualidade de vida e o equilíbrio da cidade foi disciplinado, senão vejamos: Art. 21 - Áreas de Controle de Gabarito - demarcadas no Mapa 3 do Anexo II, parte integrante desta Lei, são aquelas que, mesmo passíveis de adensamento, visam proteger o valor cênico-paisagístico, assegurar condições de bem estar, garantir a qualidade de vida e o equilíbrio climático da cidade, compreendendo: I - Orla Marítima, do Forte dos Reis Magos até o Morro do Careca, de acordo com as normas fixadas em leis específicas - ZET-1, ZET-2 e ZET-3; II - Entorno do Parque das Dunas, conforme delimitação estabelecida no Quadro 2 e Mapa, do Anexo I, partes integrantes desta Lei. Destarte também sobre esse aspecto é de notar-se, do compulsar das provas colacionadas aos autos, a realização de estudos específicos que atestaram o impacto climático e ambiental acaso seja preservada a altura definida no Quadro mencionado no supracitado artigo.⁹⁴⁶

Destaca-se que ao Executivo Municipal não foi possível vetar o inciso II do art.21 (Quadro 2 do Anexo I), objeto da Emenda Modificativa 1, vez que isso implicaria suprimir a área de controle de gabarito do entorno do Parque das Dunas, já que a norma anterior (que tratava do controle de gabarito naquela área) se encontrava inserida na Lei Complementar nº7/1994 que estava sendo integralmente revogada pelo artigo 119 do projeto sob apreciação. Contudo, entendeu o Executivo, em suas razões de veto, que “objetivando resguardar as condições de qualidade de vida e bem estar dos habitantes e a proteção ambiental daquela importante área da cidade” deveria ser proposto, em espaço de tempo exíguo, Projeto de Lei Complementar para reverter a situação criada com a aprovação da Emenda Modificativa 1. Através da pesquisa realizada, verificou-se que, através do Projeto de Lei Complementar nº 16, 15 jul. 2008, foi apresentado outro quadro e mapa para aquela área de controle de gabarito. Contudo, ao final do ano de

⁹⁴⁶ Trechos da sentença de primeiro grau proferida na Ação Civil Pública (Processo nº. 001.07216313-6) que tramitou na 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal.

2009, tal projeto ainda se encontrava na Câmara Municipal, não se registrando qualquer encaminhamento do mesmo naquela Casa.⁹⁴⁷

Com relação às mudanças nas áreas especiais de interesse social (AEIS), de forma direta, interessante é observar que existiram duas propostas⁹⁴⁸. Uma, do Vereador Sargento Siqueira, que estabelecia a revisão dessas áreas a cada dois anos⁹⁴⁹; e outra, do Vereador Enildo Alves, que propunha a alteração dos limites da AEIS de Ponta Negra, criada naquele mesmo Projeto de Lei.



Figura 86 – Parte de matéria sobre o processo de Revisão do Plano Diretor.
Fonte: Diário de Natal, ed. 11 maio 2007. Cidades, p. 6.

⁹⁴⁷ Conforme consulta realizada no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Natal, em 10 de dezembro de 2009.

⁹⁴⁸ Como consta do Ofício nº. 178/07-GP, de 9 de maio de 2007, subscrito pelo então Presidente da Câmara Municipal, e encaminhado ao Procurador Geral do Município, acompanhado das novas emendas apresentadas (fls.559 a 571 do Processo Administrativo nº. 9549/2006-75). Esse fato foi noticiado na matéria sobre o Plano Diretor, subtítulo “Restam 8 emendas para avaliação”, publicada no Diário de Natal, edição de 11 de maio de 2007. Cidades, p. 6.

⁹⁴⁹ No artigo 111, inciso II, do Projeto de Lei, encontrava-se prevista a revisão (no prazo máximo de quatro anos) das normas relativas às zonas e áreas especiais de interesse social, ambiental, turístico, histórico e portuária; porém, somente as que fossem incompatíveis com aquela lei.

Curioso é o fato de que, embora noticiado pela imprensa, essas emendas não foram submetidas à discussão pública, sendo retiradas pelos seus proponentes sem que tenham sido tornados públicos seus respectivos textos.

Finalizando esse momento histórico da elaboração da legislação municipal urbana, importante é o registro de que, no dia 11 de junho de 2007, em razão dos pedidos de busca e apreensão (a serem promovidos em gabinetes da Câmara Municipal de Natal) e de prisão temporária de alguns vereadores, em face de graves indícios de que a votação do veto do Prefeito às emendas ao Plano Diretor de Natal estaria viciada pela corrupção de alguns vereadores, foi realizada a denominada “Operação Impacto”. Causando grande indignação e clamor popular⁹⁵⁰ esta operação policial deu início ao procedimento de apuração do suposto crime de corrupção, culminando com a denúncia oferecida pelo Ministério Público Estadual contra vários réus, dentre os quais 16 (dezesesseis) vereadores, tendo a mesma sido recebida pelo Juiz Titular da 4ª Vara Criminal em decisão proferida (em 24 jul. 2008) nos autos da Ação Penal nº. 001.07.214711-4, estando a mesma ainda em tramitação no momento do encerramento da pesquisa.

Nesse contexto, vale o destaque para o fato de que o procedimento investigativo promovido naquele momento pelo Ministério Público Estadual recebeu apoio de 26 entidades da sociedade civil que entenderam que, a partir de então:

O debate público sobre as emendas ao Plano Diretor de Natal assume uma perspectiva coerente, tecnicamente pautada pela preservação da qualidade de vida na cidade e que esteve fortemente ameaçada por interesses particulares e escusos.⁹⁵¹

Nesse cenário, deve ser destacada a formação do *Fórum Natal Cidade Sustentável* (FNCS), a partir da adesão espontânea de várias entidades da sociedade civil, voltado à articulação de movimentos e organizações no sentido de exercer o controle social das políticas urbanas e da gestão pública da cidade⁹⁵². Com esse

⁹⁵⁰ Todas as notícias que foram veiculadas na imprensa à época bem demonstram esse fato.

⁹⁵¹ Trecho da nota publicada na Tribuna do Norte *on line*, em 12 jul. 2007, sob o título “Ministério Público recebe apoio de 26 entidades”.

⁹⁵² Como esclarece Cláudia Gazola, em entrevista a essa autora, o FNCS foi instalado no ano de 2007, durante o processo de revisão do Plano Diretor de Natal e a votação na Câmara. “Organizações, movimentos, entidades de classe e instituições envolvidas com a discussão sobre a cidade ‘disputavam’ as emendas que favoreciam o interesse coletivo contra os interesses dos empresários da construção civil. A suspeita da venda de votos dos vereadores para a aprovação das emendas de interesse dos empresários, que resultou na Operação Impacto, causou muita indignação e contribuiu para o fortalecimento da sociedade civil organizada, que encontrou no FNCS um espaço de articulação e controle social da gestão

objetivo, a união dessas entidades no FNCS realizou algumas atividades de protesto naquele momento, como a simbólica “lavagem da calçada da Câmara Municipal”, além do acompanhamento da investigação da Operação Impacto, realizando atos públicos e visitas ao Ministério Público, solicitando rigor nas investigações, como informa Cláudia Gazola (uma de suas representantes)⁹⁵³. Em momento posterior, o FNCS acompanhou a realização da missão de relatoria da ONU realizada em Natal no monitoramento da implementação do direito à moradia e atuou contra ações administrativas (em 2009) referentes a modificações ao Plano Diretor de 2007. Nesse sentido, pode-se entender que a formação do FNCS se constitui numa expressão concreta da compreensão dos direitos que se manifestam no âmbito da elaboração e da modificação da legislação urbana e dos deveres correlatos que se impõem ao Estado no sentido de sua *efetivação/concretização*.



Figura 87 – Atividades do Fórum Natal Cidade Sustentável.
Fonte: GEHAU/DARQ (2007).

pública da cidade.” Diz, ainda, Cláudia Gazola, que “o FNCS é hoje um espaço de controle social das políticas urbanas de Natal equivalente aos Fóruns Estaduais de Reforma Urbana (FERUs)” e que “duas das organizações que compõem o FNCS (Central dos Movimentos Populares – CMP e Coletivo Leila Diniz) fazem parte do Fórum Nordeste de Reforma Urbana (FNERU) e outra (Observatório das Metrópoles) têm representação no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

⁹⁵³ Em entrevista a essa autora.

Registrado esse importante capítulo da história da construção da legislação ambiental e urbanística municipal, é necessário consignar como ficou concretizada a proteção aos direitos ao meio ambiente e à moradia por meio dos espaços especiais ambientais e sociais no Plano Diretor de 2007, enfocando os avanços reafirmados e as evidências de fragilização manifestadas.

6.2.2 A reafirmação dos fundamentos da Política Urbana Municipal estabelecida em 1994 e as normas voltadas à efetivação dos direitos à moradia e ao meio ambiente sadio e seus espaços especiais no Plano de 2007

Aspecto fundamental, que antecede à análise específica sobre os espaços especiais (ambientais e sociais) estabelecidos em 2007, consiste na constatação de que o novo Plano Diretor seguiu os rumos do Plano anterior no sentido da construção de um modelo de planejamento urbano, de caráter democrático, assentado em normas fundamentais que lhe dão coerência e aplicabilidade no objetivo maior de atender aos princípios constitucionais norteadores da Política Urbana (função social da cidade e função social da propriedade). E, numa segunda análise, constata-se a evolução das normas contidas no texto do novo Plano, tanto no que se refere a seus fundamentos, como em todo o seu conteúdo.

Nessa observação, vê-se que o Plano traz, em seu Título I (Da Política Urbana), objetivos, diretrizes e princípios que informam a aplicação de todas as demais normas ali contidas e com elas relacionadas.

O artigo 1º daquele Plano foi fielmente trazido do anterior, considerando aquela lei como “instrumento básico da política de desenvolvimento urbano sustentável do município, bem como de orientação do desempenho dos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão do espaço urbano”.

No artigo 2º, em que se encontra expressamente consignado o objetivo do Plano Diretor, também se observa a recepção de norma equivalente do Plano anterior, com a adição do componente ambiental, *in verbis*:

Art. 2º - O Plano Diretor tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade e da propriedade, garantindo um uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do seu território, de forma a assegurar a todos os seus habitantes, condições de qualidade de vida, bem-estar e segurança, conforme

dispõem os artigos 118 e 119 da Lei Orgânica do Município do Natal. (PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007).

Mantendo os critérios estabelecidos no Plano anterior (art.3º)⁹⁵⁴, que viriam assegurar o cumprimento de seus objetivos, observa-se, no Plano de 2007, importantes acréscimos⁹⁵⁵ com relação às preocupações com a sustentabilidade urbana, à proteção ao patrimônio histórico e cultural e à qualidade de vida de todos os habitantes da cidade, nos termos seguintes:

PLANO DE 1994	PLANO DE 2007	INOVAÇÃO
I – a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente e da paisagem urbana, com vistas a garantir qualidade de vida para os habitantes do município e incentivar o desenvolvimento da atividade turística.	I - a preservação, proteção e recuperação do meio-ambiente e da paisagem urbana, com vistas a garantir, além da manutenção equilibrada dos recursos naturais, qualidade de vida para os habitantes do município, incentivo à atividade econômica sustentável e proteção ao patrimônio histórico e cultural da cidade.	Preocupação com: a) a garantia da manutenção equilibrada dos recursos naturais; b) o incentivo à atividade econômica sustentável; c) a proteção ao patrimônio histórico e cultural da cidade.
Inexiste.	VIII - a harmonização do uso da cidade para obtenção da qualidade de vida de seus habitantes, garantindo seu uso compatível com o desenvolvimento sustentável.	Preocupação com: a) o desenvolvimento sustentável; b) a qualidade de vida dos habitantes.

Quadro 10– Comparação entre critérios (art.3º) dos Planos de 1994 e 2007

Fonte: Autoria própria com base nos Planos Diretores de Natal, Lei Complementar nº 7/94 e Lei Complementar nº 82/2007.

Destaca-se que, no mesmo artigo 3º, foi mantida a diretriz para:

[...inc.IV. A criação de condições para o estabelecimento de uma política habitacional que contemple tanto a produção de novas habitações, em localizações e condições dignas, quanto à regularização e urbanização dos assentamentos informais e parcelamentos irregulares, priorizando o interesse social⁹⁵⁶. (PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007)

No tocante às diretrizes necessárias (art.4º) ao cumprimento dos objetivos ali consignados, também foram postos alguns acréscimos ao Plano Diretor de 1994⁹⁵⁷

⁹⁵⁴ Importante rever o Capítulo 4, no qual tais critérios se encontram consignados.

⁹⁵⁵ Registra-se também a introdução da preocupação com a “adequação dos espaços coletivos à acessibilidade urbana” (art. 3º, inciso V) e a introdução das parcerias com a iniciativa privada em “programas e projetos de interesse coletivo” (inciso VI do mesmo artigo 3º).

⁹⁵⁶ A alteração se limitou à mudança conceitual quanto aos assentamentos a serem urbanizados e regularizados.

⁹⁵⁷ Sugere-se retornar ao Capítulo 4 onde estão transcritas várias diretrizes do plano anterior.

PLANO DE 1994	PLANO DE 2007	INOVAÇÃO
VI - o incentivo à convivência de múltiplos usos em todas as áreas da cidade, observando-se as diferentes características e funções do sistema viário, as condições ambientais e de salubridade.	VI - o incentivo à convivência de múltiplos usos em todas as áreas da cidade, observando-se as diferentes características e funções do sistema viário, as condições ambientais e de salubridade, considerando os impactos negativos advindos dessa implantação no entorno.	Preocupação com impactos negativos da implantação dos (múltiplos) usos nas áreas de entorno.
XI - a utilização de instrumentos urbanísticos que acompanhem a dinâmica da cidade.	XI - a utilização de instrumentos urbanísticos e ambientais que acompanhem a dinâmica da cidade.	Inclusão de instrumentos ambientais.
XII - a criação de um sistema de planejamento de modo a tornar a gestão e aplicação deste plano participativa e democrática.	XIII - a criação de procedimentos operacionais que garantam o controle e a revisão sistemática deste plano e da Política de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, e que levem em consideração a integração dos municípios da Região Metropolitana de Natal.	Preocupação: a) com o caráter sistemático do processo de controle e revisão; b) com a integração entre as Políticas de Desenvolvimento Urbano e Ambiental com as questões metropolitanas.

Quadro 11 – Comparação entre diretrizes (art.4º) dos Planos de 1994 e 2007

Fonte: Autoria própria com base nos Planos Diretores de Natal, Lei Complementar nº 7/94 e Lei Complementar nº 82/2007.

Quanto à questão da regularização de assentamentos de interesse social, foi procedida alteração apenas de forma (denominação) no inciso V do mesmo art.4º, ficando consignada a seguinte diretriz:

Definição de instrumentos que permitam regularizar os assentamentos informais e parcelamentos irregulares ocupados preferencialmente por população de baixa renda, permitindo a diversidade de formas de ocupação na cidade. (PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007).

De enorme relevância no Plano de 2007, foi a introdução da função socioambiental da propriedade urbana, que veio qualificar a função social da propriedade estabelecida no Plano anterior; sendo acrescentados novos requisitos a serem cumpridos para a sua configuração e novas atividades consideradas de interesse urbano.

Art. 5º - A propriedade urbana atenderá a sua função sócio-ambiental quando os direitos decorrentes da propriedade individual não suplantarem ou subordinarem os interesses coletivos e difusos, devendo satisfazer, simultaneamente, os seguintes requisitos, além de outros estabelecidos em lei:

I - uso para atividades urbanas, em razão compatível com a capacidade da infra-estrutura instalada e suprimento de serviços públicos;

II - aproveitamento e utilização compatíveis com a qualidade do meio-ambiente, segurança e saúde dos usuários e propriedades vizinhas;

III - atendimento às normas fundamentais destinadas à ordenação da cidade expressa neste Plano Diretor e leis correlatas;

IV - preservação, de conformidade com o estabelecido em lei especial, da flora, da fauna, das belezas naturais, do equilíbrio ecológico e do patrimônio histórico e artístico, bem como proteção do ar e das águas de modo à manutenção da qualidade ambiental.

Parágrafo único. São atividades de interesse urbano aquelas inerentes às funções sociais da cidade, ao bem-estar da coletividade e a preservação da qualidade do meio ambiente, tais como: habitação, produção de bens e serviços, preservação do patrimônio histórico, cultural, ambiental e paisagístico, circulação de pessoas e bens, preservação, conservação e utilização racional dos recursos necessários à vida e dos recursos naturais em geral. (PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007)

A partir das normas essenciais contidas em seu Título I, e seguindo as ideias centrais que nortearam a elaboração do Plano anterior⁹⁵⁸, foi mantido o zoneamento em nível macro, com a divisão do território em três zonas (adensável, adensamento básico e proteção ambiental) e em um nível mais específico, considerando os atributos (ambientais, sociais, culturais e socioeconômicos) de algumas áreas, sendo mantidas as áreas especiais como “porções da Zona Urbana situadas em zonas adensáveis ou não, com destinação específica ou normas próprias de uso e ocupação do solo”, compreendendo: Áreas de Controle de Gabarito (ACG); Áreas Especiais de Interesse Social; Áreas de Operação Urbana, além das Áreas *non ædificandi* (ANAE) (art.20 e §1º).

Mantidos do Plano anterior os instrumentos da outorga onerosa, da transferência do potencial construtivo, do IPTU Progressivo no tempo, do parcelamento e edificação compulsória e do consórcio imobiliário; o Plano de 2007 traz como novidades a introdução: do direito de preempção, das operações urbanas consorciadas, dos planos setoriais, além da adição da utilização compulsória (ao instrumento do parcelamento e edificação compulsórios) e da desapropriação com pagamento em títulos (art.8º do Estatuto da Cidade).

Ainda que se possa considerar que esses instrumentos, se bem aplicados, implicam no uso socialmente justo e ambientalmente adequado do solo urbano, podemos dizer que os objetivos de criação, implementação, incentivo e/ou proteção de

⁹⁵⁸ Onde se destaca o princípio da isonomia na determinação das restrições para edificar (eixo básico do Zoneamento); sendo nesse Plano mantido um coeficiente de aproveitamento para toda a cidade, que foi reduzido para 1.2, sendo suprimido o parâmetro da densidade estabelecido no Plano anterior.

espaços especiais ambientais (ZPA's, ACG's e ANAE) e sociais (AEIS) se colocam de forma direta através de alguns instrumentos contidos no Plano de 2007.

Com relação a objetivos voltados a ambos os espaços especiais (ambientais e sociais), podemos considerar os instrumentos da transferência do potencial construtivo (art. 96 e 97), do direito de preempção (art. 77 e 78), das operações urbanas consorciadas (art. 84) e dos Planos Setoriais (art. 92). Visualizando especialmente os espaços especiais sociais (AEIS) e o tratamento da questão habitacional de interesse social no município, se colocam os instrumentos da outorga onerosa (art. 65), dos consórcios imobiliários (também direcionados às ZEPH) (art. 82), além do instrumento econômico do FURB em que se encontra expressamente prevista a aplicação dos recursos em favor da criação de novas AEIS, em consonância com a Política de Habitação de Interesse Social para o Município de Natal (art.61, §1º, II). Nesse contexto, destaca-se que, na mesma linha do Plano anterior, foram previstos os instrumentos a serem utilizados pelo Poder Público para promover a regularização fundiária, sendo incluída a “concessão especial de uso para fins de moradia e outros instrumentos jurídicos e urbanísticos definidos em legislação municipal, estadual ou federal pertinente” (art. 27).

No âmbito da gestão, de enorme importância foi a manutenção do “Sistema de Planejamento e Gestão Urbana do Município” com uma nova composição (órgãos ou unidades de planejamento, política urbana e meio ambiente, trânsito, transporte e mobilidade urbana, habitação de interesse social e saneamento ambiental), e a expressa menção às normas federais de desenvolvimento urbano e à Lei Orgânica do Município do Natal (art. 93). Também nesse sistema, foi expressamente assegurada a participação da população (com atenção aos critérios de diversidade, pluralidade e representatividade). Nesse contexto, foi criado o Conselho da Cidade do Natal (CONCIDADE) (art. 95 e 96), com objetivo de articular as políticas de desenvolvimento urbano sustentável com a ampla participação social e considerando as políticas regionais e federais. Integrando aquele “Sistema de Planejamento e Gestão Urbana do Município” também se encontram o Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (CONPLAM)⁹⁵⁹ e o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CONHABIN), dentre outros. Importantes novidades foram também a criação do Sistema de Áreas verdes e Arborização Urbana e, especialmente, o Sistema

⁹⁵⁹ Para o qual foi prevista a elaboração, em 120 (cento e vinte) dias, de lei específica definindo outras atribuições, competências, composição e formas de funcionamento

Municipal de Habitação de Interesse Social destinado à implementação da Política de Habitação de Interesse Social para o Município de Natal, composto do CONHABIN (sua instância de gestão e controle social) e o Fundo de Habitação de Interesse Social – FUNHABIM (seu instrumento econômico).

Importante destacar que o Plano de 2007 recepcionou as normas então em vigor relativas às zonas especiais de interesse social, ambiental, turístico, paisagístico, dentre outras, estabelecendo a obrigatoriedade do município revisá-las, no prazo máximo de até 4 (quatro) anos a contar da data da publicação daquela Lei (art.111). Com relação a prazos para edição e regulamentação de novas leis, o Plano também previu, dentre outros:

- prazo máximo de 2 (dois) anos para aprovação da regulamentação das ZPA's ainda não regulamentadas (art.111);
- prazo de 2 (dois) anos para elaboração da Política Habitacional de Interesse Social por parte do Poder Executivo (art.117);
- prazo de 1 (um) ano para edição das normas necessárias à efetivação da Política de Habitação de Interesse Social (art.99);
- prazo máximo de 6 (seis) meses para revisão da lei referente à ZPA-5 (art.111);
- prazo de 120 (cento e vinte) dias para elaboração das normas regulamentadoras do CONHABIN e do FUNHABIN (art.103);
- prazo de 120 (cento e vinte) dias para elaboração de lei específica definidora de outras atribuições, competências, composição e demais normas de funcionamento do CONPLAM (art.98, parágrafo único);
- prazo de 60 (sessenta) dias para estabelecer nova regulamentação para a Zona Especial de Interesse Turístico – ZET-1, com respeito ao limites ali estabelecidos (art.111);
- prazo de 60 (sessenta) dias para regulamentação da AEIS da Vila de Ponta Negra criada naquele Plano (art.111). (PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007).

Por fim, no artigo 116 daquela Lei Complementar nº 82/2007, ficou estabelecido que o Plano e sua execução se sujeitam a um contínuo acompanhamento, revisão e adaptação às circunstâncias emergentes e a obrigação de revisão a cada 4 (quatro) anos, utilizando os mecanismos de participação previstos em legislação própria; considerando expressamente que esse prazo não seria impeditivo para que fossem promovidas alterações, através de legislações específicas, quando houvesse interesse público.

Avaliando o Plano de 2007, considera a SEMURB que a maior conquista foi a participação popular, vez que, desde meados de 2004 (quando se iniciou o processo de revisão), houve um profícuo e permanente diálogo entre o Poder Executivo e a sociedade civil (ORDENAMENTO..., 2007, p. 47). Desse modo, nos termos

considerados pela Administração Municipal, “a elaboração do Plano Diretor de 2007 foi rica em termos de espaços de participação democrática”, sendo “fruto do diálogo e do debate com a sociedade, sintonizado com as demandas do mundo contemporâneo”; tendo alcançado avanços importantes, dentre os quais se destacam a introdução da Política de Habitação de Interesse Social, o tratamento da questão da regularização fundiária e da questão ambiental (ORDENAMENTO..., 2007, p. 47).

A visualização desses aspectos fundamentais nos habilita a verificar como ficaram normatizados os espaços especiais ambientais e sociais no Plano Diretor de 2007.

6.2.3 Os espaços especiais ambientais e sociais – a reafirmação dos avanços, as conquistas e as evidências do processo de fragilização de direitos

Verificando o teor do Plano Diretor de 2007 e diante de todo o processo de sua revisão (no âmbito administrativo e legislativo), podemos dizer que, ao lado da reafirmação dos avanços obtidos em 1994 e de importantes conquistas traduzidas na edição de novas normas voltadas à *efetivação/concretização* dos direitos à moradia e ao meio ambiente e seus espaços especiais, constata-se, no âmbito da atuação estatal, fortes evidências do processo de fragilização de direitos. A visualização desses aspectos nos permitirá compor o quadro da trajetória dos direitos e dos espaços protegidos (em favor do meio ambiente e da moradia) postos nesse Plano, retroagindo ao momento de sua inserção na legislação do município de Natal e analisando todo o seu percurso.

6.2.3.1 Os espaços especiais ambientais (ZPA, ACG e ANAE)

Como vimos, o Plano Diretor de 2007 também divide a totalidade do território em Zona de Adensamento Básico, Zona Adensável e Zona de Proteção Ambiental (ZPA).



Figura 88 – Macrozoneamento da cidade de Natal.

Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de 2007. SEMURB. Plano Diretor de 2007.

Nota: Modificado pelo autor para destaque das ZPA's.

A Zona de Proteção Ambiental é tratada no artigo 17 do Plano, que considera como tal:

A 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. (LEI COMPLEMENTAR Nº 82/2007).

O parágrafo único do mesmo artigo 17 diz que:

O Poder Público poderá instituir novas Unidades de Conservação, nos termos das normas gerais previstas na Lei Federal nº. 9.985, de 18 de julho de 2000, que passarão a integrar as Zonas de Proteção Ambiental de que trata o *caput* deste artigo. (PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007)

No artigo 18 do Plano Diretor de 2007, a Zona de Proteção Ambiental é dividida em dez, conforme especificação abaixo:

- a) ZPA 1 – campo dunar dos bairros de Pitimbu, Candelária e Cidade Nova, regulamentada pela Lei Municipal nº4.664, de 31 de julho de 1995;
- b) ZPA 2 - Parque Estadual das Dunas de Natal e área contígua ao parque, avenida Engenheiro Roberto Freire e rua Dr. Sólon de Miranda Galvão⁹⁶⁰, regulamentado pela Lei Estadual nº 7.237, de 22 de novembro de 1977⁹⁶¹;
- c) ZPA 3 - área entre o Rio Pitimbu e a Av. dos Caiapós (Cidade Satélite), regulamentada pela Lei Municipal nº 5.273, de 20 de junho de 2001;
- d) ZPA 4 - campo dunar dos Bairros: Guarapes e Planalto, regulamentada pela Lei Municipal nº4.912, de 19 de dezembro de 1997;
- e) ZPA 5 - ecossistema de dunas fixas e lagoas do bairro de Ponta Negra (região de Lagoinha), já regulamentada pela Lei Municipal nº 5.565, de 21 de junho de 2004;
- f) ZPA 6 - Morro do Careca e dunas fixas contínuas;
- g) ZPA 7 - Forte dos Reis Magos e seu entorno;
- h) ZPA 8 - ecossistema manguezal e Estuário do Potengi/Jundiaí;
- i) ZPA 9 - ecossistema de lagoas e dunas ao longo do Rio Doce;
- j) ZPA 10 - Farol de Mãe Luíza e seu entorno – encostas dunares adjacentes à Via Costeira, entre o Farol de Mãe Luíza e a Av. João XXIII. (PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007)

⁹⁶⁰ Destaca-se a importância dessa norma no sentido de considerar como integrante da ZPA-2 tanto o Parque das Dunas como suas áreas contíguas, nas vias ali delimitadas.

⁹⁶¹ Equivocada foi a denominação do instrumento normativo, que, na verdade, é o Decreto Estadual nº 7.237/77.



Figura 89 – Zonas de Proteção Ambiental no Plano Diretor de 2007.

Fonte: SEMURB. Plano Diretor de 2007.

Nota: Modificado pela autora para destaque das ZPA's.

As Zonas de Proteção Ambiental descritas no artigo 18 foram subdivididas, para efeito de sua utilização, em três subzonas, quais sejam: subzona de preservação,

subzona de conservação e subzona de uso restrito. Assim, prescreve o artigo 19 do Plano, em seus incisos I a III.

A Subzona de Preservação (inc.I do artigo 19) compreende:

- a) as dunas, a vegetação fixadora de dunas, a vegetação de mangue, os recifes e as falésias, nos termos do art. 3º do Código Florestal;
- b) as nascentes, ainda que intermitentes, os chamados “olhos d’água”, qualquer que seja sua situação topográfica num raio mínimo de 50 m (cinquenta metros) a partir do leito maior;
- c) a vegetação presente nas margens dos rios e corpos d’água, numa faixa 30m (trinta metros) a partir do nível da maior cheia (leito maior);
- d) a cobertura vegetal que contribua para a estabilidade das encostas sujeitas à erosão e deslizamentos e demais áreas nos termos do artigo 3º do Código Florestal;
- e) as áreas que abriguem exemplares raros, ameaçados de extinção ou insuficientemente conhecidos, da flora e da fauna, bem como aquelas que sirvam como local de pouso, abrigo ou reprodução de espécies;
- f) as áreas definidas em regulamentações específicas das ZPA’s. (PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007).

A Subzona de Conservação (tratada no inciso II do artigo 19 do Plano) compreende:

- a) Zona Especial de Preservação Histórica, definida pela Lei Municipal nº 3.942, de 17 de julho de 1990;
- b) Zonas Especiais de Interesse Turístico – ZET’s, instituídas por legislação específica, incluindo a ZET 4 – Redinha;
- c) áreas de controle de gabarito definidas nesta Lei;
- d) áreas definidas em regulamentações específicas das ZPA’s. (PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007)

Importante destacar que, através do Plano de 2007, a ZET-1 teve seu limite estendido na face voltada ao Morro do Careca e à AEIS de Ponta Negra, conforme se verifica do Mapa seguinte; limite que deverá ser respeitado quando da regulamentação daquela ZET, conforme estabelecido no §2º do artigo 111 do Plano.



Figura 90 – Zoneamento do Plano Diretor de 1994 referente à parte do bairro de Ponta Negra.
Fonte: Laudo Técnico Pericial da Paisagem do Morro do Careca e Dunas Associadas⁹⁶²



Figura 91 – Zoneamento do Plano Diretor de 2007 referente à parte do bairro de Ponta Negra, com indicação do aumento do limite da ZET-1 e acréscimo da AEIS da Vila de Ponta Negra.
Fonte: Laudo Técnico Pericial da Paisagem do Morro do Careca e Dunas Associadas⁹⁶³

⁹⁶² Elaborado por Paulo José Lisboa Nobre; Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha; Miss Lene Pereira da Silva e Ana Cláudia Sousa Lima, em atendimento à solicitação da 45ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente da Comarca de Natal, em fev. 2010.

Por outro lado, constata-se um grande avanço no Plano Diretor de 2007 com relação às áreas de controle de gabarito (ACG), vez que as mesmas passaram a ser inseridas no rol das ZPA's, integrando a Subzona de Conservação.

Por sua vez, a Subzona de Uso Restrito, tratada no inciso III do mesmo artigo 19, compreende:

- a) área que se encontra em processo de ocupação, para a qual o Município estabelece prescrições urbanísticas, no sentido de orientar e minimizar as alterações no meio ambiente em consonância com o princípio do uso sustentável;
- b) áreas definidas em regulamentações específicas das ZPA's. (PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007).

Como esclarece Silva Júnior⁹⁶⁴, o importante naquele momento foi, desde logo, delimitar as ZPA's ainda não regulamentadas e manter as já regulamentadas, para num segundo momento se aprofundar na análise de cada uma daquelas áreas ambientalmente frágeis, avaliando-se como poderia (ou não) serem compatibilizados os usos ali já existentes com a preservação ambiental.

Constata-se que, através daquele Plano, houve o aumento dos limites das áreas da ZPA's 8 e 9, e a delimitação do limite da área ambiental protegida referente ao Farol de Mãe Luiza e seu entorno (art.21, inc.II, alínea i, do Plano de 1994), que veio a constituir a ZPA-10. O aumento da ZPA-8 ocorreu para incorporar uma área de mangue que estava fora de proteção⁹⁶⁵ e também para o resguardo do patrimônio cênico-paisagístico que constitui aquela orla fluvial da Redinha, como se apurou do resultado da pesquisa. A extensão da ZPA-9 se deu a fim de fazer sua adequação ao curso do Rio Doce (que havia sido alterado por obra da SUDENE), no sentido de sua proteção⁹⁶⁶. Quanto à ZPA-10, havia a necessidade de definição precisa da área a ser protegida ambientalmente, vez que a Área de Conservação estabelecida no zoneamento da Lei 4.663/95 (AEIS de Mãe Luiza) não se constituía uma ZPA específica como previa o Plano Diretor de 1994 (art.21, inc.II, alínea j).

⁹⁶³ Laudo Técnico Pericial elaborado por Paulo José Lisboa Nobre; Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha; Miss Lene Pereira da Silva e Ana Cláudia Sousa Lima, em atendimento à solicitação da 45ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente da Comarca de Natal, em fev. 2010

⁹⁶⁴ Em entrevista à autora.

⁹⁶⁵ Como informou o Secretário Adjunto de Licenciamento e Fiscalização da SEMURB (na época, o arquiteto Daniel Nicolau Vasconcelos Pinheiro), em entrevista a esta autora.

⁹⁶⁶ Nos termos considerados pelo mesmo Secretário Adjunto.



Figura 92 – Vista parcial da ZPA-10
Fonte: Acervo SEMURB (2010).

Como se constata, com a criação da ZPA-10 houve um acréscimo de área ambientalmente protegida na AEIS de Mãe Luiza.⁹⁶⁷



Figura 93 – Zoneamento contido na Lei nº 4.463/95, com demarcação da área integrante da ZPA-10.

Fonte: Instrumentos de Ordenamento de Natal. SEMURB, 2010.

⁹⁶⁷ O que teve o respaldo daquela comunidade.

Também é de se destacar que o artigo 20 do Plano Diretor de 2007, seguindo a mesma orientação do anterior, previu áreas especiais como “porções da Zona Urbana situadas em zonas adensáveis ou não, com destinação específica ou normas próprias de uso e ocupação do solo”, compreendendo: áreas de controle de gabarito; áreas especiais de interesse social e áreas de operação urbana.

O §1º do mesmo artigo 20 também considerou como especiais as áreas *non aedificandi* (ANAE). Como vimos anteriormente, na legislação municipal já haviam sido definidas duas áreas *non aedificandi*, quais sejam: a instituída através do Decreto Municipal nº.2236, de 19.7.1979 (terrenos situados à margem da rodovia Natal-Ponta Negra, no total de 67 lotes), e a que se tornou objeto do Decreto nº.5278, de 15 de março de 1994 (área de alimentação do aquífero Dunas/Barreiras); sendo essa última revogada tacitamente quando da regulamentação da ZPA-1 (*San Vale*). Estando a área *non aedificandi* de Ponta Negra incorporada na regulamentação da ZET-1 (integrando a Lei nº 3.607/87), constatamos que apenas essa área *non aedificandi* veio a ser incorporada pelo Plano Diretor de 2007.

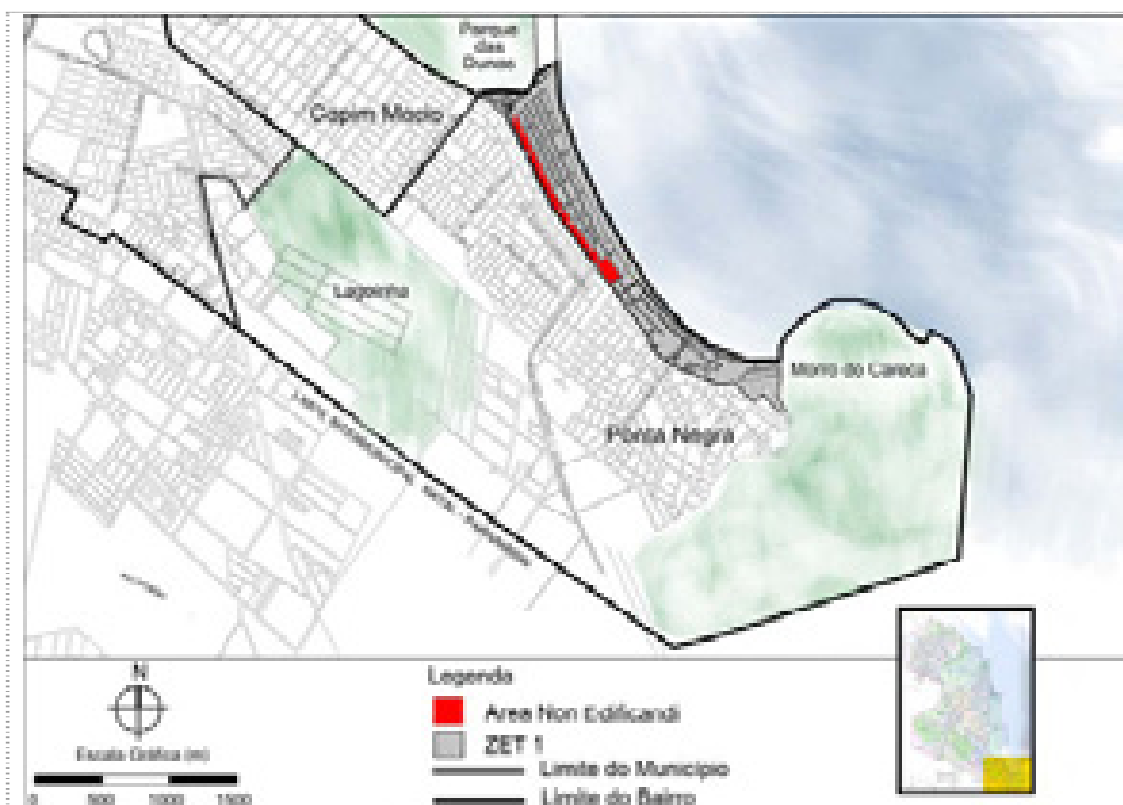


Figura 94 – Área *non aedificandi* de Ponta Negra.

Fonte: SEMURB. Plano Diretor de 2007.

Nota: Modificado pela autora.

Através do §2º do artigo 20 foi concedida a possibilidade do Poder Público instituir novas áreas *non aedificandi*.⁹⁶⁸

Com objetivo de garantir o valor cênico-paisagístico, a preservação ambiental e ordenação urbanística de determinadas áreas, sendo facultada a transferência do potencial construtivo dos imóveis respectivos. (PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007)

As Áreas de Controle de Gabarito (ACG) foram demarcadas no Plano Diretor de 2007 e consideradas como “aquelas que, mesmo passíveis de adensamento, visam proteger o valor cênico-paisagístico, assegurar condições de bem estar, garantir a qualidade de vida e o equilíbrio climático da cidade” (artigo 21). Essas áreas passaram a compreender:

- I - Orla Marítima, do Forte dos Reis Magos até o Morro do Careca, de acordo com as normas fixadas em leis específicas – ZET-1, ZET-2 e ZET-3;
- II - Entorno do Parque das Dunas, conforme delimitação estabelecida no Quadro 2 do Anexo I, partes integrantes desta Lei⁹⁶⁹;
- III - Área definida pelo perímetro estabelecido na margem esquerda do Rio Potengi, incluindo a Redinha – ZET- 4;
- IV - Zonas de Proteção Ambientais – ZPA’s, conforme as normas fixadas em leis específicas. (PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007)

Visualizemos essas áreas no Plano Diretor de 2007.

⁹⁶⁸ Lembrando que, através da Emenda 17, houve a tentativa de supressão dessa norma; o que não se concretizou no texto final.

⁹⁶⁹ Essa área, introduzida no Plano Diretor de 1994, foi mantida com pequenas correções advindas da apresentação de emendas e discussões subsequentes. A primeira delas foi a flexibilização do gabarito no Campus Universitário, o que veio se traduzir na introdução da área 1b no Quadro 2 do Anexo I da proposta final do Projeto de Lei de Revisão. E a segunda, em parte da área onde se situa unidade do Exército Brasileiro, na Av. Hermes da Fonseca, que veio se traduzir na área 4a e 4b daquele mesmo Quadro. Precedidas de estudos técnicos e voltadas ao atendimento de fins institucionais de interesse público, essas alterações foram discutidas com a sociedade (através dos delegados eleitos pelos segmentos) nas reuniões prévias à Plenária Final da Conferência de Revisão, sendo verificado que as alterações ali propostas não comprometeriam o valor cênico paisagístico do visual do Parque das Dunas; razões pelas quais foram incorporadas ao texto final do Projeto de Lei encaminhado à Câmara Municipal. Registra-se que no âmbito das discussões realizadas na Reunião Plenária do dia 22 de fevereiro de 2006 foi proposta, pelo representante do SINDUSCON, uma maior ampliação da flexibilização do gabarito daquela área de controle, sob a justificativa da existência de comprometimento do visual em vários de seus pontos; proposta não acatada na votação ali realizada.

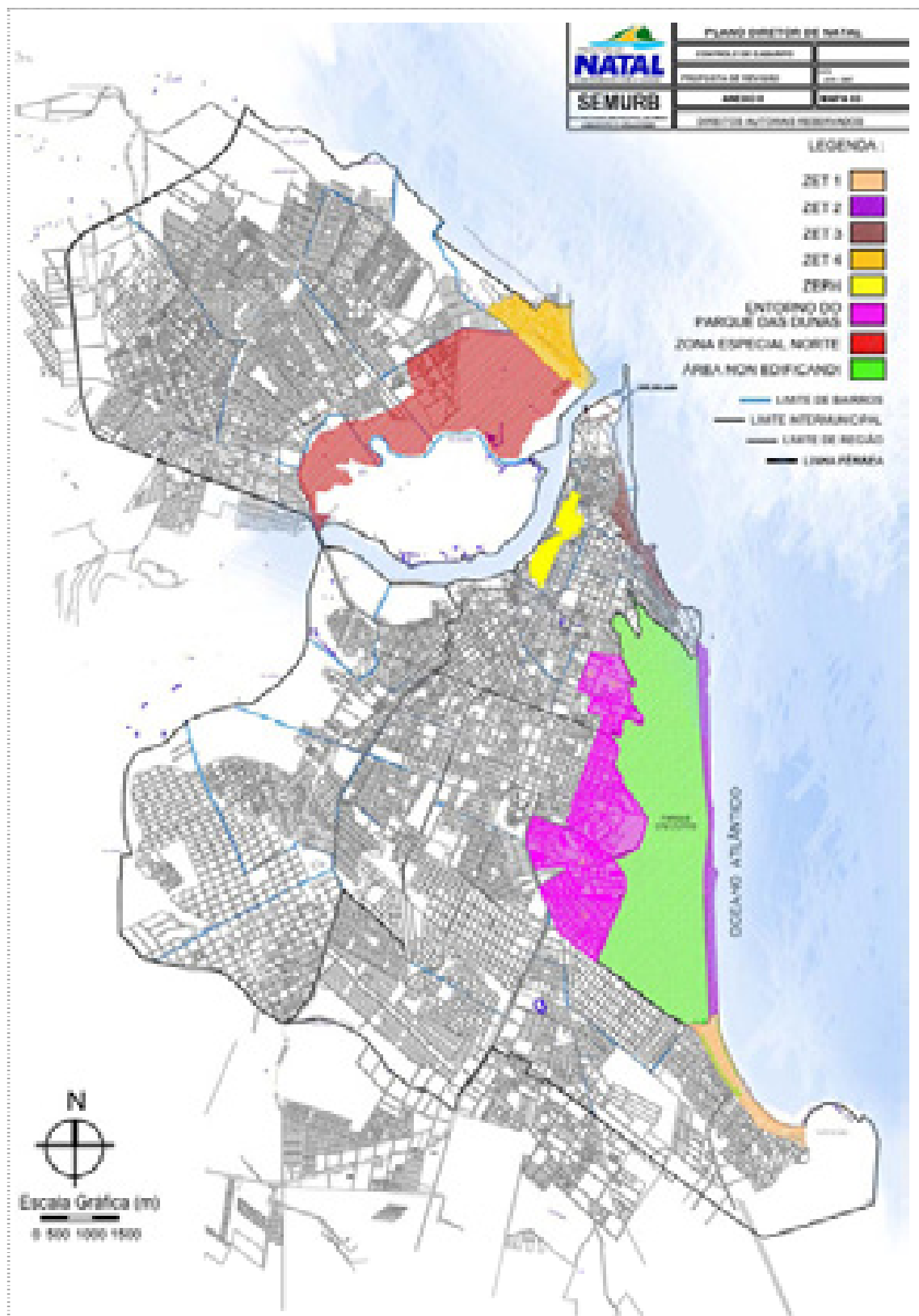


Figura 95 – Áreas de Controle de Gabarito de acordo com o Plano Diretor de 2007.

Fonte: SEMURB. Plano Diretor de 2007.

Nota: Modificado pela autora.

Aqui, é indispensável considerar que esse Mapa 3 deixou de ter aplicabilidade com relação à área de controle de gabarito do entorno do Parque das Dunas por força da

decisão proferida na Ação Civil Pública (Processo nº 001.07216313-6 – 1ª Vara da Fazenda Pública), que veio restabelecer o Quadro constante do Projeto de Lei enviado pelo Executivo, derivado da aprovação na Conferência de Revisão do Plano Diretor Participativo de Natal. Contudo, no intervalo entre a vigência do Plano de 2007 e a concessão da medida liminar que suspendeu a executoriedade da modificação (procedida pela Câmara Municipal) na ACG do entorno do Parque das Dunas foram licenciados pela SEMURB três empreendimentos⁹⁷⁰.

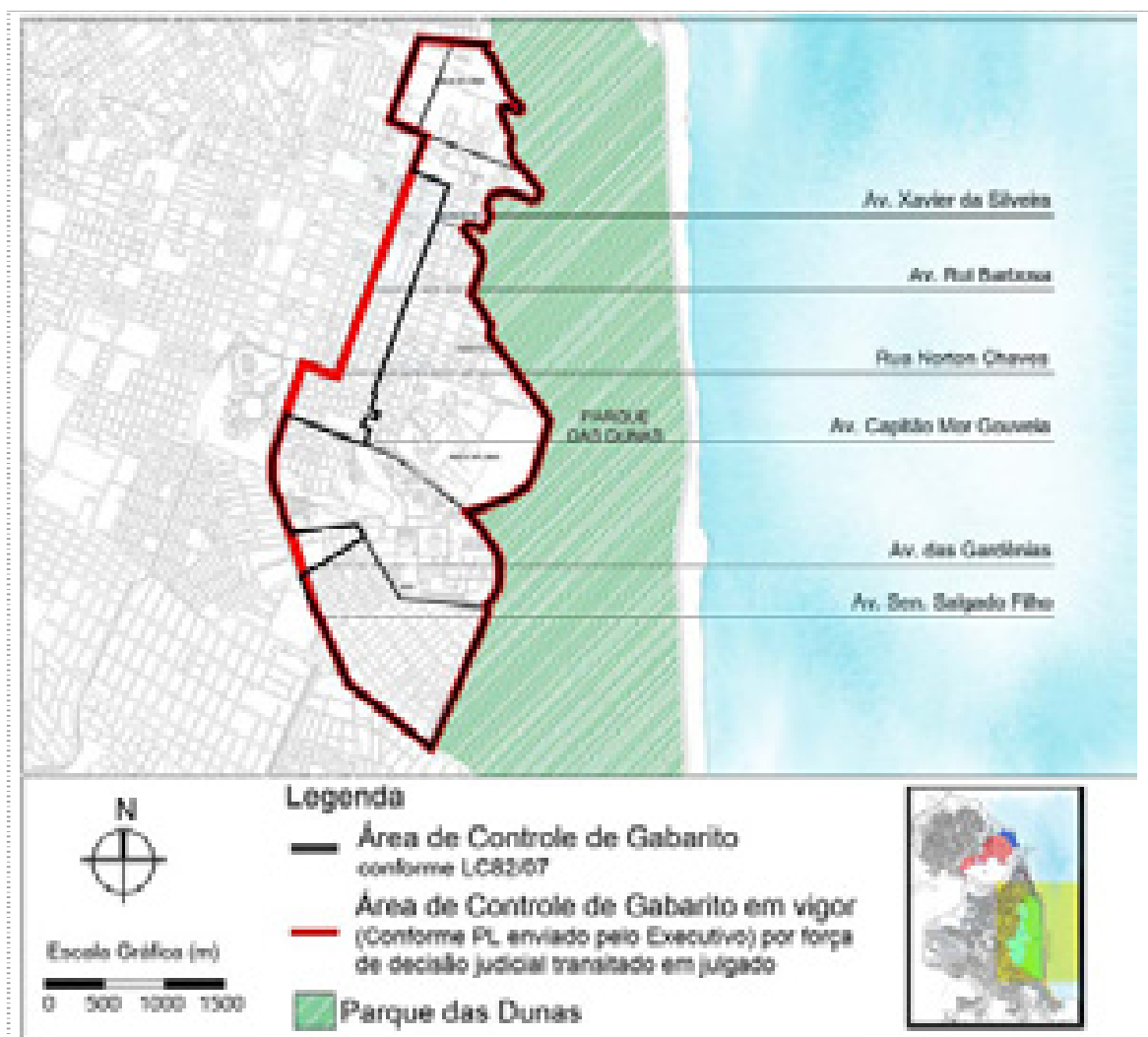


Figura 96 – Delimitações da Área de Controle de Gabarito do Parque das Dunas considerando o Plano Diretor de 2007 e o Projeto de Lei enviado pelo Executivo (delimitação em vigor por força de decisão judicial definitiva).

Fonte: Base Cartográfica do Plano Diretor de 1994.

Nota: Modificado pela autora

⁹⁷⁰ Como informou o então Secretário Adjunto de Licenciamento e Fiscalização Ambiental da SEMURB, Daniel Nicolau, em entrevista a esta autora no ano de 2009.

Constata-se, também, que o inciso III do artigo 21 do Plano de 2007 criou mais uma importante área de controle de gabarito, que se constitui naquela composta de uma extensa área lindeira ao Rio Potengi, incluindo a Redinha, que ficou dividida em Zona Especial Norte e ZET-4; o que veio significar um enorme ganho no patrimônio cênico-paisagístico da cidade. Importante considerar que a proteção especial a essa área adveio de análise por parte dos técnicos da SEMURB⁹⁷¹ que estavam à frente da elaboração do Plano Diretor de 2007, que ganhou respaldo da sociedade através das discussões realizadas no âmbito da Conferência de Revisão do Plano Diretor de Natal. O controle de gabarito nessa área, composta do perímetro estabelecido na margem esquerda do Potengi, incluindo a Redinha, foi considerado de enorme importância em razão do interesse público de proteger a “paisagem mais bonita de Natal”, nas palavras de José Petronilo da Silva Júnior⁹⁷². Isso se justifica, segundo aquele geógrafo da SEMURB, já que dali⁹⁷³ se visualiza todo o estuário do Potengi e o contraste da cidade com o Parque das Dunas; estando presentes – naquele cenário – todos os elementos paisagísticos importantes: o dunar, o estuarino e o urbano. Considerando que a cidade ainda não descobriu a potencialidade do Potengi, o citado geógrafo afirma a necessidade de se resguardar o “melhor local de contemplação da paisagem de Natal”.⁹⁷⁴ De enorme relevância, ainda, é o fato de que a proteção a essa área ficou desde logo assegurada através do disposto no §1º do artigo 21 daquele PD/2007, que limitou a 7.5m o gabarito máximo para as áreas constantes naquele perímetro até a sua regulamentação.

⁹⁷¹ Como esclareceu Silva Júnior (em entrevista a essa autora), a partir de vistorias técnicas, verificou-se que ali deveria ser estabelecido o mesmo procedimento ocorrido na ZET-3, sendo pensado em um mirante (onde ficaria um observador) e a partir de onde seriam estabelecidas linhas de visadas, no sentido da preservação daquela paisagem. Sob essa motivação foram fixados os limites daquela área.

⁹⁷² Em entrevista à autora.

⁹⁷³ A partir do local em que se situa a mais alta torre de celular da Zona Norte, onde seria colocado o observador a fim de serem estabelecidas as linhas de visadas.

⁹⁷⁴ Também nas palavras de Silva Júnior, em entrevista à autora.

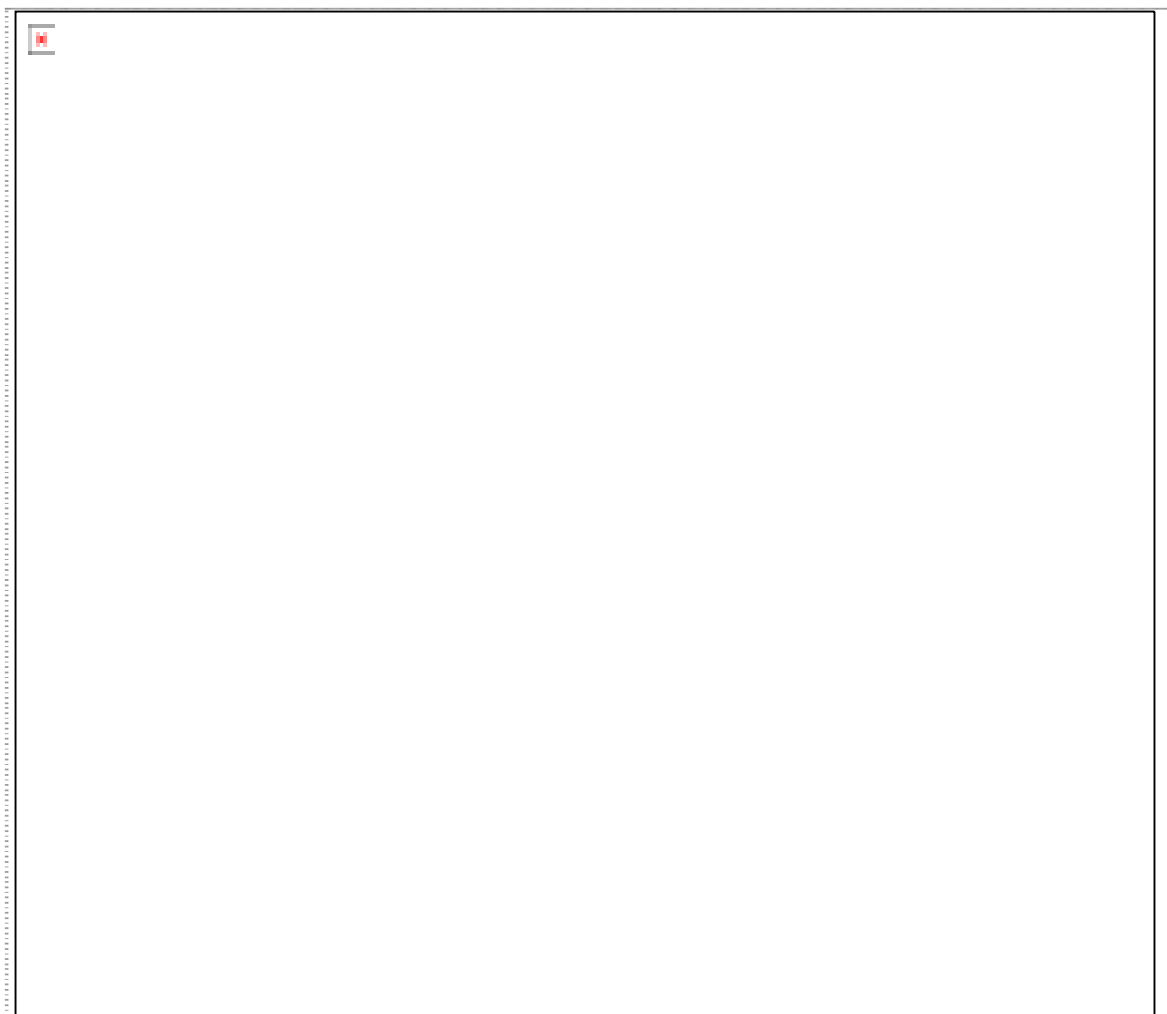


Figura 97 – Áreas de Controle de Gabarito da Redinha/Zona Norte de Natal. Zona Especial Norte e ZET-4

Fonte: SEMURB. Plano Diretor de 2007.

Nota: Modificado pela autora para destaque da área de interesse.

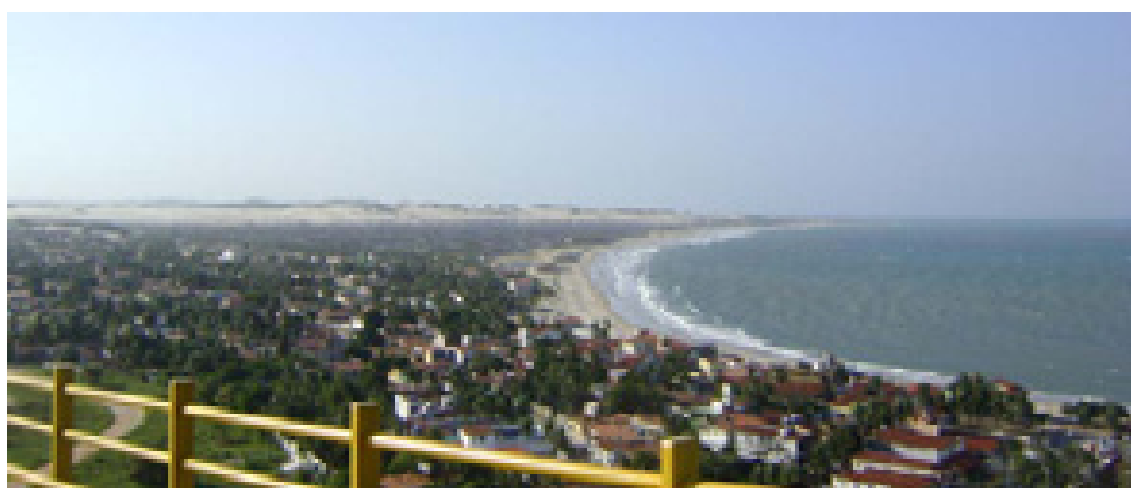


Figura 98 – Vista parcial da ZET-4

Fonte: Arquivo pessoal da autora (2010).

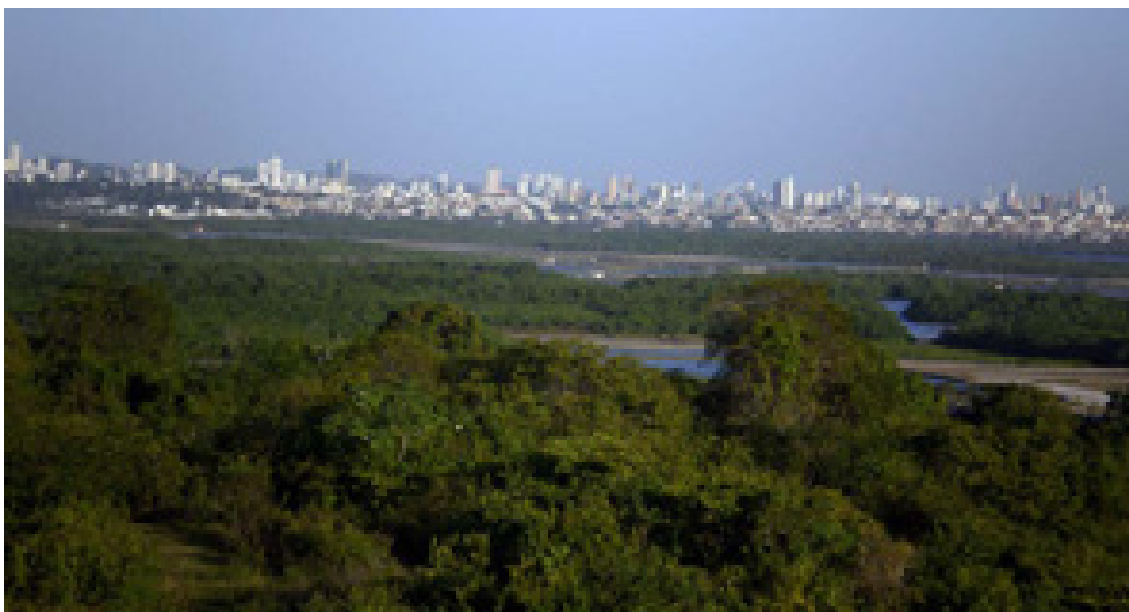


Figura 99 – Vista parcial da Zona Especial Norte englobando parte da ZPA-8

Fonte: Arquivo pessoal da autora (2010).

Ainda é necessário lembrar que o Plano Diretor de 2007 instituiu o Sistema de Áreas Verdes e Arborização Urbana, a ele atribuindo, inclusive, um Título específico (III). Diz o artigo 45 da norma referida que tal Sistema é composto:

[...] pelo conjunto dos espaços livres formados por parques, praças, verdes complementares ou de acompanhamento viário, espaços destinados a áreas verdes nos planos de loteamentos e condomínios, jardins públicos e jardins privados com vegetação de porte arbóreo, áreas verdes situadas ao longo de orlas marítimas, lacustres e fluviais, áreas de preservação permanente, bem como de unidades de conservação de proteção integral ou de uso sustentável existentes na malha urbana. (PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007)

Desse modo, constata-se que algumas áreas verdes inseridas em espaços especiais ambientais (como as Unidades de Conservação contidas ou não em ZPA's) integram esse importante Sistema, com regramento especial contido nos artigos 45 a 56 daquele plano. Contudo, estabelecida a obrigação do Poder Público de elaborar Plano de Arborização Municipal, em 180 (cento e oitenta) dias da data da publicação daquele Plano Diretor, onde especialmente seriam definidas diretrizes e competências de gestão das áreas componentes do Sistema, constata-se que até o final de 2009 não havia sido cumprido esse dever estatal⁹⁷⁵

⁹⁷⁵ Ainda que esteja em andamento o procedimento tendente à elaboração daquele plano, mediante contratação de equipe da UFRN, através da FUNPEC; conforme informações obtidas na SEMURB, no ano de 2009, através do Secretário Adjunto de Fiscalização e Licenciamento, Daniel Nicolau.

Verificando a normatização posta no Plano Diretor de 2007, não podemos deixar de considerar a ampliação da proteção de importantes espaços especiais ambientais, expressos na reafirmação dos avanços alcançados no Plano anterior e novas conquistas, assim elencadas:

1. manutenção das zonas de proteção ambiental instituídas no Plano Diretor de 1994 (cinco delas naquele momento demarcadas⁹⁷⁶);
2. ampliação dos limites de áreas protegidas (ZPA-8 e ZPA-9); com destaque para o patrimônio cênico-paisagístico (estuário do Potengi) que se protegeu a partir da ampliação da ZPA-8;
3. delimitação da ZPA-10;
4. manutenção das áreas de controle de gabarito já instituídas⁹⁷⁷ e sua inclusão, assim como da ZPH (definida pela Lei Municipal n.3942/90) e das ZET's, como Subzona de Conservação da ZPA⁹⁷⁸;
5. aumento da extensão da ZET-1 na face voltada ao Morro do Careca e à AEIS de Ponta Negra;
6. criação de um Sistema de Áreas Verdes⁹⁷⁹ e Arborização Urbana, ao qual se incorporam as áreas verdes inseridas em UC's situadas ou não em ZPA's;
7. ampliação da proteção à área de controle de gabarito da Via Costeira (ZET-2);
8. delimitação da ZET-4 e da Zona Especial Norte e a limitação de gabarito desde logo para ali instituída.

Nesse sentido, podemos dizer que o Plano Diretor de 2007 trouxe uma ampliação da proteção concedida pelo Plano Diretor anterior aos espaços especiais ambientais. A isso, alia-se a grande participação popular obtida no processo, o que veio

⁹⁷⁶ O que ocorreu com as ZPA's 6 a 10 (Anexo III do Plano Diretor de 2007). Contudo, no ano de 2009, a SEMURB apresentou proposta no sentido de correção dos limites referentes às ZPA's 6 e 8. Com relação à ZPA-6, foi esclarecido pela SEMURB, através do então Secretário Adjunto Daniel Nicolau, a necessidade da correção a maior, pois no PD/2007 a mesma estava menor do que deveria ser e, com relação à ZPA-8, a correção deveria ser feita a menor, em virtude da inclusão considerada desnecessária de alguns loteamentos registrados na Zona Norte; tudo como consta da Ata da 184ª Reunião Ordinária do CONPLAM, realizada em 28.4.2009, tendo aquela proposta sido, naquela ocasião, aprovada por unanimidade pelos Conselheiros presentes.

⁹⁷⁷ Contudo, mantendo a proteção à área de controle de gabarito no entorno do Parque das Dunas através de decisão judicial.

⁹⁷⁸ Ampliando, assim, a concepção do meio ambiente urbano, onde se incluem os valores históricos e o patrimônio paisagístico da cidade.

⁹⁷⁹ Cabe lembrar que no Plano Diretor de 1994 as áreas verdes públicas e as praças se inseriam na Subzona de Conservação da Zona de Proteção Ambiental (alíneas k e l do inciso II do artigo 21).

legitimar a ampliação da proteção normativa a esses espaços; o que, contudo, caminhou ao lado das fortes manifestações do processo de fragilização de direitos, o que ocorreu especialmente no âmbito da ação estatal legislativa. Tal constatação nos possibilita a elaboração da seguinte compilação.

REAFIRMAÇÃO DE AVANÇOS	FATOS POSITIVOS E NOVOS AVANÇOS	EVIDÊNCIAS DE FRAGILIZAÇÃO DE DIREITOS
Construção democrática das normas de Política Urbana Manutenção das diretrizes e princípios estabelecidos em 1994 Manutenção das ZPA's e ACG's (1994) Manutenção de instrumentos contidos no PD 1994 (especialmente a transferência de potencial construtivo)	Evolução da proteção nas normas fundamentais do Plano Criação de novos instrumentos de proteção (direito de preempção, operações urbanas consorciadas e planos setoriais). Ampla participação popular no processo de construção do Plano e reação contra as alterações consideradas contrárias ao interesse público Inclusão das ACG's como Subzona de Conservação em ZPA Inclusão das áreas verdes das Unidades de Conservação no Sistema de Áreas Verdes e Arborização Urbana Ampliação da proteção paisagística da Via Costeira (ZET-2) Ampliação espacial de algumas áreas protegidas (ZPA-9 e ZPA-8), com destaque para o reconhecimento do patrimônio cênico-paisagístico do estuário do Potengi Delimitação da ZPA-10 (com aumento de área ambientalmente protegida na AEIS de Mãe Luiza). Delimitação da ZET-4 e criação da Zona Especial Norte, com restrição imediata de gabarito (até sua regulamentação) Ampla respaldo popular à: - ampliação da proteção paisagística da Via Costeira - manutenção da ACG do entorno do Parque das Dunas Respaldo técnico e institucional à ampliação da proteção às ACG's Estabelecimento de prazos: - para revisão da regulamentação da ZPA-5; - para definição de novas normas para o CONPLAM (atribuição, competências, composição e funcionamento) Condicionamento de acompanhamento, revisão e adaptação do Plano aos mecanismos de participação Condicionamento de alterações específicas ao atendimento de interesse público	No CONPLAM: Suspensão da possibilidade do Executivo instituir novas áreas <i>non aedificandi</i> No Legislativo: Supressão da participação popular (somente obtida, de modo restrito, após pressão) Tentativa de impedir a instituição de novas áreas <i>non aedificandi</i> pelo Executivo Resistência à ampliação da proteção paisagística na Via Costeira (ZET-2) Alteração dos limites do entorno do Parque das Dunas (sem fundamentação e desconsiderando argumentos técnicos)

Quadro 12 – Compilação de aspectos importantes do PD/2007 relativos aos espaços especiais ambientais – ZPA'S, ACG'S E ANAE'S

Fonte: Autoria própria com base na análise realizada.

Por fim, registra-se a edição da Lei Promulgada nº 248, de 9 de julho de 2007,⁹⁸⁰ que declarou como “Unidade de Conservação Ambiental” alguns terrenos localizados no Conjunto Cidade Satélite, Bairro Pitimbu, considerando que a mesma estaria situada entre as Rua Serra do Bujari e Rouxinol, conforme planta topográfica abaixo⁹⁸¹.

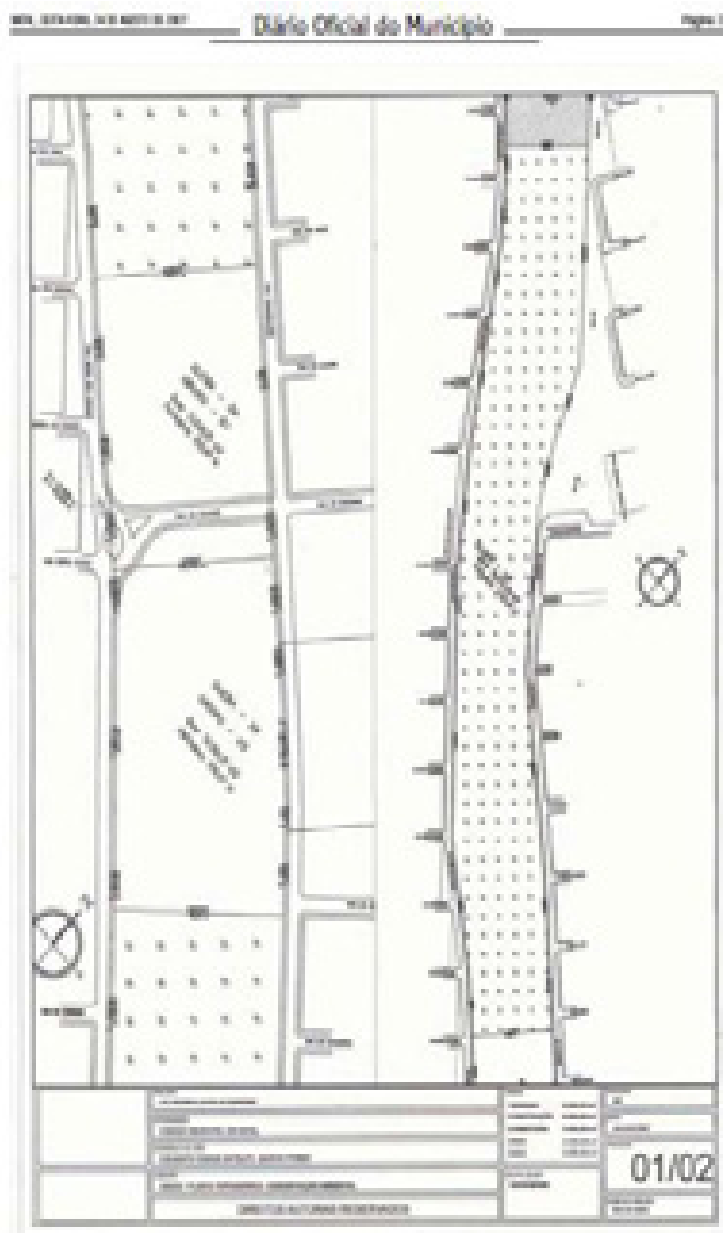


Figura 100 – Anexo da Lei Promulgada n.248/07

Fonte: Diário Oficial do Município de Natal, 24 ago 2007. p. 21.

⁹⁸⁰ De iniciativa do Vereador Aquino Neto.

⁹⁸¹ Destaca-se que, através de uma verificação *in loco* das áreas que integram aquela Unidade de Conservação, conforme planta topográfica publicada no Diário Oficial de 24.8.2007 (pág.20), não foi possível a identificação de todas as áreas especificadas no art.1º daquela Lei Promulgada 248/2007.

Tal iniciativa legislativa, não albergada pelo Executivo⁹⁸², constituiu-se iniciativa isolada, sem registro de aval ou justificativa técnica e jurídica necessária à sua criação. Sem adentrar na análise dos aspectos técnicos e jurídicos que maculam aquela “declaração” legislativa, o que importa aqui destacar é o fato de, dias após a edição do Plano Diretor de 2007, o Poder Legislativo ter promulgado uma lei referente a espaços especiais ambientais que não possui qualquer articulação e coerência com os princípios e regras que fundamentam o dever estatal de *efetivação/concretização* do direito ao meio ambiente, e que vieram ganhar expressão concreta naquele Plano Diretor.

6.2.3.2 Os espaços especiais sociais (AEIS)

A análise a respeito dos espaços especiais sociais (AEIS) e demais normas de concretização do direito à moradia no âmbito do Plano Diretor de 2007 merece uma atenção especial dada a grande evolução no tratamento normativo desse direito.

6.2.3.2.1 Dos aspectos essenciais para a compreensão das AEIS no Plano de 2007

O Plano Diretor de 2007 tem como uma de suas importantes características ter estabelecido um novo regramento para a política habitacional do município. Para o estabelecimento dessas novas regras, de enorme importância foi o Estudo realizado pela UFRN/FUNPEC para elaboração da “Política de Habitação de Interesse Social para o Município de Natal” apresentado à Administração Municipal no ano de 2004. Isso faz com que destaquemos alguns aspectos contidos no referido estudo que vieram a ser utilizados na Proposta de Revisão do Plano de 1994.

Inicialmente, é de se considerar que, embora reconhecido o avanço do Plano de 1994 com a inclusão das AEIS e sua delimitação, foi visto que decorridos dez anos da elaboração daquele Plano se evidenciaram problemas no conceito de AEIS ali introduzido, considerando que vários assentamentos com situações de irregularidades e informalidades diversas encontravam limites para serem considerados e priorizados nas políticas habitacionais locais (UFRN, 2004, p. 9).

⁹⁸² Não se obteve dados referentes à manifestação do Poder Executivo sobre aquele Projeto de Lei; depreendendo-se não haver acatamento do mesmo já que a citada Lei foi promulgada pelo Legislativo. Contudo, consultando a SEMURB sobre essa iniciativa, por ocasião da pesquisa realizada neste estudo, o técnico José Petronilo da Silva Júnior argumentou inexistir justificativa técnica para que aquele trecho entre duas ruas seja tratado como Unidade de Conservação, inclusive considerando suas características e limitadas dimensões.

Por outro lado, apesar do pioneirismo, constatou-se que a cidade não apresentou “um histórico muito denso em termos de experiências e de definição de AEIS e muito menos de regularizações fundiárias” (UFRN, 2004, p. 12); o que se expressou (naquele Estudo) a partir da constatação de que foram criadas apenas três AEIS (Mãe Luiza – 1995; Passo da Pátria – 2002 e Jardim Progresso – 2004). Contudo, como já vimos no capítulo anterior, das experiências de criação de AEIS, apenas a de Mãe Luiza pode ser considerada como uma verdadeira experiência de construção democrática de uma norma de proteção ao direito à moradia digna.

Também foi visto naquele estudo que, ao lado do reduzido número de AEIS regulamentadas, aumentou o número de favelas, vilas e loteamentos irregulares. Conforme dados contidos no mesmo Estudo, advindos da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS), se apontava a existência de 70 favelas, distribuídas em todas as Zonas Administrativas, 163 loteamentos irregulares (41,58% do total) e um número expressivo de vilas ainda não mapeadas. Nesse contexto, nos termos postos por Silva e Bastos (2003 apud UFRN, 2004), analisando a eficácia do Plano Diretor de 1994, foram identificados os seguintes problemas sobre as AEIS:

As áreas definidas como de Interesse Social são aquelas ocupadas por favelas. Os loteamentos que abrigam situações de interesse social e as vilas não foram demarcados e dependem de estudos, para efeito de localização e regulamentação específica [...] Uma das dificuldades das regulamentações, dessas áreas, envolve a existência da dinâmica da informalidade que persiste, em toda a cidade e a ausência de estudos que fundamentem a delimitação dos perímetros das AEIS. (SILVA E BASTOS, 2003 apud UFRN, 2004, p. 12).

Ademais, como já vimos anteriormente, verificou-se no âmbito do município uma política de assistência localizada e pulverizada no território, dissociada de um planejamento consistente na área da habitação de interesse social. Tais constatações fizeram com que se recomendasse uma revisão conceitual das AEIS (o que foi feito no texto do Plano Diretor de 2007), a partir do conceito de “déficit habitacional”,

[...] considerando-o um problema relacionado, não somente à produção de novas habitações, mas também às condições de habitabilidade, identificando-se nas cidades, moradias inadequadas que apresentam adensamento excessivo, carência e precariedade de infra-estrutura (UFRN, 2004, p. 1).

Nessa análise, foi também considerado o conceito de “habitabilidade”, compreendido como “habitação adequada, sadia, segura e acessível, com serviços, instalações e comodidades básicas, que permite o gozo de liberdade frente às discriminações de moradia e segurança jurídica da posse” (UFRN, 2004, p. 5)⁹⁸³; que, a nível nacional, veio a compor o eixo estruturante para a formulação das políticas habitacionais de interesse social.

Através de vários estudos produzidos na última década ficou evidenciado, então, que o conceito de AEIS posto no Plano de 1994 apresentava limitações, vez que não incorporava significativas parcelas da população de baixa renda, em especial aquelas que recebiam renda até 3 salários mínimos, e que ocupavam assentamentos informais, mas que não se configuravam em favelas, vilas e loteamentos irregulares; populações que não vinham sendo consideradas nas políticas de habitação de interesse social do município de Natal, ainda que seus locais de moradia não apresentassem condições de habitabilidade.

Assim, foi introduzido o conceito de “necessidades habitacionais”⁹⁸⁴ que, nos termos postos naquele estudo, permitia um dimensionamento dos parâmetros de habitabilidade, dados pela junção dos indicadores do “déficit habitacional” e da “inadequação habitacional”.

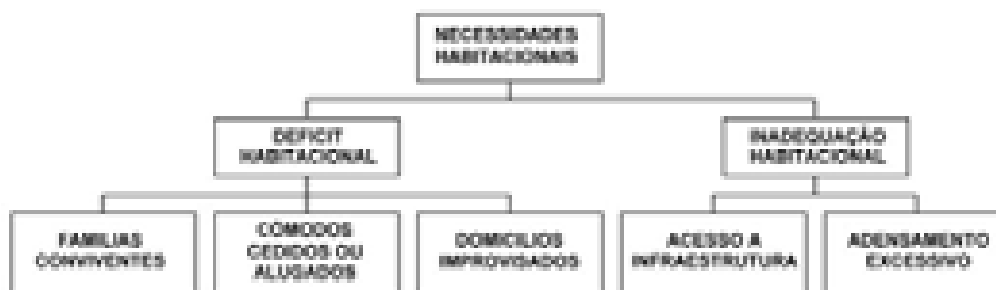


Figura 101 – Diagrama das necessidades habitacionais no município de Natal.

Fonte: UFRN (2004, p. 16).

⁹⁸³ Lembra, aquele documento, que, através do Programa Habitar Brasil BID, o Governo Federal “passou a adotar o conceito da moradia digna, que, além da idéia de abrigo, compreende a integração com a cidade através da oferta de infra-estrutura urbana e acessibilidade ao mercado de trabalho e equipamentos públicos, direcionando as políticas de interesse social às famílias com nível de renda predominantemente até 3 salários mínimos, residentes em assentamentos denominados pelo referido programa como subnormais”. (UFRN, 2004)

⁹⁸⁴ Registrando as limitações com relação aos dados cadastrais existentes, o estudo buscou identificar o “Déficit Habitacional de Natal”, considerando metodologias fundadas em parâmetros quantitativos e qualitativos da situação habitacional do Município; sendo apontado um déficit habitacional de 13%, o que correspondia em números absolutos à reposição de cerca de 23.941 unidades habitacionais. Qualitativamente, foi estimada uma carência da ordem de 31% de inadequação habitacional (55.127 unidades em números absolutos) por infraestrutura e 9% (15.355 unidades) por adensamento populacional. (UFRN, 2004).

Considerando a moradia como direito humano fundamental e a participação social como fundamento básico para a democratização da gestão pública, a política proposta naquele Estudo foi dirigida para as famílias que se inseriam na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, sendo redefinidas espacialmente as frações urbanas que deveriam abrigar a população de interesse social.

Nos termos postos naquele Estudo, a partir da leitura integrada da dimensão social (que definiu as necessidades habitacionais da cidade), com a dimensão urbanística (que caracterizou as tipologias de risco), foi produzida uma nova espacialização das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), conforme a seguinte figura ali inserida (UFRN, 2004, p. 28).



Figura 102 – Diagrama sobre as manchas de interesse social e as áreas especiais de interesse social.

Fonte: UFRN (2004, p. 28).

Como se constata, a partir do Mapa Social como um instrumento focalizador da pobreza na cidade, foi definida a definição da Mancha de Interesse Social (MIS), onde se encontram as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), que tiveram ampliados em seu conceito e delimitação, através da incorporação das “áreas sob influência de empreendimento de impacto sócio-econômico cultural e paisagístico” (AEIS 2) .

Importa, ainda, considerar que as normas que vieram a ser introduzidas no Plano Diretor de 2007 no campo da questão habitacional, levaram em conta outras constatações, como:

- a) a falta de aplicação dos instrumentos urbanísticos de regulação contidos no Plano de 94, voltados ao enfrentamento dos processos de retenção especulativa da terra urbana (como o IPTU Progressivo, a Outorga Onerosa e o RIV);
- b) a falta de aprofundamento necessário ao tratamento dos novos instrumentos urbanísticos, especialmente alguns mecanismos de regulamentação do uso e ocupação do solo em áreas de interesse social⁹⁸⁵;
- c) a necessidade de elaboração de fundamentos técnicos no âmbito da Política Habitacional (onde fossem levadas em conta as especificidades de cada assentamento);
- d) lacunas, no campo da gestão, quanto à constituição do Fundo de Urbanização e da aplicação desses recursos na área da habitação de interesse social (UFRN, 2004).

A partir de tais ideias, considerando que em 2004 já havia sido iniciado o processo de revisão do Plano Diretor de 1994, veio aquele Estudo contribuir na construção dos fundamentos do novo Plano, dos instrumentos urbanísticos possíveis para viabilizar a implementação das ações propostas naquela política, assim como seus instrumentos de articulação e de gestão.

6.2.3.2.2 As AEIS no Plano de 2007

Postos esses importantes registros, necessário verificar como se expressou, no Plano Diretor de 2007, as normas relativas à questão habitacional, voltadas à efetivação do direito à moradia digna e seus espaços especiais: as AEIS

Logo em seu Título I, o Plano Diretor de 2007 introduz novas definições e reformula outras. Com relação às novas definições, temos as seguintes, contidas no artigo 6º:

Área de risco - área passível de ser atingida por processos naturais e/ou antrópicos que causem efeitos adversos, situada em vertentes e em torno destas, áreas suscetíveis de inundação e/ou alagamento, baixios topográficos, faixas de domínio de linhas ferroviárias, faixas de servidão de linhas de transmissão de energia elétrica de alta tensão, áreas sobre linhas de canalização de gás, flancos dunares e adjacências, encostas e áreas de instabilidade sujeitas a desabamentos e/ou soterramentos.

⁹⁸⁵ Como “a ausência de fundamentação e dificuldades em detectar os pontos positivos e os avanços nos mecanismos utilizados em várias experiências no País e inseridos na regulamentação da AEIS Mãe Luiza, que incorpora estratégias de restrição quanto ao remembramento de lotes e sistema viário, significando meios relevantes de enfrentamento das práticas de concentração fundiária, face aos processos especulativos.” (UFRN, 2004, p. 30).

Áreas especiais de interesse social (AEIS), se configuram a partir da dimensão sócio-econômica e cultural da população, com renda familiar predominante de até 3 (três) salários-mínimos, definida pela Mancha de Interesse Social (MIS), e pelos atributos morfológicos dos assentamentos.

Habitabilidade - qualidade da habitação adequada ao uso humano, com salubridade, segurança e acessibilidade de serviços e infraestrutura urbana.

Loteamento clandestino - parcelamento do solo não aprovado pelo Município e não registrado em cartório.

Loteamento irregular - parcelamento do solo aprovado pelo Município, não registrado em cartório e/ou não executado conforme projeto licenciado.

Mancha de Interesse Social (MIS) - focalização das áreas da cidade que abrigam famílias com renda familiar predominante de até três salários mínimos. (PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007)..

No mesmo artigo 6º, o Plano traz reformulações às definições já contidas no Plano anterior, nos seguintes termos, que demonstram a efetivação das ideias contidas no supra referido Estudo.

DEFINIÇÃO	PLANO DIRETOR DE 1994	PLANO DIRETOR DE 2007
FAVELA	Comunidade com situação fundiária total ou parcialmente ilegal, infraestrutura básica precária e com tempo de existência igual ou superior a 2 (dois) anos	Assentamento habitacional com situação fundiária e urbanística, total ou parcialmente ilegal e/ou irregular, com forte precariedade na infraestrutura e no padrão de habitabilidade, e com população de renda familiar menor ou igual a 3 (três) salários mínimos, sendo considerada como consolidada a partir do segundo ano de sua existência
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	Aquela destinada à família que vive em favelas, vilas ou loteamentos irregulares ou a que auferir renda inferior a 10 (dez) salários mínimos	Aquela destinada a famílias que auferem renda inferior ou igual a 6 (seis) salários mínimos, que vivem em favelas, vilas, loteamentos irregulares e frações urbanas que apresentam fragilidade em termos de habitabilidade
VILAS	Conjunto de casas contíguas no mesmo lote, destinadas predominantemente à habitação de aluguel caracterizada pela implantação encravada no interior dos quarteirões ou no fundo de quintais	Conjunto de casas contíguas, no mesmo lote, destinadas predominantemente a habitações de aluguel, com algum nível de precariedade urbanística e ambiental, caracterizada pela implantação encravada no interior dos quarteirões ou no fundo de quintais

Quadro 13 – Comparação entre definições contidas nos Planos de 1994 e de 2007

Fonte: Produzido pela autora com base nos Planos Diretores de Natal (Lei Complementar nº 7/94 e Lei Complementar nº 82/07).

As AEIS (inseridas na Mancha de Interesse Social), pelos seus atributos morfológicos, foram consideradas como:

[...] aquelas situadas em terrenos públicos ou particulares destinadas à produção, manutenção e recuperação de habitações e/ou regularização do solo urbano e à produção de alimentos com vistas a segurança alimentar e nutricional, tudo em consonância com a política de habitação de interesse social para o Município de Natal. (PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007)

Nos termos do mesmo artigo 22⁹⁸⁶, as AEIS compreendem:

I - terrenos ocupados por favelas, e/ou vilas, loteamentos irregulares e assentamentos que, não possuindo as características das tipologias citadas, evidenciam fragilidades quanto aos níveis de habitabilidade, destinando-se à implantação de programas de urbanização e/ou regularização fundiária;

II - terrenos ocupados por assentamentos com famílias de renda predominante de até 3 (três) salários mínimos, que se encontram em área de implantação ou de influência de empreendimentos de impacto econômico e submetidos a processos de valorização imobiliária incompatíveis com as condições sócio-econômicas e culturais da população residente;

III - terrenos com área mínima de 1.000 m² (mil metros quadrados) destinados à produção de alimentos de primeira necessidade voltada à população com renda familiar predominante de até 3 (três) salários mínimos, com objetivo de garantir o abastecimento destinado ao suprimento da cesta básica e ou da complementação nutricional diária;

IV - glebas ou lotes urbanos, isolados ou contíguos, não edificadas, sub-utilizados ou não utilizados, com área superior a 400m² (quatrocentos metros quadrados), necessários para a implantação de programas de habitação de interesse social.

V - os prédios desocupados ou sub-utilizados ou aqueles que possam causar risco ao entorno pela sua condição de degradação, localizados em áreas centrais da cidade, cujos projetos terão tratamento diferenciado, resguardando as características próprias de cada imóvel e sua importância histórica. (PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007)

⁹⁸⁶ Nos termos postos por Bentes Sobrinha e Trindade (2008, p. 148), esses novos indicativos basearam-se nas características sócio-espaciais dos assentamentos, com o cruzamento do nível de renda, do padrão morfológico e da situação de risco.



Figura 103 – Áreas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor de 2007.

Fonte: SEMURB. Plano Diretor de 2007.

Nota: Modificado pela autora.

Conforme o artigo 23 do Plano, foram criadas AEIS específicas (conforme delimitação contida no Mapa acima), devendo aquelas identificadas posteriormente à data de entrada em vigor do Plano serem instituídas através de lei, com audiência de conselhos municipais (CONHABIN e CONPLAM).

Podemos dizer que a instituição de “áreas sob a influência de empreendimento impacto sócio-econômico, cultural e paisagístico (AEIS 2)” se constituiu importante ganho nesse processo. Integrando essas categoria de AEIS foram inscritas as seguintes áreas: Santos Reis, Rocas, Jacó/Rua do Motor e Alto do Juruá⁹⁸⁷. A inscrição das mesmas nessa nova tipologia de AEIS foi motivada pela grande dinâmica de transformação da cidade, especialmente em razão do crescimento turístico e econômico, o que ocorre notadamente naquelas áreas situadas nas proximidades da (ou na própria) orla marítima⁹⁸⁸.

Nesse contexto, também ressalta-se a importância da instituição da AEIS de Ponta Negra onde, nos últimos anos, já se revelava uma intensa especulação imobiliária na Vila de Ponta Negra e fortes impactos socioculturais dela decorrentes. Destaca-se que a necessidade de fixação de um controle de gabarito (mais restritivo) naquela área – situada no entorno do Morro do Careca e não integrante da ZET-1⁹⁸⁹ - também levou ao estabelecimento imediato de normas de restrição de gabarito naquela área. Nesse sentido, conforme o artigo 25 do Plano, ficaram vedados naquela AEIS e em todas as demais demarcadas no Mapa 4 do Anexo II, novos desmembramentos e remembramentos (exceto para usos institucionais e áreas verdes) e construções com gabarito superior a 7,5m (sete metros e meio), enquanto não houvesse a regulamentação daquelas áreas.

⁹⁸⁷ Em entrevista á autora Regina Pinheiro revelou como, nos anos 2000, esse processo de especulação imobiliária ocorreu na comunidade, envolvendo membros da própria comunidade que, mediante o recebimento de comissões, passaram a intermediar os negócios imobiliários ali ocorridos.

⁹⁸⁸ Como explicou Dulce Bentes, na Plenária Final da Conferência da Revisão do Plano Diretor, no dia 8 de abril de 2006, essa situação se potencializou especialmente em razão da construção da Ponte Newton Navarro, da duplicação da Via Costeira e da previsão da retirada dos tanques da Petrobrás do bairro de Santos Reis. Essa análise também é feita em Bentes Sobrinha e Trindade (2008).

⁹⁸⁹ O que ficou evidente quando do, já mencionado, licenciamento de alguns prédios com altos gabaritos (denominados popularmente de “espigões de Ponta Negra”) no entorno do Morro do Careca, sem que fossem analisadas importantes exigências da legislação ambiental; o que levou à anulação das licenças ambientais concedidas e uma ampla manifestação da sociedade em favor da proteção paisagística daquele entorno.



Figura 104 – Área onde se situa a AEIS de Ponta Negra, 2009.

Fonte: GEHAU (2010).

A respeito da AEIS de Ponta Negra, além da notícia da existência de emenda voltada à alteração de seu limite⁹⁹⁰, registra-se a matéria intitulada “Emendas abrem concessões no Plano Diretor”, publicada na Tribuna do Norte, em 18 de abril de 2007, onde se encontra registrada posição do Relator⁹⁹¹ da proposta do novo Plano Diretor:

Ele não é contra, mas observa que poderia ser mais interessante estudar melhor a questão porque a vila possui a contradição de ter que precisar ser preservada e ao mesmo tempo ter o metro quadrado mais caro do Estado. ‘A Prefeitura encontrou um caminho. Encontrou o caminho mais fácil, que é fazer uma AEIS. Fazendo assim não pode construir’, avaliou. O vereador – que já foi Secretário de Meio Ambiente do Município – avaliou que o estudo deveria frutificar num plano que contemplasse o uso imobiliário e assegurasse a preservação.

Nesse contexto, fica evidente que a adoção daquelas restrições destinadas a possibilitar a permanência da população de interesse social naquela área cobiçada pelo mercado imobiliário (especialmente o voltado ao turismo) e garantir a preservação ambiental e paisagística do entorno do Morro do Careca, associadas a outras, no mesmo

⁹⁹⁰ Proposta pelo Vereador Enildo Alves e, num segundo momento, retirada pelo mesmo. Embora noticiada na imprensa, aquela proposta não teve seu texto levado ao conhecimento público.

⁹⁹¹ Vereador Emilson Medeiros.

sentido, deverão nortear o estabelecimento de prescrições urbanísticas para a AEIS de Ponta Negra quando de sua regulamentação.

Essa constatação coaduna-se com a previsão contida no Plano Diretor de 2007 quanto aos critérios que deverão ser adotados na regulamentação específica das AEIS e seu Plano de Urbanização, que trazem inovadoras exigências para o cumprimento dos princípios da gestão democrática, da função socioambiental da propriedade, do acesso a terra urbanizada e do direito à moradia digna.

Art. 24 - A regulamentação específica das AEIS estabelecerá critérios de remembramento ou desmembramento dos lotes, em consonância com o Plano de Urbanização aprovado e constará de:

I - padrões específicos de parcelamentos, uso e ocupação do solo para as edificações;

II - formas de participação dos moradores, proprietários, empreendedores, entidades públicas e demais organismos não governamentais, com observância dos princípios relativos à função sócio-ambiental da propriedade e do Direito Ambiental;

III - a fixação do preço, forma de financiamento, transferência ou aquisição das unidades habitacionais e serem produzidas;

IV - critérios de controle ambiental estabelecidos a partir das especificidades de cada área a ser regulamentada;

V - infra-estrutura em conformidade com a fragilidade ambiental da área ocupada ou a ser ocupada;

VI - quadro descritivo das obras de urbanização, projeto de arborização e das melhorias habitacionais previstas, com os respectivos cronogramas físico-financeiros, orçamento das obras e indicação da fonte de recursos;

VII - projeto de arborização e paisagismo visando a melhoria de qualidade de vida e o aumento do conforto ambiental urbano.
(PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007)

Preocupando-se com a efetivação das novas normas introduzidas, o Plano Diretor de 2007 manteve a obrigação ao Poder Executivo no sentido de “encaminhar, anualmente, à Câmara Municipal, em anexo à proposta orçamentária, programa de intervenção nas AEIS, com indicação dos recursos correspondentes” (art.26).

Visualizando-se a normatização específica posta para as AEIS, em conjunto com as normas fundamentais inseridas no Título I do Plano, com os instrumentos ali previstos (os novos e os trazidos do Plano de 1994) e as novas normas de gestão introduzidas em decorrência de uma aprofundada análise sobre a questão habitacional do município de Natal⁹⁹², podemos dizer que o Plano de 2007 trouxe uma enorme evolução nas normas voltadas à *efetivação/concretização* do direito à moradia da

⁹⁹² Decorrente do referido estudo realizado pela UFRN/FUNPEC para elaboração da “Política de Habitação de Interesse Social para o Município de Natal”.

população de interesse social e um de seus instrumentos de efetivação na cidade: as AEIS.

A exemplo do que se constatou com relação aos espaços especiais ambientais, a tudo isso podemos também adicionar um importante fato: a grande participação popular, possibilitando a legitimação da ampliação da proteção a essas áreas, sem descuidar das evidências do processo de fragilização de suas normas de proteção. Nesse sentido, tendo acompanhado todo aquele processo de revisão, Bentes entende que a preservação das áreas de interesse social foi considerada uma conquista, atribuída principalmente à mobilização das comunidades interessadas⁹⁹³.

Servindo-se como uma compilação sobre o que foi visto quanto às AEIS, revelador e objetivo é o entendimento de Regina Lúcia Pinheiro⁹⁹⁴, que vem traduzir, ao mesmo tempo, a importância das AEIS, o aumento da pressão imobiliária sobre essas áreas costeiras (que em Natal foi historicamente ocupada pela população mais pobre), a participação popular no Plano Diretor de 2007 e a preocupação com a questão da regulamentação dessas áreas:

Natal tem uma característica que não tem em outras cidades. O povo está nos melhores lugares dessa cidade. E quando é que a especulação imobiliária descobriu isso? Descobriu agora. Essa região foi ocupada primeiro pelo pobre. Não foi o povo rico que foi para a praia. Lá não era um bom lugar. O povo fez ali ser um bom lugar. As lutas sociais que o povo travou fez aquela região ser boa para se morar [...] Natal não nasceu de frente para o mar. O mar foi ocupado pelo mais pobre. O povo não tinha outro lugar para ir. Se você olhar de Brasília Teimosa, de Santos Reis à Vila de Ponta Negra comprova o que estou dizendo [...] E depois que tudo está pronto, se quer ocupar aquela área usando o poder do dinheiro.. E aí, no Plano Diretor, a gente quis que entendessem que a gente era uma área de interesse social, de lá até cá, e foi para isso que a gente trabalhou. E a gente conseguiu. Mesmo com o dinheiro e o poder das empreiteiras a gente conseguiu. E agora, qual é o problema? [...] Tá lá, isso precisa ser regulamentado. Para mim é o próximo passo: a regulamentação.⁹⁹⁵

⁹⁹³ Entendimento da Professora (UFRN) Dulce Bentes *in* Matéria publicada na Tribuna do Norte, intitulada “Expectativa na aplicação do PDN”, edição de 27 de maio de 2007. Caderno Natal, p.2.

⁹⁹⁴ Líder comunitária, residente do Alto do Juruá, que, desde a década de 1980 possui forte atuação nos movimentos sociais na cidade (como já visto anteriormente) e que teve ativa participação na fase administrativa da elaboração do PD/2007.

⁹⁹⁵ Regina Pinheiro, em entrevista à autora.

A partir de todo o exposto, podemos construir o seguinte quadro:

REAFIRMAÇÃO DE AVANÇOS	FATOS POSITIVOS E NOVOS AVANÇOS	EVIDÊNCIAS DE FRAGILIZAÇÃO DE DIREITOS
Construção democrática das normas de Política Urbana	Evolução da proteção nas normas fundamentais do Plano. Criação de novos instrumentos urbanísticos: direito de preempção, operações urbanas consorciadas, planos setoriais e transferência do potencial construtivo.	No processo legislativo: Apresentação da Emenda 12 (destinada a estabelecer prevalência das prescrições urbanísticas de maior potencial construtivo para áreas limítrofes zonas e bairros, com exceção apenas das ZPA's) – atingia diretamente as AEIS.
Manutenção das diretrizes e princípios estabelecidos em 1994	Ampla participação popular no processo de construção do Plano e reação contra às alterações consideradas contrárias ao interesse coletivo (especialmente quanto à manutenção da regulamentação da AEIS de Mãe Luiza).	
Manutenção do instrumento das AEIS (1994)	Revisão conceitual das AEIS, com introdução dos assentamentos informais e alteração do critério de renda familiar predominante (0 a 3 salários mínimos). Nova espacialização das AEIS, com incorporação das áreas de risco e criação de AEIS específicas.	
Manutenção de instrumentos contidos no PD 1994 (especialmente outorga onerosa e consórcio imobiliário)	Criação da AEIS de Ponta Negra, com prazo para regulamentação. Introdução e reformulação de definições: áreas de risco, áreas especiais de interesse social, habitabilidade, loteamento irregular, loteamento clandestino, mancha de interesse social, favelas, habitação de interesse social e vilas.	Aprovação da Emenda que reduziu o percentual da outorga onerosa, com imediata repercussão negativa nos recursos a serem destinados ao FURB.
Manutenção do FURB	Introdução de novos critérios para regulamentação das AEIS e Plano de Urbanização. Proibição de novos desmembramentos e remembramentos (com exceções, em caso de usos institucionais e áreas verdes) e construções acima de 7,5m enquanto não houver regulamentação das AEIS.	Emendas noticiadas, mas não submetidas à discussão pública:
Obrigação do Poder Executivo encaminhar anualmente à Câmara Municipal programa de intervenção nas AEIS (art.26)	Instituição do SMHIS composto do COHABIM (instrumento de gestão e controle) e do FUNHABIN (instrumento econômico) com prazos para regulamentação e aplicação das normas. Oitiva do CONHABIN e do CONPLAM na instituição de AEIS.	a) revisão das AEIS a cada 2 (dois) anos; b) alteração dos limites da AEIS de Ponta Negra.

Quadro 14 – Compilação de aspectos importantes do PD/2007 relativos às Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS)

Fonte: Autoria própria com base na análise realizada.

6.3 CONCLUSÕES PARCIAIS ⁹⁹⁶

Diante da análise realizada sobre o contexto em que se deu a elaboração do Plano de 2007 e o seu processo de construção no âmbito do Executivo e do Legislativo, buscando compreender tanto o seu conteúdo material (numa perspectiva mais geral e no campo dos direitos ao meio ambiente e à moradia e seus respectivos espaços especiais), como as evidências de fragilização envolvidas naquele processo (especialmente com objetivo de identificar ações ou tentativas de flexibilização *in pejus* da legislação protetora dos direitos e espaços em estudo), podemos chegar a algumas conclusões, apresentadas a seguir.

- a) O Plano Diretor de 2007 manteve as ideias, princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos essenciais contidos no Plano anterior, procedendo ajustes (não substanciais) e trazendo novos instrumentos, conceitos e mecanismos, no sentido de aperfeiçoar o conteúdo daquele e de possibilitar a efetividade e aplicabilidade de suas normas, adaptando-as à nova realidade socioeconômica da cidade e a circunstâncias surgidas ao longo dos anos.
- b) Com relação ao direito ao meio ambiente e seus espaços especiais (ZPA's, ACG's e ANAE's) houve uma reafirmação do regramento de proteção contido no Plano de 1994, com a inclusão de novas normas voltadas à ampliação daquela proteção, registrando-se a ampliação da limitação física de algumas áreas ou de restrições voltadas ao resguardo de seus atributos ambientais (como na área de controle de gabarito da Via Costeira – ZET-2). Contudo, ao lado da ampliação da proteção legal a essas áreas, constatarem-se diversas evidências de fragilização, especialmente no âmbito Legislativo, expressadas em ações ou tentativas de modificação da legislação protetiva, especialmente nos espaços considerados “empecilhos” à reprodução do capital no meio urbano, como na Via Costeira e especialmente na ACG do entorno do Parque das Dunas.
- c) Quanto ao direito à moradia e seus espaços especiais (AEIS), constata-se uma grande evolução nas normas relativas à questão habitacional em Natal, consubstanciada em um novo (e sistemático) regramento normativo do

⁹⁹⁶ As conclusões parciais aqui expostas irão compor os quadros compilativos que integram as Considerações Finais da Parte II

direito à moradia da população residente em favelas, vilas, loteamentos irregulares e frações urbanas que apresentam fragilidade em termos de habitabilidade (conceito também ali definido). Entretanto, do mesmo modo como ocorrido com os espaços especiais ambientais, identificou-se, também no âmbito do Legislativo, evidências de fragilização na proteção de AEIS situadas em locais “cobiçados” especialmente pelo setor da construção civil, especialmente nas AEIS de Mãe Luiza, de Ponta Negra e do Alto do Juruá.

- d) Registra-se, em todo o processo de elaboração do Plano Diretor de 2007, uma ampla participação da sociedade, notadamente nos momentos em que ocorreram ações e tentativas de modificação não democrática e injustificada das normas de proteção aos espaços especiais (sociais e ambientais) reconhecidos como direitos a serem garantidos em razão de seus atributos.

Essa compreensão nos habilita para a análise a ser procedida sobre o momento que se seguiu à edição do Plano Diretor de 2007, cujos resultados servirão para compor o quadro da trajetória dos direitos ao meio ambiente e à moradia e seus espaços especiais no Município de Natal, suas evidências de fragilização e indicadores de consolidação da proteção conquistada.

| CAPÍTULO 7 | O BIÊNIO 2007-2009: UMA MUDANÇA DE RUMO NO PLANEJAMENTO URBANO E O ACIRRAMENTO DO PROCESSO DE FRAGILIZAÇÃO

Após esse novo momento na história da construção da legislação urbana em Natal, em que se aperfeiçoou (do ponto de vista formal e material) o processo de elaboração de normas voltadas à construção de uma cidade sustentável e incluyente, com forte amparo em um substancial sistema jurídico de proteção de direitos urbanos (postos como fundamentais), no qual importante papel passou a ter o Estatuto da Cidade, chega-se ao momento seguinte: o da implementação do novo Plano Diretor (Participativo) de Natal.

Ainda que a análise que se inicia seja reduzida a apenas um biênio (em razão do momento final da pesquisa), consideramos que as evidências que já se colocam nesse período são bastante reveladoras de uma fase, que parece não ser nova, mas que possui algumas características que suscitam novas formas de enfrentamento, o que buscaremos na Parte seguinte deste estudo.

Sendo assim, os resultados obtidos dessa análise se tornarão bastante úteis na composição da trajetória dos direitos ao meio ambiente e moradia em Natal e seus espaços especiais de proteção, possibilitando a verificação de outros atributos, indicadores de proteção e evidências de fragilização com relação aos mesmos.

Com tais objetivos, serão evidenciados alguns fatos ocorridos no período, no qual se visualiza uma mudança de rumo na atuação do Executivo, com o acirramento do processo de fragilização de direitos, especialmente com relação a dois importantes espaços especiais cobiçados pelo mercado imobiliário (Mãe Luiza e Ponta Negra), encerrando-se a análise com uma verificação de como, nesse primeiro biênio, se encontra o processo de implementação do Plano de 2007.

7.1 OS DIREITOS E OS ESPAÇOS ESPECIAIS NO BIÊNIO 2007-2009: PRIMEIRAS EVIDÊNCIAS

7.1.1 A atuação do Poder Executivo: uma mudança de rumo do planejamento urbano em direção ao mercado imobiliário

Podemos dizer que, no âmbito da atuação do Poder Executivo, no momento em que se seguiu ao Plano Diretor de 2007, colocam-se dois períodos distintos quanto ao foco do planejamento da cidade – antes de 2009 e depois de 2009 – devido à mudança de gestão administrativa no município.

No primeiro momento, tem-se no Executivo o mesmo Prefeito⁹⁹⁷ que promoveu o processo de revisão, tentou impedir alterações substanciais na proposta de lei encaminhada à Câmara Municipal, contando com o importante apoio de diversas organizações não governamentais, de órgãos técnicos, da UFRN e do Ministério Público Estadual, além de grande parte da imprensa e da sociedade em geral. No comando da SEMURB, encontrava-se também a mesma titular que coordenou e acompanhou todo o processo⁹⁹⁸ e que, portanto, se guiava pelo ideário que fundamentou a construção daquele Plano, tendo presente a necessidade de promover a implementação do que havia sido aprovado.

Desse modo, ainda que visualizando alguns aspectos a contestar (o que será feito adiante)⁹⁹⁹, podemos dizer que, quanto ao planejamento urbano, o período compreendido entre a entrada em vigor do Plano de 2007 e o final do Governo Municipal (em 2008) caracteriza-se pela continuidade das posições administrativas que até então vinham sendo adotadas por aquela Administração. E ainda: seguindo o referencial teórico plasmado no Plano de 2007, reflexo do marco em que se constituiu o Plano de 1994. Contudo, sendo um período de final de gestão, pouco mais havia a ser feito por aquele Governo; que, contudo, deu início ao processo de regulamentação do Plano, como se verá adiante. Além da criação da SEHARPE, do CONHABINS e do FUNHABINS através da Lei Complementar nº 81/2007, registra-se que, em 11 dez.

⁹⁹⁷ Carlos Eduardo Nunes Alves.

⁹⁹⁸ Ana Miriam Freitas Machado.

⁹⁹⁹ Especialmente relativos a dois aspectos: a) encaminhamento de proposta de alteração do Plano Diretor de 2007 (ainda que em aspectos não substanciais), sem atenção aos princípios participativos, da gestão democrática da cidade e da (ampla) publicidade; b) licenciamento de grande empreendimento imobiliário na ZPA-8/Zona Especial Norte (área de enorme fragilidade ambiental, de resguardo do ecossistema manguezal, do estuário do Potengi e do patrimônio cênico-paisagístico da orla fluvial da Redinha).

2007, a Administração encaminhou o Projeto de Lei de regulamentação do instrumento da Transferência do Potencial Construtivo (PL nº 160/07), ainda sob apreciação do Legislativo ao final do ano de 2009. E em 24.6.2008 foi enviado o Projeto de Lei de regulamentação do Conselho da Cidade (PL nº 68/2008).¹⁰⁰⁰ Também naquele período (em 15 jul. 2008), houve o envio do Projeto de Lei Complementar nº 16, que tinha como propostas as seguintes alterações ao Plano Diretor de 2007:

- a) acréscimo do §5º ao artigo 11, com a seguinte redação: “Para os imóveis situados em vias e logradouros públicos delimitadores de zonas ou bairros, excetuando-se as Zonas de Proteção Ambiental, art. 18, e as Áreas Especiais, art. 20, prevalecerão para os lotes lindeiros dessas vias, as prescrições urbanísticas de maior potencial construtivo, desde que atendidas pela mesma infra-estrutura”¹⁰⁰¹. (destaques acrescidos);
- b) retificação do inc.II do art.21 e do quadro e do mapa da área de controle de gabarito do Parque das Dunas;
- c) retificação dos Mapas 1 a 6 e das imagens e das coordenadas das ZPA’s 6, 8 e 9;
- d) prorrogação, por mais 180 (cento e oitenta) dias, dos prazos previstos para as regulamentações ali tratadas. (destacamos)

Especialmente quanto a esse último Projeto de Lei é de se considerar que, tratando-se de pretensão da Administração Municipal em alterar o Plano Diretor de 2007 (constando a inclusão de nova regra, retificações e prorrogações de prazos), deveria a mesma ter sido precedida dos mecanismos de participação necessários e de ampla publicidade, o que não ocorreu naquela ocasião. Lembra-se que o cumprimento desses requisitos é atualmente exigido para elaboração e alteração de quaisquer normas de planejamento urbano, nos termos contidos no Estatuto da Cidade, o que em Natal ganhou reforço com as normas contidas na Lei Orgânica do Município de Natal, no Plano Diretor de 1994 e no próprio Plano de 2007. Registra-se, entretanto, que na seara da Câmara Municipal o referido Projeto não teve qualquer andamento¹⁰⁰².

Importa considerar, ainda, que naquele período (2007/2008) tramitavam as ações judiciais derivadas do (traumático) processo legislativo de revisão do Plano Diretor. No âmbito civil, em maio de 2008, foi tornada definitiva (em razão do trânsito em julgado)

¹⁰⁰⁰ A nova gestão municipal encaminhou, em 24 mar. 2009, um novo Projeto referente à constituição daquele Conselho (PL 43/2009), aprovado pelo Legislativo no final daquele mesmo ano, vindo a constituir a Lei Municipal nº 6.013, de 9 dez. 2009. Mais a frente, retornaremos a esse fato.

¹⁰⁰¹ Recorda-se que essa introdução, sem ressalva às Áreas Especiais, havia sido objeto da polêmica Emenda Aditiva 12 (retirada de pauta por ocasião da tramitação legislativa do Plano de 2007, em razão da forte pressão popular), que seria objeto de reapresentação no ano de 2009.

¹⁰⁰² Como se constatou no sítio eletrônico da Câmara Municipal <www.cmnatal.rn.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2009.

a decisão judicial¹⁰⁰³, que impediu o maior adensamento da Zona Norte e a diminuição da área de controle de gabarito do Parque das Dunas. E em novembro de 2007 já se encontrava em vigor a medida cautelar concedida, no âmbito do Tribunal de Justiça do RN, para suspender os efeitos das normas alteradas pela Câmara Municipal, através da Lei Promulgada nº 249/2007; situação não alterada até o final de 2009. No âmbito penal (referente à “Operação Impacto”), naquele período ainda não havia sido proferida decisão judicial; quadro que permaneceu até o final de 2009.

Como importante fato ocorrido nesse período e que veio qualificar a proteção do direito à moradia digna e adequada em Natal, assim como o direito à terra urbana, foi a realização da Missão da Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana (Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais - Plataforma DHESCA Brasil)¹⁰⁰⁴, em 2007. Após a realização de ações voltadas à verificação do cumprimento do direito à moradia na cidade, a Missão concluiu pela necessidade de inserção das AEIS Mãe Luiza, Vila de Ponta Negra, Maruim, Brasília Teimosa, Comunidade do DETRAN, Loteamento Boa Esperança, Passo da Pátria e África no monitoramento local, nacional e internacional do direito à moradia. Nesse sentido, essas áreas recebem atenção especial da rede de proteção social constituída em nível local, nacional e internacional, para a observação dos casos de violação do direito à moradia na cidade.

Pode-se dizer que, um segundo momento de atuação do Poder Executivo Municipal ocorreu a partir de 2009, marcado pelo início de uma nova gestão, em face da eleição (em 2008), da Prefeita Micarla de Sousa (Partido Verde), a partir da qual passa a haver uma total mudança de orientação na posição da Administração quanto às questões do planejamento urbano, que parece inaugurar um novo capítulo da história da construção da legislação urbana no município de Natal; embora com semelhanças com alguns momentos anteriores. Nesse momento, revela-se uma atuação que se afasta dos princípios essenciais que devem instruir o planejamento urbano (especialmente a função social da cidade e a função socioambiental da propriedade) e que se volta para os interesses do mercado imobiliário.

O início dessa nova gestão municipal coincide com uma relativa (e rápida) desaceleração da economia no setor imobiliário em Natal, considerada como um reflexo

¹⁰⁰³ Proferida pelo Juiz Virgílio Macedo Júnior (1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal).

¹⁰⁰⁴ Os trabalhos realizados pela Relatoria Nacional foram objeto da publicação de Moraes, Vivas e Bentes Sobrinha (2008).

da crise financeira global em Natal¹⁰⁰⁵, com a saída de grande parte do capital internacional dos negócios imobiliários e uma retração da demanda de imóveis na cidade, por parte dos estrangeiros.

Também em 2009, como fato marcante para o setor imobiliário e para a Administração Municipal, tem-se o lançamento do “Programa Minha Casa, Minha Vida”, através da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que veio impulsionar o crescimento da construção civil¹⁰⁰⁶ e trazer uma nova oferta de oportunidade para aquisição de imóveis, porém, principalmente para um novo segmento de mercado – a classe média – sem desconsiderar algumas parcelas da classe baixa (aquela capaz de acessar ao mercado) e a classe de mais alta renda, também beneficiada, vez que, como visto, esse Programa Habitacional não teve como destinatário o segmento da população verdadeiramente excluído do mercado formal de moradia e com precárias condições de habitabilidade.

Procedendo uma análise da nova Administração Municipal no âmbito do planejamento e gestão urbana, em seu primeiro ano, é de se considerar sua opção pelo atendimento aos interesses do setor imobiliário, o que, desde o primeiro momento, ficou colocado às claras pela nova titular do Executivo, acompanhada pelo novo Secretário da SEMURB¹⁰⁰⁷.

Uma primeira evidência desse fato ocorreu logo no mês de abril de 2009 quando, no auditório da FIERN, foi lançado o “Plano de Desenvolvimento do Setor Imobiliário e Construção Civil”, oferecendo benefícios nas áreas tributária, ambiental,

¹⁰⁰⁵ O que teria ocorrido entre os meses de setembro de 2008 e janeiro de 2009, conforme consideram os empresários Ricardo Abreu, Ronaldo Peres e Renato Gomes, na notícia intitulada “Setor Imobiliário do RN demonstra otimismo” publicada do Diário de Natal, Caderno Natal, p.5, edição de 14.3.2009, referente ao 8º Salão Imobiliário do RN realizado em março de 2009. Na mesma notícia jornalística, encontra-se consignado que, com base no sucesso das vendas, os referidos empresários entenderam que o mercado de imóveis em Natal estava, naquele momento, aquecido e longe da crise mundial. Esse entendimento vai ser confirmado em pesquisa publicada pelo IBGE em junho de 2010 que confirma o crescimento dos negócios da construção civil no Estado do Rio Grande do Norte, o que deixou o setor praticamente imune aos efeitos da crise mundial; conforme consta da notícia intitulada “*Construção civil escapa da crise*”, com subtítulo “*Pesquisa Anual da Indústria da Construção Civil divulgada ontem pelo IBGE mostra que, no RN, o setor teve um 2008 para comemorar. Apesar do ano de crise, houve crescimento de empregos, da renda e do volume de crédito no mercado*”, publicada na Tribuna do Norte, edição de 19 de junho de 2010, Caderno Economia, p.3.

¹⁰⁰⁶ Como se constata da mesma matéria jornalística acima referida, na qual se registra posição do Presidente do SINDUSCON, Sílvia Bezerra, que, entendendo ter começado a esfriar os efeitos da crise mundial a partir do segundo semestre de 2009, estima o crescimento dos negócios nos próximos quatro anos, citando o Programa Minha Casa, Minha Vida e a influência da Copa do Mundo de 2014.

¹⁰⁰⁷ Então, o engenheiro Kalazans Louzã Bezerra da Silva.

social e fiscal para aquele setor¹⁰⁰⁸. Nos termos postos pela Prefeita Micarla de Sousa, seu objetivo consistia em

[...] estimular o mercado imobiliário e a construção civil em Natal para que os efeitos da crise econômica internacional sejam amenizados e o setor continue crescendo como importante meio de geração de emprego e renda para a nossa cidade.¹⁰⁰⁹

Além de instituição dos vários benefícios para aquele setor¹⁰¹⁰, o pacote incluiu a permissão da alteração da tipologia (de uso não residencial para uso residencial) dos projetos imobiliários já licenciados ou em processo de licenciamento na SEMURB, sem custos adicionais para o construtor, o que ocorreu com a edição do Decreto nº 8.688, de 6.4.2009. Além da atuação do Ministério Público Estadual contra essa medida¹⁰¹¹, a mesma foi objeto de repulsa imediata por parte da sociedade civil organizada, que se colocou frontalmente contra a mesma, como ocorreu na audiência pública promovida pelo Ministério Público para discutir as alterações ao Plano Diretor pela Prefeitura de Natal¹⁰¹². Nesse sentido, foi a manifestação da arquiteta Cláudia Gazolla (integrante da

¹⁰⁰⁸ Destaca-se que tais medidas de estímulo à construção civil pela nova Administração Municipal, noticiadas bem antes de serem oficialmente lançadas, já empolgavam o setor imobiliário por ocasião do referido 8º Salão Imobiliário do RN, realizado na cidade em março de 2009.

¹⁰⁰⁹ Notícia intitulada “Prefeitura lança Plano de Desenvolvimento do Setor Imobiliário e Construção Civil” obtida no site da Prefeitura de Natal, sítio <<http://www.natal.rn.gov/noticia/ntc-240.html>>. Acesso em: 9 abr. 2009.

¹⁰¹⁰ Segundo informado, na mesma notícia acima citada, o plano previa incentivos para o pagamento de dívidas tributárias para o setor privado da construção civil, que, em contrapartida, prestaria serviços ao Executivo Municipal. Também estava previsto no Plano o parcelamento das licenças ambientais e a extensão, para até 15 vezes, dos débitos relativos ao Imposto de Transferência Intervivos – ITIV, ao alvará de construção e à outorga onerosa. Outra medida adotada pela Administração no sentido de impulsionar o setor foi a instituição do Programa de Parcelamento Incentivado (PPI), através do qual os empresários da construção civil teriam até 90 (noventa) dias para pagar suas dívidas junto ao município. Na mesma ocasião do lançamento do pacote na FIERN, foi assinado, pela Prefeita, um convênio com o CREA-RN com objetivo de permitir parcerias para agilizar a tramitação de processos; além de outro, de assistência técnica, com o SEBRAE.

¹⁰¹¹ Através da 45ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente que interpôs ação civil pública (processo 001.09.019103-0), com fundamento em estudo técnico da arquiteta Rosa Pinheiro que tratava dos perigos que representava aquela mudança. Considerando aquele Decreto inconstitucional, a Promotora Gilka da Mata Dias, considerou o mesmo “um retrocesso em termos de planejamento urbano” [...] “um resgate das prescrições anteriores ao Plano Diretor” sem que houvesse qualquer discussão prévia. Tal posição foi contestada pela SEMURB que garantiu que os danos ambientais seriam mínimos; conforme notícia intitulada “MP de na Justiça suspensão de Decreto sobre uso de imóveis”, subtítulo “Promotora vê retrocesso e risco ao planejamento urbano, mas Prefeitura considera mínimos os danos ao meio ambiente”, na Tribuna do Norte, capa, edição de 28.7.2009. O Ministério Público teve inicialmente negada, pelo Juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública, medida liminar pleiteada em primeiro grau, obtendo a reforma desta decisão no âmbito do TJ/RN, que concedeu medida antecipatória sustentando os efeitos do Decreto Municipal nº 8.688/09. Registra-se que o SINDUSCON-RN e a FIERN passaram a integrar o processo como assistente do Município de Natal. No ano de 2010, foi editado, pelo Executivo, o Decreto nº 9.279/2010 (que veio renovar os termos do Decreto nº 8.688/2009)

¹⁰¹² Realizada em 27 de abril de 2009.

ONG “Coletivo Leila Diniz” e do “Fórum Natal Cidade Sustentável”) que, além de aduzir o desconhecimento da sociedade sobre o impacto da medida, lembrou que:

[...] para se alterar o Plano Diretor, a lei determina que haja um amplo debate e divulgação sobre as alterações propostas, envolvendo sociedade civil organizada, Ministério Público e todos os que de uma forma ou de outra são afetados com as mudanças. Administrar a cidade por Decreto fere os princípios básicos do Estado Democrático de Direito no qual vivemos¹⁰¹³.

Outra medida integrante daquele pacote (sobre a qual nos deteremos a seguir), que consistia em mais uma alteração no Plano Diretor de 2007, foi a mudança das prescrições urbanísticas nos limites das zonas adensáveis e de adensamento básico, através de Projeto de Lei enviado à Câmara Municipal também em 6 de abril de 2009. Destaca-se que essa medida veio “ressuscitar” a Emenda 12 apresentada no Legislativo ao Projeto de Lei do Plano de 2007 que, como vimos, teria fortes reflexos nas áreas especiais (em especial, em Mãe Luiza, uma área historicamente cobiçada pelo mercado imobiliário)¹⁰¹⁴; e que havia sido “sepultada” no Legislativo diante da incisiva ação da comunidade de Mãe Luiza quando da votação daquele Plano Diretor.

A ideia de dirigir a atuação da Administração Municipal aos interesses da construção civil também foi logo expressada no agir da SEMURB que, dentre suas primeiras medidas administrativas, realizou um mutirão para analisar os processos de licenciamento em tramitação naquele órgão. Segundo afirma o titular do órgão¹⁰¹⁵:

A primeira prova de que a atual gestão está dando de seu interesse em agilizar todos os processos em prol do setor imobiliário é o mutirão feito para analisar os processos de licenciamento acumulados nos últimos 4 anos. Dos cerca de 500 pedidos de avaliação deixados na SEMURB, 200 foram liberados na última semana.¹⁰¹⁶

A medida de agilização dos licenciamentos¹⁰¹⁷, aliada àquelas inseridas no referido pacote, se colocaram como uma das soluções encontradas pela Administração Municipal para aumentar a arrecadação¹⁰¹⁸, ao mesmo tempo em que serviram para

¹⁰¹³ Em <<http://www.nominuto.com/noticias/cidades/mp-recomenda-que-prefeitura-recue-em-mudancas-no-plano-diretor/30991/>>. Acesso em: 30 maio 2009.

¹⁰¹⁴ Sobre esse fato nos deteremos a seguir.

¹⁰¹⁵ Engenheiro Kalazans Bezerra.

¹⁰¹⁶ Em notícia veiculada no Diário de Natal, edição de 14 mar. 2009, Caderno Natal, p.5, , intitulada “Setor Imobiliário do RN demonstra otimismo”, subtítulo “Prefeitura prepara pacote para a área”.

¹⁰¹⁷ Exaltada como um dos grandes méritos daquela Administração, através do então titular da SEMURB.

¹⁰¹⁸ Como reconheceu a titular do Executivo em matéria veiculada pela Tribuna do Norte, Caderno Imóveis, p. 36, edição de 22 ago. 2009, sob o título “Prefeita verde é também das obras civis”, e subtítulo

“reconciliar a Prefeitura de Natal com a totalidade dos mercados imobiliários e da construção civil”¹⁰¹⁹, tendo como agente principal o titular da SEMURB.

Esse impulso arrecadatório e as medidas de agilização e reorganização daquele órgão – denominada a “guinada de 180° da SEMURB” – foram consideradas um cumprimento das promessas da Administração Municipal para com os empresários da construção civil que, desde o início daquela gestão, tiveram todas as grandes reivindicações do setor atendidas, uma a uma¹⁰²⁰.

Essa constatação ficou expressamente reconhecida nas palavras do consultor imobiliário Esam Elali que, ao ser indagado sobre a “guinada” no processo de licenciamento por parte da SEMURB, reconheceu que:

A Prefeitura teve uma visão agora muito mais focada no mercado do que simplesmente se prendendo à legislação. Ou seja, adequou a legislação ao mercado. Foi um passo importante porque o mercado é muito dinâmico.¹⁰²¹

Tal dinamicidade encontrou um momento de enorme potencialização quando do anúncio da escolha da cidade de Natal como uma das sedes da Copa do Mundo de 2014, ocorrido em maio de 2009. Ao lado do dinâmico e ágil processo de licenciamento dos projetos por parte da SEMURB¹⁰²², dos interesses dos mais diversos setores econômicos naquele evento mundial (que há muito deixou de ter o caráter primordialmente esportivo para passar para o âmbito do mercado), da completa ausência de uma discussão participativa sobre a ideia de Natal se propor a ser uma das sedes daquele evento, das

“Razões econômicas, além do bom senso, ajudaram a produzir a reação da SEMURB: o déficit nas contas do Município”.

¹⁰¹⁹ Conforme se encontra posto na mesma matéria acima citada.

¹⁰²⁰ Como se encontra expressamente consignado na matéria denominada “A guinada de 180° da SEMURB”, subtítulo “Como uma produtividade recorde na história da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo, Kalazans Bezerra comanda uma metamorfose que, para crer, só vendo”, veiculada na Tribuna do Norte, Caderno Imóveis & Construções, p.34, edição de 22.8.2009.

¹⁰²¹ Em entrevista intitulada “A terra onde tudo começa” publicada na Tribuna do Norte, Caderno Imóveis & Construções, p. 56, edição de 22 de agosto de 2009.

¹⁰²² Como se pode constatar nas Atas do CONPLAM, a partir de junho de 2009, a matéria foi recorrente naquele Conselho, ocupando grande parte de sua pauta. Nos termos contidos na Ata da 158ª Reunião Extraordinária do CONPLAM realizada 16.6.2009, registra-se a preocupação do Presidente do Conselho (e Secretário da SEMURB) com a agilidade que deveria ser dada ao processo de licenciamento dos projetos relativos ao evento; informando que 31 de agosto seria o prazo para o licenciamento estar concluído e 31.12.2009 para os contratos estarem todos assinados e, em fevereiro de 2010, iniciarem-se as obras que até o final de 2012 deveriam estar finalizadas. Preocupados com toda essa agilidade, desde logo se colocaram alguns Conselheiros, como o Vice-Presidente do Conselho, Fabrício Leitão, e a Conselheira Maria Cristina de Moraes, ambos representantes da UFRN naquele Conselho.

grandes dúvidas e aflições¹⁰²³ de parte da sociedade com relação aos reais ganhos que tal evento trará à cidade e à sociedade natalense (ou seja, os ganhos sociais concretos, de natureza pública), de algumas ações administrativas e judiciais pelo Ministério Público Estadual no mesmo sentido, chega-se ao final de 2009 com uma enorme incerteza quanto à possibilidade de uma “Copa Sustentável”, em que se coloca o grande desafio de “harmonizar obras e preservação”¹⁰²⁴. Ao que acrescentamos, os objetivos de realizar um evento dessa natureza, em conformidade com os princípios da função social da cidade e da função socioambiental da propriedade e com os demais princípios e regras de Política Urbana contidos no Estatuto da Cidade e concretizados no Plano Diretor de 2007.

Tal incerteza aumenta em muito quando se observam alguns indicadores de que a cidade não está sendo pensada para os que nela habitam, mas senão como forma de negócio, visão que se expressa no pronunciamento do titular da pasta estadual de Desenvolvimento e Comércio¹⁰²⁵ que, ao tratar dos investimentos que o Governo vêm fazendo diante da crise mundial, inclusive em Natal, diz que, “sabemos que dinheiro não deixou de existir, mas diminuiu. É por isso que estamos ‘vendendo’ o Estado lá fora para atrair mais recursos e transformá-los em renda e trabalho para a população daqui”.¹⁰²⁶

A mesma ideia da “venda” da cidade como atração de investimentos é colocada pelo Presidente do SINDUSCON¹⁰²⁷ ao tratar dos preparativos do Estado do RN para a Copa de 2014 (momento considerado pelo mesmo como a “terceira onda”), ressaltando nesse contexto as mudanças que deram celeridade à SEMURB que, somadas às novas perspectivas que se abrem com a Copa, segundo aquele Presidente, não lhe deixa dúvidas de que “haverá retomada e de que novos investidores vão aportar por aqui”.¹⁰²⁸

¹⁰²³ Especialmente com relação à decisão administrativa de derrubada do Estádio Humberto Nesi (Machadão) e do Centro Administrativo do Estado para construção da “Arena das Dunas”, tendo como forte opositor o arquiteto Moacyr Gomes da Costa que, inclusive, como relatado por ele à autora, encaminhou diversos documentos ao Ministério Público Estadual com objetivo de subsidiar a atuação daquele órgão contra aquela decisão.

¹⁰²⁴ Como se encontra posto como título da matéria publicada na Tribuna do Norte, ed. 1 jul. 2009. C. Especial, p.12.

¹⁰²⁵ Francisco de Paula Segundo.

¹⁰²⁶ Em matéria intitulada “Caem investimentos estrangeiros”, subtítulo “Com a crise financeira, o volume investido no Rio Grande do Norte diminuiu 5,8% na comparação entre o primeiro trimestre de 2009 e 2008. Porém, expectativa de entidades locais e governo é de que haja retomada ainda esse ano”, Caderno Economia, p.7, edição de 5 de julho de 2009.

¹⁰²⁷ Silvio Bezerra, na mesma matéria acima citada, subtítulo “Copa de 2014 promete retomada, depois da crise”.

¹⁰²⁸ Conforme matéria intitulada “Caem investimentos estrangeiros”, subtítulo “Copa de 2014 promete retomada, depois da crise”, Caderno Economia, p.7, edição de 5 de julho de 2009.

Isso também foi manifestado de forma expressa pela Administração Municipal quando, no contexto das discussões sobre as providências administrativas e jurídicas em gestação pelo Governo do Estado do RN e pela Prefeitura Municipal de Natal para viabilizar o início das obras para o evento, afirmou, o então Secretário de Planejamento do Município de Natal¹⁰²⁹, que o volume das obras a serem realizadas na cidade, a partir de meados de 2010, iriam transformar Natal numa verdadeira “tábua de pirulito” nas palavras daquele próprio Secretário¹⁰³⁰.

O ideário de considerar a cidade como “destino turístico e lugar privilegiado para investimentos em diversas áreas” também foi o que inspirou as medidas de entrelaçamento de interesses entre Natal-Lisboa posto como “um novo descobrimento” pela nova Administração Municipal no primeiro semestre de 2009.¹⁰³¹

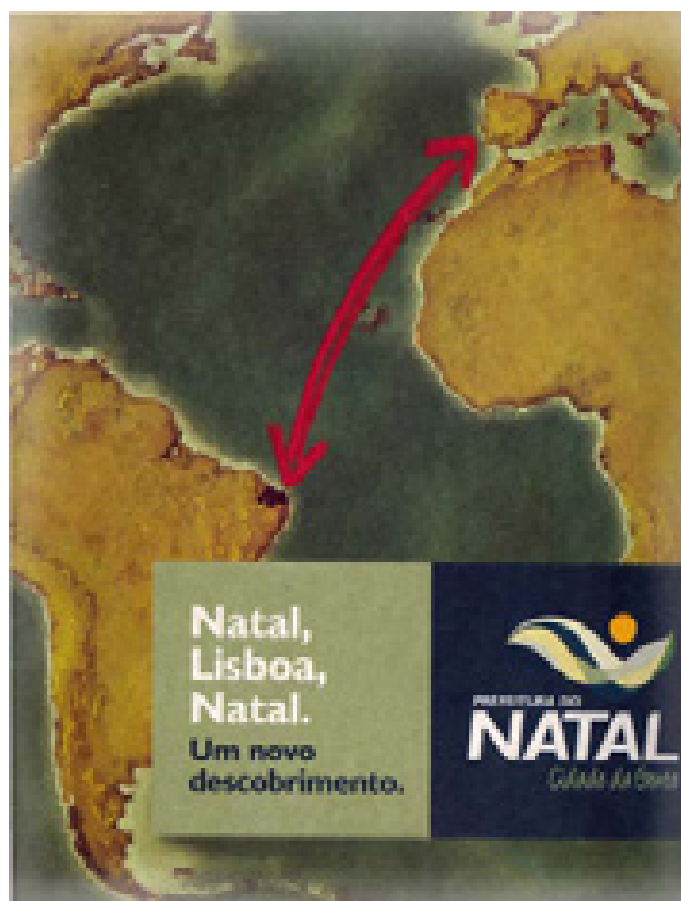


Figura 105 – Capa de publicação da Prefeitura do Natal.
Fonte: Prefeitura do Natal (2009).

¹⁰²⁹ Augusto Carlos Viveiros.

¹⁰³⁰ Nos termos postos na matéria publicada na Tribuna do Norte, edição de 3 de fevereiro de 2010, intitulada “Definidas as responsabilidades: Caberá ao Estado e ao Município cuidarem da mobilidade urbana, da construção do novo estádio e seu entorno, os entornos do aeroporto e do terminal portuário. À União caberá executar e custear as intervenções nos terminais”.

¹⁰³¹ Como se observa de publicação da Prefeitura de Natal feita para exaltar aquele momento.

Nesse cenário, não se pode deixar de considerar o fato da inserção da imagem e mensagem da Chefe do Executivo no caderno de propaganda imobiliária “Real Estate Investments: inversiones de propiedades inmobiliarias”, no qual se encontra consignada expressa proposta de sociedade com os investidores, mediante as condições ali exigidas, é também ressaltada a importância da construção civil e a segurança jurídica para novos investimentos, nos termos expressos a seguir:



Figura 106 – Capa e abertura de caderno de propaganda imobiliária

Fonte: Real Estate Investments: Inversiones de propiedades inmobiliarias, ano III, n. 3, Natal/RN, Brasil (2009).

Analisando a mensagem posta, entende-se que, ainda que as questões ambientais e de “qualidade de vida” sejam inseridas no texto, o que parece predominar é a visão da “cidade como negócio”.

Essa visão parece ter se expressado no episódio já citado (ocorrido no início de 2010)¹⁰³² da reapreciação de licenciamentos e a concessão de novas licenças na área do entorno do Morro do Careca, o que provocou uma nova reação da sociedade e do Ministério Público Estadual¹⁰³³.



Figura 107 – Notícia sobre revisão das licenças concedidas para empreendimentos no entorno do Morro do Careca.

Fonte: Tribuna do Norte, 5 fev. 2010.

¹⁰³² Ainda que o mesmo tenha ocorrido em 2010 e, portanto, após o termo final do período pesquisado, sua enorme relevância fez com que o incluíssemos na análise realizada.

¹⁰³³ Através de sua 45ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente. Essa, por sua titular, emitiu a Resolução nº 001/2010, de 3 de fevereiro de 2010, à Prefeita Municipal de Natal; informando que, durante inspeção judicial na Rua João Norberto (Vila de Ponta Negra), na área onde a empresa Natal Real Estate pretendia construir um edifício verticalizado de 17 (dezessete) pavimentos, teve conhecimento de que a SEMURB havia autorizado (em 14.1.2010) a construção de um empreendimento de 19 (dezenove) pavimentos (Costa Brasilis Residence), de interesse da empresa CTE Engenharia Ltda. Lembre-se que esse empreendimento já havia tido licenças anuladas na gestão anterior, fato ao qual já nos referimos anteriormente.

Ainda que tenha acatado as conclusões contidas em estudo paisagístico elaborado pela UFRN¹⁰³⁴ a instruir a atuação do Ministério Público Estadual (através de sua 45ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente) com relação àqueles licenciamentos, e invalidado as (novas) licenças concedidas, naquele momento a Prefeita anunciou a intenção de revisão no Plano Diretor de 2007; o que, segundo a mesma, seria “a oportunidade de se sanar os impasses ambientais em áreas como a dos espigões”¹⁰³⁵. Dias depois, o titular da SEMURB informou que a revisão do Plano Diretor de 2007 só deveria ocorrer em 2011, explicando que isso não poderia ocorrer de forma aleatória, mas exigiria “uma discussão ampla, como determina o Estatuto da Cidade”, devendo demorar pelo menos um ano a discussão com os segmentos da sociedade, para só depois ir ao CONPLAM.¹⁰³⁶



Figura 108 – Anuncio de revisão do Plano Diretor de Natal pelo Executivo.
Fonte: Tribuna do Norte, 3 fev. 2010.

Tendo o referido laudo técnico – que instruiu a ação do Ministério Público Estadual na questão referente aos denominados “espigões de Ponta Negra” – concluído que os empreendimentos pretendidos para aquela área trariam impactos diretos ao conjunto paisagístico da enseada e dunas da Praia de Ponta Negra (inserida na ZPA-6), à ZET-1 e à AEIS da Vila de Ponta Negra¹⁰³⁷, importa registrar alguns aspectos ali evidenciados, quais sejam:

¹⁰³⁴ Tal estudo derivou da publicação do artigo “Patrimônio Cultural e Expansão Imobiliária: simulação e análise de impactos paisagísticos no Morro de Careca. Natal-RN”, de autoria de Nobre et al (2010) citado nas referências deste estudo.

¹⁰³⁵ Como se encontra expressamente consignado na matéria intitulada “Prefeita anuncia revisão do PDN: Micarla de Sousa anunciou a revisão ainda para esse semestre e disse que esse é o momento para sanar os impasses ambientais em áreas como a de Ponta Negra, onde hoje se concentra a polêmica em torno de quatro espigões”, publicada na Tribuna do Norte, edição de 3 de fevereiro de 2010, p.13.

¹⁰³⁶ Notícia publicada em 8 fev. 2010 no sítio eletrônico: <www.nominuto.com/busca>. Acesso em: 15 fev. 2010.

¹⁰³⁷ Do ponto de vista socioambiental, vez que empreendimentos conflitariam “com os objetivos de proteção da moradia de interesse social, dos moradores da Vila de Ponta Negra, inseridos na área da AEIS

1. A paisagem constituída pela enseada e dunas da Praia de Ponta Negra, dentre as quais se destaca o Morro do Careca e Dunas Associadas (ZPA-6) é um dos símbolos e principal cartão-postal da cidade de Natal; sendo um *conjunto paisagístico* que guarda uma relação harmônica em termos de escala entre os elementos naturais e os construídos. A predominância de edificações horizontais na Orla e na Vila de Ponta Negra confere ainda mais singularidade e identidade àquela paisagem, em associação aos seus atributos naturais, dentre os quais as dunas se sobressaem visualmente.
2. A orla marítima de Ponta Negra com o seu expressivo conjunto cênico paisagístico do Morro do Careca e Dunas Associadas representa o trecho da orla marítima de Natal cujos atributos naturais ainda mantêm expressivo nível de preservação quanto a sua originalidade.
3. O Morro do Careca e dunas associadas é um remanescente raro e muito caro aos direitos, à memória e à identidade da população de Natal, além do seu valor no contexto da economia do turismo.
4. É necessário que esse *conjunto paisagístico* seja entendido e assegurado como um *patrimônio coletivo*, na medida em que seus atributos estéticos, carregados de significados, devem ser preservados como um legado para as gerações futuras.
5. Tal *conjunto paisagístico* pode ser compreendido dentro do conceito de *paisagens singulares* que se constituem em *patrimônios culturais*, pois fazem parte do cotidiano e assumem funções importantes na construção da identidade cultural dos habitantes do lugar. Assim, a singularidade dos atributos desse *conjunto paisagístico* suscita sua proteção como um patrimônio cultural e afetivo da cidade e dos cidadãos, cuja preservação se justifica pela sua importância enquanto depositário das marcas do tempo e do trabalho humano.
6. Diante da dinâmica das cidades se faz necessário assegurar a preservação de *conjuntos paisagísticos notáveis* e de seus atributos naturais remanescentes, para que os cidadãos do futuro não se ressentam do sentido do lugar.
7. A proteção do *patrimônio paisagístico* do Morro do Careca se coloca no âmbito dos *direitos culturais*, compreendido também como direitos fundamentais. Ou seja, violar a paisagem desse patrimônio ambiental e cultural significa violar um direito humano, não só da população local, mas de todos que visitam a área do patrimônio em questão. Nesse sentido, a preservação do conjunto paisagístico do Morro do Careca e dunas associadas é respeitar os valores que a população de Natal atribui historicamente a esse patrimônio.
8. O valor *cênico-paisagístico* da cidade constitui um dos maiores bens oferecidos no campo da atividade do turismo, que é um dos pilares da economia local.¹⁰³⁸

Diante de tudo isso, constata-se que, ao mesmo tempo em que se potencializa a preocupação com a manutenção da proteção ao patrimônio cênico-paisagístico da

(em processo de regulamentação)”. Vide Laudo Técnico da UFRN, cópia obtida nos arquivos do GEHAU/UFRN.

¹⁰³⁸ Compilação de alguns importantes aspectos constantes do Laudo Técnico/UFRN que fundamentou a atuação do Ministério Público Estadual (45ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente).

cidade, como as áreas de controle de gabarito da orla e do entorno do Parque das Dunas e, especialmente, a área que se insere na ZPA-6 (Morro do Careca e dunas fixas contínuas) e a ZET-1 (estas últimas relacionadas diretamente à AEIS de Ponta Negra), se confirma a enorme importância dos atributos que as mesmas albergam.

Fechando uma primeira avaliação da atuação do Poder Executivo, após o Plano Diretor de 2007, em que se verificou uma mudança de postura – voltada ao interesse privado (mercado imobiliário), sob a concepção da “cidade como negócio – importa aprofundar uma das mudanças ao Plano Diretor de 2007 propostas pela gestão municipal iniciada em 2009, com reflexo na AEIS de Mãe Luiza, e verificar como se colocou o processo de regulamentação daquele plano (iniciado na gestão anterior); o que nos possibilitará completar o quadro da trajetória dos direitos à moradia e ao meio ambiente e seus respectivos espaços especiais de proteção no município de Natal.

7.1.2 A tentativa de alteração do Plano Diretor e as reações contrárias: o retorno à questão de Mãe Luiza

Posta essa mudança na visão e forma de atuação do Executivo Municipal, é importante retornar a um aspecto já consignado, mas que exige o devido aprofundamento: a tentativa de alteração do Plano Diretor, sem qualquer discussão com a sociedade e – o mais grave – trazendo de volta o desejo de mudar as prescrições para a AEIS de Mãe Luiza.

Como já vimos, essa alteração ao Plano Diretor de Natal constava do pacote de medidas (elaboradas pelo Executivo) voltadas ao setor imobiliário; sendo, para tanto, elaborado e enviado Projeto de Lei (registrado como PL nº 87/09 na Câmara Municipal)¹⁰³⁹ que tinha como principal objetivo a introdução de dispositivo legal relativo à aplicação de regra que tratava das prescrições urbanísticas nos limites das Zonas Adensáveis e de Adensamento Básico, nos seguintes termos:

Art. 1º - Acresce ao artigo 29 da Lei Complementar nº 82/2007, o § 4º, com a seguinte redação:

§ 4º - Aplicam-se aos imóveis lindeiros situados em vias e logradouros delimitadores de zonas ou bairros, as prescrições urbanísticas de maior potencial construtivo, desde que atendidas pela mesma infra-estrutura, à exceção das vias limítrofes às Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs),

¹⁰³⁹ Enviado em 22.4.2009, através da Mensagem 21/09. Informação obtida no sítio eletrônico da Câmara Municipal <www.cmnatal.rn.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2010.

definidas no art. 17 e Áreas de Controle de Gabarito, prescritas no artigo 20, deste Plano Diretor.

Diante da evidência de que esse projeto se constituía em uma alteração no Plano Diretor de Natal e que, na verdade, revelava uma “reedição” daquela Emenda nº 12, se iniciou uma forte movimentação por parte da comunidade de Mãe Luiza e da sociedade organizada, como o “Fórum Natal Cidade Sustentável”, que provocou a ação do Ministério Público Estadual.¹⁰⁴⁰

Através da 45ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Natal¹⁰⁴¹, foi expedida a Recomendação nº 1/09, de 28 de abril de 2009, para que a Prefeitura retirasse o Projeto de Lei já enviado à Câmara Municipal. Nos termos postos naquela Recomendação, “a alteração fere um dos princípios do Plano, que é a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas de vários segmentos.”¹⁰⁴² Ato contínuo, foi interposta ação civil pública pelo Ministério Público.

Como explicava naquela ocasião a titular daquela 45ª Promotoria de Justiça, o projeto modificava as normas de construção nas ruas que ficavam nos limites entre as zonas de adensamento (que podem receber prédios com até 22 pavimentos) e as zonas de adensamento básico (que só podem ter construções de quatro pavimentos)¹⁰⁴³. Como exemplo, a mesma tomou a Rua Guanabara, que divide os bairros de Petrópolis (área adensável) e Mãe Luiza (área de adensamento básico), que, com a aprovação daquela proposta, poderia receber empreendimentos imobiliários com até 22 pavimentos, ao contrário do que estava determinado no Plano Diretor¹⁰⁴⁴.

Para fundamentar tecnicamente a posição do Ministério Público e demonstrar como aquela proposta, de fato, viria trazer uma alteração substancial ao Plano Diretor, especialmente à AEIS de Mãe Luiza, foi elaborado Parecer Técnico por parte do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFRN¹⁰⁴⁵. A partir desse Parecer, no qual ficou claramente demonstrado que os assentamentos instituídos como AEIS na orla

¹⁰⁴⁰ O que se fez através de envio de Representação, ao Ministério Público Estadual, subscrita pelas seguintes entidades: Centro Sócio-Pastoral de Mãe Luiza, Coletivo Leila Diniz, Fórum Natal Sustentável, Fundação Fé e Alegria e Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

¹⁰⁴¹ Promotora Gilka da Mata Dias.

¹⁰⁴² Em notícia veiculada no Diário de Natal, ed. 28 abr. 2009, Caderno Natal, sob o título “MP quer que Prefeitura retire projeto de lei”

¹⁰⁴³ Conforme a mesma notícia acima indicada.

¹⁰⁴⁴ Conforme a mesma notícia veiculada no Diário de Natal, edição de 28.4.2009.

¹⁰⁴⁵ Base de Pesquisa Estudos do Habitat – Grupo de Estudo em Arquitetura e Urbanismo, no âmbito do Projeto Habitação e Direito à Moradia: Assistência Técnica a Grupos e Organizações Sociais (PROEX/UFRN PJ038-2009).

marítima (eixo turístico da cidade) sob pressão do mercado imobiliário seriam diretamente afetados com aquela proposta de lei, podem ser destacados alguns aspectos, a saber:

1. O analisado Projeto de Lei autorizaria o avanço do setor imobiliário sobre as AEIS, conflitando com o marco regulatório do direito à moradia definido no país nas três esferas de poder, contrariando os acordos internacionais dos quais o Estado brasileiro é signatário;
2. A utilização de prescrições urbanísticas das áreas que possuem maior potencial construtivo nos imóveis lindeiros situados em vias e logradouros delimitadores de zonas ou bairros, não considerando as especificidades das AEIS, afetaria diretamente a AEIS de Mãe Luiza, como as demais; inviabilizando a função social da propriedade, definida e assegurada pela Constituição Federal.
3. No caso de Mãe Luiza, por exemplo, o limite da AEIS seria deslocado para a rua posterior, ficando o novo limite da AEIS deslocado para a Rua Atalaia. Como essa rua se colocaria como o novo limite entre a Zona Adensável de Areia Preta e a AEIS Mãe Luiza, se passaria a admitir igualmente o maior parâmetro construtivo dado pela Zona Adensável. *Dessa forma o limite da AEIS seria alterado sucessivamente até a sua extinção.* Além de violar as leis que asseguram a proteção social de Mãe Luzia, se confirmada a tendência de deslocamentos dos limites da AEIS, conjugado a esse problema, estará o problema ambiental, com o agravante da verticalização na área entorno do Parque das Dunas (ver figuras adiante). Essa e outras repercussões ambientais não foram consideradas naquela proposta.
4. Afetando todas as AEIS da cidade, o Projeto de Lei praticamente inviabilizaria o reconhecimento e inscrição das AEIS no território (o que se coloca obrigatório para os municípios, de acordo com o Estatuto da Cidade).
5. O Projeto de Lei definiu-se num contexto de total ausência de estudos e de discussão pública, contrariando a legislação municipal, estadual e federal que dispõe sobre a participação social na elaboração, revisão, implementação e acompanhamento do Plano Diretor;
6. O mesmo Projeto de Lei recupera uma proposta amplamente discutida, rejeitada pela sociedade e retirada pelos vereadores propositores na discussão do Plano Diretor de Natal de 2007; o que demonstrou não se tratar mais de “equívocos”, evidenciando indícios quanto aos objetivos de desconstrução do instituto das AEIS, considerado um dos instrumentos de aplicação obrigatória pelos municípios e um dos principais mecanismos de inclusão e proteção da habitação de interesse social nas cidades brasileiras. Nesse sentido, estaria ocorrendo o comprometimento de importantes e reconhecidas conquistas efetivadas pelas diversas gestões municipais e pela sociedade na legislação urbanística de Natal, notadamente com relação às AEIS, a partir de 1994.



Figura 109 – Figura contida no Parecer técnico apresentado à 45ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente por ocasião de audiência pública realizada em 27 abr. 2009. Fonte: UFRN/FUNPEC/DARQ/GEHAU (2009).



Figura 110 – Figura contida no Parecer técnico apresentado à 45ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente por ocasião de audiência pública realizada em 27 abr. 2009. Fonte: UFRN/FUNPEC/DARQ/GEHAU (2009).

A pretendida alteração desde logo foi percebida como uma ameaça à Mãe Luiza pelos moradores daquele bairro. Nesse sentido, foi a manifestação do representante do Fórum de Entidades do bairro, Adriano Costa:

Há mais de 10 anos foi criada uma lei que protege e regula a ocupação do solo em Mãe Luiza. Hoje, só podem ser construídos prédios com, no máximo, dois andares. E este decreto ignora a conquista da população.¹⁰⁴⁶

E disse, ainda, aquela liderança comunitária:

Na época da discussão do Plano Diretor, a Emenda 12 previa a alteração de áreas limítrofes de zona de adensamento e áreas especiais com a desculpa de que elas deveriam usufruir do mesmo potencial de outras áreas. Uma desculpa para beneficiar o setor imobiliário, tanto que acabou sendo retirada do PDN.¹⁰⁴⁷

Em que pese a evidência incontestável dos aspectos contidos no Relatório Técnico que instruiu a posição do Ministério Público contra aquela alteração (então já enviada à Câmara Municipal), a SEMURB, através de sua Assessoria de Imprensa, alegou que:

Ao lançar o Plano de Desenvolvimento do Setor Imobiliário e Incentivo à Geração de Emprego na Indústria da Construção Civil para revigorar o mercado nesse momento de crise, a Prefeitura teve a preocupação de manter e respeitar as leis já consolidadas. Os questionamentos surgidos a partir do projeto de lei que aplica os índices de maior potencial construtivo aos imóveis situados nas vias limítrofes de zonas ou bairros excetuam os imóveis situados em Zonas de Proteção Ambiental – ZPAs e Zonas de Controle de Gabarito. Portanto, os moradores de Mãe Luiza podem ficar despreocupados, pois continuam os mesmos parâmetros da Lei 4.663/95. [...] Para se construir um empreendimento de grande porte na Rua Guanabara, se precisaria de uma grande área para viabilizar a construção, como os lotes ali não podem ser lembrados conforme a lei citada, fica impossibilitada a aplicação do decreto. O projeto de lei garante que só poderão ser beneficiados os imóveis lindeiros servidos pela mesma infraestrutura [...]¹⁰⁴⁸

Ainda que as alegações contidas na nota publicada pela SEMURB suscitem a análise de vários outros aspectos, nos parece essencial evidenciar que, em se tratando de AEIS e não de ZPA ou ACG, não se configuram as exceções contidas naquele Projeto

¹⁰⁴⁶ Em Tribuna *on line*, ed. 25 abr. 2009, sob o título “Moradores de Mãe Luiza temem mudanças”.

¹⁰⁴⁷ Conforme a mesma notícia indicada no item acima.

¹⁰⁴⁸ Em Tribuna *on line*, ed. 25 abr. 2009, sob o título “Moradores de Mãe Luiza temem mudanças”.

de Lei. E mais: estando a proibição de rememoração contida em lei ordinária (como é a Lei nº 4663/95), discutível é o argumento de que a alteração no Plano Diretor de 2007 (posto como lei complementar) não traria alterações naquela regulamentação.

Não fossem todos os aspectos até aqui expostos, outro grande problema evidenciado na proposta foi a ausência de cumprimento do (obrigatório) processo participativo. Nesse aspecto, como bem lembrou o Ministério Público, à época,

Essa alteração não poderia ter sido feita dessa forma. A própria Lei Complementar 82/2007, que instituiu o Plano Diretor, estabelece em seu artigo 116 que sua revisão deverá ocorrer a cada quatro anos, utilizando os mecanismos de participação previstos em legislação própria. [...] ¹⁰⁴⁹

Também é de se considerar que o caso não pode ser incluído na exceção de que trata o parágrafo único do mesmo artigo 116 do Plano de 2007, vez que o mesmo condiciona as alterações (através de legislação específica) à existência de *interesse público*, o que não foi provado naquela ocasião. Lembra-se que, indagado, na audiência pública realizada no dia 27 de abril de 2009, a respeito dos dados e estudos sobre os quais se embasou a SEMURB para propor aquelas alterações, o titular daquela Secretaria disse não estar lembrado sobre tais informações ¹⁰⁵⁰.

Logo em seguida, o Executivo argumentou haver retirado aquele Projeto de Lei (que estava tramitando na Câmara Municipal), para que fosse procedida a sua reanálise, tendo o titular da SEMURB mantido a argumentação de que o mesmo não trazia nenhum prejuízo para o bairro de Mãe Luiza e que não existia na SEMURB qualquer projeto a ser beneficiado com aquela alteração proposta ¹⁰⁵¹. Contudo, ao final de 2009 observa-se que aquele Projeto de Lei (PL nº 87/09) permanece constando daqueles sob apreciação do Poder Legislativo municipal ¹⁰⁵².

Diante das experiências negativas anteriores, ao término do ano de 2009, mantém-se a apreensão quanto ao retorno de iniciativas de modificação do Plano Diretor de 2007 que possam levar ao retrocesso das conquistas da parcela da população mais pobre da cidade no campo do direito à moradia digna e adequada.

¹⁰⁴⁹ Em <<http://www.nominuto.com/noticias/cidades/mp-recomenda-que-prefeitura-recue-em-mudancas-no-plano-diretor/30991/>>. Acesso em: 27 abr. 2009.

¹⁰⁵⁰ Em notícia veiculada na Tribuna do Norte, ed. 28 abr. 2009, Caderno Política, p. 3, sob o título “MP sugere que Prefeitura desista da mudança do PDN”, subtítulo “Promotora lamenta falta de debates”.

¹⁰⁵¹ Em notícia intitulada “Prefeitura retira proposta que modifica Plano Diretor” publicada na Tribuna do Norte, ed. 29 abr. 2009, Caderno Política, p. 3.

¹⁰⁵² Conforme se observa da consulta ao sítio eletrônico daquela Casa Legislativa <www.cmnatal.rn.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2010.

Vistas essas questões, é necessário compreender como, ao final de 2009, se encontrava o processo de regulamentação do Plano Diretor de 2007.

7.1.3 O processo de regulamentação e revisão dos espaços especiais ao final de 2009 e algumas evidências (bastante) negativas

Vistas algumas questões postas como essenciais no âmbito da atuação do Poder Executivo no biênio que se seguiu à aprovação do Plano Diretor de 2007, é importante compreender como foi conduzida a regulamentação desse Plano, o que parece que, pelo menos até o fim do ano de 2009, não passou por substanciais alterações.

Nesse momento, também é necessário consignar algumas evidências bastante negativas, derivadas da constatação de algumas ações administrativas que parecem ter se afastado do *dever geral de efetivação/concretização* do direito fundamental ao meio ambiente sadio (destacando o direito à paisagem).

Em primeiro lugar, vale lembrar que a regulamentação do Plano foi objeto de preocupação por parte da gestão que permaneceu após a sua aprovação, que deu início ao processo. Explicando como isso ocorreu, disse a então Secretária¹⁰⁵³:

Quando se fechou o Plano Diretor de 2007 a SEMURB viu que tinha datas a cumprir e não tinha como atender. [...] Então, dentro de um projeto realizado no âmbito da SEMFI, foi montado um projeto de fortalecimento institucional e regulamentação de leis [...] sendo o mesmo iniciado em 2008. [...] Foi feito um contrato com o IBAM, cujas diretrizes básicas a serem seguidas seriam dadas pela Secretaria, através de um grupo de suporte, que teria o controle do trabalho.[...] Dentre as diretrizes básicas estava a participação da sociedade (depois que tivesse o produto pronto, devia ser colocado em discussão); a questão da viabilidade operacional de manutenção dessas áreas para garantir essa proteção e o estabelecimento de gestão das áreas protegidas. [...] Tinha um Grupo Gestor dentro da SEMURB. [...] Infelizmente não deu para concluir antes da gente sair.

A partir dessas percepções e orientações, aquela Administração iniciou o processo de contratação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM para elaborar a regulamentação das ZPA's, da ZET-2 (Via Costeira) e de outras normas que tinham prazo estabelecido no Plano Diretor de 2007.

Vale destacar que a regulamentação das AEIS ficou sob a responsabilidade da SEHARPE, órgão a quem cabe a implementação da Política Habitacional de Interesse

¹⁰⁵³ Ana Mirim Machado, em entrevista à autora em 30 jul. 2009.

Social do Município (conforme inciso I do §2º do art.99 do Plano Diretor de 2007). Sobre tal regulamentação, é importante considerar entendimento do Secretário Adjunto de Licenciamento e Fiscalização da SEMURB¹⁰⁵⁴, ao informar que a regulamentação dessas áreas não entrou no contrato com o IBAM, e que a SEHARPE e o SPJUA estariam cuidando do assunto¹⁰⁵⁵. Disse, aquele Secretário Adjunto, quanto aos critérios para a regulamentação dessas áreas:

Se pegou o que estão sofrendo maior pressão pelo mercado. Por dois motivos: tanto para verificar a necessidade real de proteção dessas áreas e para liberar a parte que realmente não tiver interesse ou não tiver função social realmente, para não ficar uma área potencialmente estagnada (com limitações: gabarito, remembramento, desmembramento) [...]. Já que o mercado está fazendo pressão, existe a necessidade de avaliar se existe a necessidade de proteção ou não. Por dois motivos: se houver necessidade de proteção, proteger logo, para evitar “expulsão branca” ou coisa do tipo. As áreas que se verificar a não necessidade (real) de proteção, deve-se delimitar a área que realmente deve ser protegida como especial. Hoje se tem, por ex., Rocas, que tem o bairro todo delimitado como AEIS e já se viu que não é todo o bairro que deve ser AEIS. Uma parte dele deve ser agregada à Zona de Preservação do Patrimônio (já se identificou que tem coisas do patrimônio histórico), outra deve ser considerada de adensamento básico e outra deve ser realmente protegida. Como lá está havendo uma pressão muito grande sobre essas áreas, nós demos prioridade a ela para haver esse desafogo mesmo, tanto por parte dos empreendedores como da população que precisa ser protegida, pois você sabe que às vezes a expulsão branca chega antes da regulamentação¹⁰⁵⁶.

Ciente da ideia que orientava a Administração Municipal quanto à regulamentação das AEIS, observa-se, contudo, que ao final do ano de 2009 não existia, por parte do Poder Público, a formalização de quaisquer providências concretas nesse sentido¹⁰⁵⁷; especialmente a regulamentação da AEIS da Vila de Ponta Negra para a qual havia sido estabelecido o prazo de 6 (seis) meses no §3º do artigo 111 do Plano Diretor de 2007.

Em paralelo, é de se registrar a existência de um projeto de extensão universitária em desenvolvimento na UFRN, desde o início do ano de 2008, voltado à apresentação de uma proposta para a regulamentação da AEIS de Ponta Negra. Segundo

¹⁰⁵⁴ Arquiteto Daniel Nicolau Vasconcelos Pinheiro, em entrevista à autora em 29 jul. 2009.

¹⁰⁵⁵ Contudo, ao final do ano de 2009, verificamos que não houve qualquer providência concreta nesse sentido.

¹⁰⁵⁶ Em entrevista à autora, em 20 jul. 2009.

¹⁰⁵⁷ Como se apurou da entrevista realizada com a então titular da SEHARPE (Diana Motta), em 16.12.2009.

um dos membros da equipe que participa daquele projeto, Arquiteto Heitor Andrade, tal proposta tem como parâmetros norteadores, especialmente, o combate à especulação imobiliária, a manutenção das características da morfologia da área e a compatibilidade dessa morfologia com o entorno ambiental. Ainda que essa seja uma importante iniciativa no sentido da compatibilização, por meio de um instrumento normativo, da proteção do direito à moradia digna e adequada da população de interesse social residente na Vila de Ponta Negra com a proteção ambiental do entorno do Morro do Careca – o que se constitui o fio condutor dos objetivos daquela proposta em construção¹⁰⁵⁸ -, não se constata qualquer iniciativa do Poder Público Municipal no sentido de aproximação de suas ações administrativas com os estudos em realização por parte da UFRN.

Por outro lado, dos registros contidos nas Atas das 186^a e 187^a Reuniões Ordinárias do CONPLAM (30 jun. 2009 e 28 jul. 2009, respectivamente), observa-se a apresentação de um “abaixo assinado” por um pequeno grupo de moradores de Ponta Negra, no qual se encontra consignada a discordância dos mesmos com a criação da AEIS de Ponta Negra, sob a alegação de que a criação dessa área especial restringiria o potencial de desenvolvimento do referido bairro. Confrontando esse fato com as informações advindas da equipe da UFRN, que se encontra elaborando a proposta de regulamentação daquela AEIS, pode-se considerar a ausência de representatividade e legitimidade por parte daquele grupo (composto de aproximadamente cinquenta pessoas) na defesa dos interesses da comunidade de Ponta Negra.

Buscando verificar como se encontrava a atuação da Administração Municipal na implementação da Política Habitacional de Interesse Social, ao final de 2009, verificamos que, além da já citada omissão administrativa quanto à regulamentação da AEIS de Ponta Negra, também não foram editadas as normas necessárias à efetivação da PHMIS, como determinava o artigo 99 do Plano Diretor de 2007; não sendo implementado nem posto em funcionamento o CONHABINS e o FUNHABINS.

Nos termos informados pela titular da SEHARPE¹⁰⁵⁹, essa ausência se devia à falta de estruturação daquela Secretaria, cujas providências tendentes à reversão daquele quadro já estariam na pauta de ações da Administração, a serem executadas durante o ano de 2010. Contudo, segundo a mesma Secretária, ao final do ano de 2009, as ações

¹⁰⁵⁸ Segundo o Arquiteto Heitor Andrade.

¹⁰⁵⁹ Todas as constatações ora consignadas foram obtidas a partir de entrevista realizada com a titular da SEHARPE (Arquiteta Diana Motta) em 16 de dezembro de 2009.

daquele órgão de habitação se colocavam em esferas bem definidas, quais sejam: 1) a implementação de projetos específicos contratados na gestão anterior (no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC do Governo Federal); 2) o cumprimento de contratos com a FUNPEC e a DATANORTE, relativos à regularização de conjuntos habitacionais¹⁰⁶⁰; 3) a construção de um Plano Geral de Regularização Fundiária (a ser realizado em parceria com a Câmara Municipal e a ANOREG), onde deveriam se inserir as regularizações de imóveis em várias partes da cidade, inclusive naquelas já objeto de leis específicas¹⁰⁶¹. Também importante considerar que, no primeiro ano da nova gestão (2009), a ação administrativa daquela Secretaria se concentrou no atendimento de demandas emergenciais (habitações precárias situadas em áreas insalubres e de risco)¹⁰⁶², na regularização das áreas precárias que não estivessem em situação de risco, visando dotá-las de infraestrutura e equipamentos públicos e na regularização de áreas que se fizessem necessárias para o atendimento de projetos institucionais. A isso se aliou as ações voltadas ao cumprimento das obrigações do município decorrentes da adesão ao Programa “Minha Casa, Minha Vida”, e a elaboração de um cadastramento de famílias para atendimento desse e de outros programas habitacionais da Administração¹⁰⁶³.

Registra-se, ainda, ao final do ano de 2009, a existência de dois Projetos de Lei¹⁰⁶⁴ na Câmara Municipal voltados à criação de AEIS (para fins de regularização fundiária e urbanização) no bairro de Lagoa Azul (Zona Norte da cidade). O primeiro (PL196/09) refere-se aos Conjuntos Nova Natal e Gramoré. E o segundo (PL 198/09),

¹⁰⁶⁰ No total de 13 (treze) conjuntos habitacionais distribuídos em sete bairros de Natal, quais sejam: Felipe Camarão (Zona Oeste), Guarapes (Zona Oeste), Bom Pastor (Zona Oeste), Planalto (Zona Oeste), Pajuçara (Zona Norte), Redinha (Zona Norte) e Lagoa Azul (Zona Norte); todos localizados nas duas Regiões Administrativas com mais baixos indicadores sociais de Natal. Informações prestadas por Miessa Dutra, em entrevista à autora.

¹⁰⁶¹ Como informa Miessa Dutra, em entrevista à autora, quando foi instituída a SEHARPE (2007), iniciou-se o estudo para elaborar uma Política de Regularização Fundiária para o Município de Natal, que deve se adequar à Política Municipal de Habitação de Interesse Social, com a busca dos recursos financeiros para tanto junto ao Governo Federal, através do FNHIS. Ao final de 2009, o Termo de Referência a se servir para a licitação de empresa a ser contratada para elaboração da Política de Regularização Fundiária já havia sido encaminhado à secretaria competente.

¹⁰⁶² Objeto de proposta apresentada ao FNHIS, priorizando três áreas da cidade: Maruim 2, Jacó e Brisa do Mar (em Mãe Luiza), consideradas comunidades de risco. Tal proposta visa urbanizar, melhorar e realocar, conforme as características de cada área, todas prevendo a regularização fundiária daquelas áreas, no próprio local ou naqueles para os quais houvesse a realocação das habitações; nos termos das informações prestadas por Miessa Dutra, em entrevista à autora.

¹⁰⁶³ Por ocasião da mesma entrevista, a então titular da SEHARPE (Diana Motta) informou que já haviam sido cadastradas 67.581 pessoas, sendo 86% de pessoas consideradas integrantes da faixa de interesse social (com renda até 3 salários mínimos).

¹⁰⁶⁴ Ambos de autoria do Vereador Adenúbio Melo. Ao se observar os textos daqueles Projetos de Lei, constata-se que os mesmos se referem, ainda, à Lei Complementar n.7/94 (Plano Diretor), revogada pelo Plano Diretor de 2007.

aos loteamentos Nova República e José Sarney. Tendo sido lidos no expediente do dia 2.7.2009 e, logo em seguida, encaminhados às comissões técnicas, os referidos PL's permanecem sem qualquer registro de andamento ao final do ano de 2009. Essas informações compõem o cenário da falta de articulação entre a ação dos poderes estatais e as normas instituídas no Plano Diretor de 2007, voltadas à construção e execução de política habitacional do município, que não mais comporta ações pontuais e descoordenadas.

Partindo para a análise dos espaços especiais ambientais, é de se ressaltar, preliminarmente, que, com relação aos prazos estabelecidos para a edição de leis regulamentadoras por parte do Poder Público (conforme o mesmo art.111 daquele Plano Diretor), constata-se algumas omissões, quais sejam: 1. não regulamentação das ZPA's ainda não regulamentadas, no prazo de 2 (dois) anos (como exigia o §1º daquele artigo); 2. ausência de revisão da regulamentação da ZPA-5 (Lagoinha) no prazo de 6 (seis) meses, conforme determinava o mesmo §1º do art.111; 3. ausência de nova regulamentação para a ZET-1, para a qual havia sido previsto o prazo (60 dias), nos termos do §2º daquele artigo.

Por outro lado, destaca-se que, após o Plano Diretor de 2007, a SEMURB passou a ter a Base Cartográfica da cidade¹⁰⁶⁵, o que levou ao processo de revisão dos limites de todas as ZPA's ainda naquela gestão, inclusive daquelas já regulamentadas¹⁰⁶⁶.

Registrando-se a ausência de qualquer nova regulamentação após a aprovação do Plano de 2007, a partir dos dados obtidos sobre as ZPA's, ACG's e ANAE's ao final do ano de 2009¹⁰⁶⁷, podemos chegar aos resultados seguintes.

¹⁰⁶⁵ Instrumento que foi obtido pelo município no final de 2007 e início de 2008. Conforme informação prestada por Edgar Gaya Banks Machado (então Engenheiro Florestal da SEMURB), na elaboração dos primeiros mapas do Plano de 2007 referentes aos polígonos das ZPA's, "não foi empregada nenhuma metodologia mais fundamentada para definição daqueles perímetros, sendo os limites retirados dos arquivos digitais que já existiam na SEMURB, sem definição dos polígonos finais, que deveriam ser obtidos com equipamentos topográficos de alta precisão. Ou seja, o que existia até então eram apenas desenhos, sem um memorial descritivo com as coordenadas espaciais de cada vértice do polígono." Ainda segundo Edgar Machado, em um momento seguinte, ainda no processo de revisão do Plano (durante sua tramitação legislativa), foram adquiridos novos instrumentos que permitiram uma melhor delimitação das ZPA's (de 6 a 10), o que só se completou com a aquisição da Base Cartográfica num momento posterior à aprovação do plano.

¹⁰⁶⁶ Informação obtida através da então Secretária da SEMURB, Ana Miriam Machado, e dos servidores Carlos da Hora e Daniel Nicolau, Secretários Adjuntos daquela Secretaria no ano de 2009.

¹⁰⁶⁷ Mediante entrevistas realizadas com os gestores da SEMURB: Daniel Nicolau de Vasconcelos Pinheiro e Carlos Eduardo Pereira da Hora.

ZPA's E ACG's	SITUAÇÃO EM 31.12.2009
ZPA-6 (Morro do Careca e dunas fixas contínuas)	Proposta de correção dos limites estabelecidos no PD 2007. Proposta apresentada e aprovada no CONPLAM (em 28.4.2009) ¹⁰⁶⁸ . Objeto do Projeto de Lei Complementar 16/2008 encaminhado à Câmara Municipal no ano de 2008. A regulamentação da área está sob o estudo técnico do IBAM.
ZPA-7 (Forte dos Reis Magos e entorno)	Proposta técnica de regulamentação da área objeto de Projeto de Lei e Substitutivo elaborados pela SEMURB ¹⁰⁶⁹ . Projeto de Lei 161/07 enviado ao Legislativo em 11.12.2007 com Substitutivo enviado em 23.4.2008. Não se registra no âmbito do Legislativo nenhum andamento do Projeto de Lei e Substitutivo. Posterior retirada da proposta pelo Executivo para reavaliação pela SEMURB ¹⁰⁷⁰ . Também não se registra discussão da proposta, através de um amplo processo participativo.
ZPA-8 (manguezal e Estuário do Potengi/Jundiá)	Proposta de correção dos limites estabelecidos no PD 2007. Proposta apresentada e aprovada no CONPLAM ¹⁰⁷¹ . Objeto do Projeto de Lei Complementar 16/2008 encaminhado à Câmara Municipal no ano de 2008. A regulamentação da área está sob o estudo técnico do IBAM.
ZPA-9 (Lagoas e dunas do Rio Doce)	Proposta de correção dos limites estabelecidos no PD 2007. Objeto do Projeto de Lei Complementar 16/2008 encaminhado à Câmara Municipal no ano de 2008. A regulamentação da área está sob estudo técnico do IBAM.
ZPA-10 (Farol de Mãe Luiza e entorno)	A regulamentação da área está sob estudo técnico do IBAM.
ACG/ZET-4 (Redinha)	Existe proposta técnica preparada pela SEMURB a ser apresentada ao CONPLAM.
ACG/Zona Especial Norte	Não existe nenhuma proposta de regulamentação dessa área.

Quadro 15– Situação administrativa das ZPA's e ACG's ainda não regulamentadas, ao final de 2009

Fonte: Autoria própria com base na pesquisa realizada, 2010.

ZPA'S E ACG'S	SITUAÇÃO EM 31.12.2009
ZPA-1 (San Vale)	Elaborada proposta de Plano de Manejo pela UFRN/Departamento de Geografia, sendo a mesma encaminhada à PGM.
ZPA-3 (Rio Pitimbu)	Sob estudo técnico do IBAM.
ZPA-4 (Guarapes)	Sob estudo técnico do IBAM.
ZPA-5 (Lagoinha)	Foi revisada tecnicamente pela SEMURB, estando sob apreciação da PGM para ser enviada para a Câmara Municipal.
ACG/ANAE ZET-1	Está sendo revisada pelo município. Proposta de Projeto de Lei está no CONPLAM.
ACG/ZET-2	Será revisada pela SEMURB. Ainda não existe proposta.

Quadro 16 – Situação administrativa do procedimento de revisão das ZPA's, ACG's E ANAE's já regulamentadas, ao final de 2009

Fonte: Autoria própria com base na pesquisa realizada, 2010.

¹⁰⁶⁸ Parecer favorável do Conselheiro do IAB/RN (Néio Arcanjo) tendo como justificativas: a) que os ajustes foram apresentados para corrigir situações não compatíveis com a ZPA em questão; b) que a proposta não modifica a essência dessa ZPA. Conforme Ata Declaratória da 184ª Reunião Extraordinária do CONPLAM realizada em 28.4.2009. Nesse documento, registra-se o Processo Administrativo nº. 13099/2009-68. Na SEMURB a matéria foi objeto do Processo Administrativo nº.3353/2008-63.

¹⁰⁶⁹ A proposta tramitou no CONPLAM (reuniões: 170º ordinária; 147º extraordinária e 148º extraordinária), sendo em seguida enviada à Câmara Municipal. Os números dos processos relativos à SEMURB são: 00000.037108/2007-44 e 00000.006140/2008-69.

¹⁰⁷⁰ Em 2010 o Executivo enviou nova proposta à Câmara Municipal.

¹⁰⁷¹ Também objeto do mesmo Parecer favorável do Conselheiro do IAB/RN (Néio Arcanjo) tendo como justificativas: a) que os ajustes foram apresentados para corrigir situações não compatíveis com a ZPA em questão; b) que a proposta não modifica a essência dessa ZPA. Conforme Ata Declaratória da 184ª Reunião Extraordinária (28.4.2009). Também objeto do mesmo Processo Administrativo nº. 3353/2008-63-SEMURB.

Merece ser destacado alguns aspectos quanto às correções formais nas ZPA's aprovadas no CONPLAM e já encaminhadas à Câmara Municipal ao final de 2009. A partir das informações obtidas¹⁰⁷², podemos entender que tais modificações se encontram carentes da devida publicidade. Em que pese o incontestável fato de que após a aprovação do Plano de 2007 ocorreu uma mudança qualitativa nos métodos cartográficos de que dispunha a SEMURB, possibilitando uma maior precisão nos limites daquelas ZPA's, pensamos que qualquer alteração ao que se encontra estabelecido naquele Plano (inclusive aos mapas das ZPA's que o compõe) deveria ser submetida à ampla publicidade a fim de possibilitar o exercício do controle social sobre as alterações ao Plano de 2007 (instrumento básico de planejamento urbano), como prevê o disposto no artigo 116. Sob essa compreensão, ainda que tais correções tenham sido submetidas ao CONPLAM, a ausência de uma maior publicidade nas decisões tomadas por aquele Conselho (que permanece com a mesma composição há mais de 25 anos) não pode ser considerada suficiente para que naqueles casos se entenda ter sido atendido o princípio da gestão democrática da cidade. Não fossem os aspectos já consignados sobre a atuação do CONPLAM em momentos mais recentes, ressalta-se o fato de que os movimentos e as organizações sociais possuem apenas um assento naquele Conselho¹⁰⁷³.

Visualizando-se outras regras que compõem o sistema normativo de proteção aos direitos estudados e seus espaços especiais, importante acrescentar que no biênio que se sucedeu à aprovação do Plano Diretor de 2007 (e, pelo menos, até o final do ano de 2009) também não foi regulamentada a outorga onerosa, para a qual havia sido estabelecido o prazo de 60 (sessenta) dias, nos termos do artigo 62 daquela lei. Ao final de 2009, também não se registra o funcionamento do FURB, ainda que tenha ocorrido uma nova regulamentação do mesmo, por meio do Decreto Municipal nº 8837, de 6 de agosto de 2009; sem que, dentre outras ausências, se verifique o cumprimento da divulgação da movimentação financeira do referido Fundo (na rede mundial de

¹⁰⁷² Que, diante da constatação de que só foram possíveis a essa pesquisadora a partir de uma série de meios, dentre os quais entrevista com técnicos da SEMURB e a correlação com os dados encontrados no sítio eletrônico daquela Secretaria e da Câmara Municipal, comprova que não se colocam acessíveis a qualquer cidadão.

¹⁰⁷³ Isso, se entendermos que a Federação dos Conselhos Comunitários seria representativa dos movimentos e organizações sociais.

computadores)¹⁰⁷⁴, como determinou o §2º do art.3º do Decreto nº 8837/2009, inviabilizando o controle social daquele instrumento financeiro de gestão urbana.

Com relação à aplicação dos demais instrumentos de Reforma Urbana contidos no Plano Diretor de 2007¹⁰⁷⁵, cuja aplicação se insere no quadro necessário para a implementação dos direitos ao meio ambiente equilibrado e à moradia digna, ao final do primeiro biênio da edição daquele Plano Diretor também não se registra qualquer fato novo, com exceção da aplicação pontual da Transferência do Potencial Construtivo em imóveis de interesse da Administração Municipal para realização de projeto de drenagem pluvial no bairro de Capim Macio¹⁰⁷⁶.

Nesse contexto, outra ausência que parece bastante evidente é o fato de que essas questões não estão sendo visualizadas nos (poucos) momentos de discussões públicas verificadas em nível local, como, por exemplo, quando da realização da 4ª Conferência da Cidade do Natal¹⁰⁷⁷, realizada nos dias 10 e 11 de dezembro de 2009, como etapa municipal do processo preparatório da 4ª Conferência Nacional das Cidades. Observando-se o Relatório¹⁰⁷⁸ produzido dos trabalhos realizados naquela Conferência, não se constata qualquer discussão quanto a essas questões. Ressalta-se, inclusive, que a constituição do Conselho Municipal das Cidades, que – enquanto espaço de interlocução entre os demais conselhos municipais¹⁰⁷⁹ - deveria ter amplo papel na construção daquele momento participativo, aprimorando e aprofundando todo o processo de discussão ocorrido no momento da elaboração da proposta do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor de Natal, só ocorreu um dia antes do início daquela Conferência, objeto da Lei Municipal nº 6.013, 9 dez. 2009.

Complementando toda a análise realizada, ainda que não seja possível proceder uma abrangente análise quanto às questões de mérito das regulamentações e revisões,

¹⁰⁷⁴ O que se comprova através do acesso ao sitio eletrônico <<http://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/ctd-859.html>>. Acesso em 5.1.2011, onde apenas se encontram informações sobre a natureza do Fundo, sua destinação e as normas referentes a sua previsão legal e regulamentação.

¹⁰⁷⁵ Parcelamento, edificação e utilização de compulsórios; IPTU Progressivo, direito de preempção, consórcio imobiliário, operações urbanas e outros ali inseridos.

¹⁰⁷⁶ A utilização desse instrumento se deu no âmbito de desapropriações (ocorridas em 2008) de três terrenos no bairro de Capim Macio, necessários à realização daquele projeto de drenagem pluvial desenvolvido pela SEMOV.

¹⁰⁷⁷ Objeto do Decreto Municipal nº 8920, de 29 out. 2009.

¹⁰⁷⁸ Conforme cópia fornecida pelo Coordenador da Comissão Preparatória daquela Conferência, José Petronilo da Silva Júnior, a pedido desta autora.

¹⁰⁷⁹ Aspecto bem destacado pela arquiteta Raquel Rolnik na Plenária Final da Conferência de Revisão do Plano Diretor de Natal, em 8 abr. 2006.

vez que o processo ainda se encontra em tramitação¹⁰⁸⁰, podemos também verificar algumas evidências negativas, entre 2008 a 2009, dessa vez com relação a alguns espaços especiais ambientais; que se somam àquelas já constatadas em momentos anteriores deste estudo e que se servirão a compor as compilações postas a seguir.

Inicialmente, verificamos ter ocorrido, por parte do CONPLAM¹⁰⁸¹, autorização para terraplanagem em extensa área integrante da ZPA-7 ainda não regulamentada, em face de pedido de licença ambiental feito pelo Ministério da Defesa (Exército Brasileiro) através do processo nº 14.101/2009-12¹⁰⁸². No início do ano de 2010, esse licenciamento motivou a atuação do Ministério Público Federal¹⁰⁸³.

¹⁰⁸⁰ Embora no momento de encerramento desta pesquisa não se tenha informações concretas quanto ao andamento do contrato celebrado entre o município de Natal e o IBAM, que parece ter sofrido algumas paralisações e outros problemas.

¹⁰⁸¹ Nos termos do Parecer favorável emitido pelo Conselheiro representante do Clube de Engenharia, Wilson Cardoso. Registra-se Parecer nº. 63/2009/SEMURB/DCA/SSA (pelo indeferimento do pleito), lavrado pelo Engenheiro Francisco José Pimentel; assim como relatório elaborado pelo Conselheiro Dayvson de Moura, representante da FECEB/RN, para instrução de seu voto pelo indeferimento do pleito e solicitação de igual procedimento por parte daquele Conselho; o que não foi acatado pelo mesmo. Informações obtidas no sítio eletrônico <www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/ctd-618.html>.

¹⁰⁸² No qual o Exército justifica questões de segurança considerando ter verificado comportamentos tidos como indevidos por parte da comunidade do entorno.

¹⁰⁸³ Como se encontra noticiado na matéria publicada na Tribuna do Norte, edição de 23 de fevereiro de 2010, intitulada “Procurador Federal quer explicações sobre área: Fábio Venzon, procurador federal, oficiou Exército, IDEMA e Secretaria de Meio Ambiente, dando um prazo de 10 dias para receber informações”. Nessa reportagem, o Vereador Raniere Barbosa, membro da Comissão de Meio Ambiente da Câmara Municipal, informou que o processo referente ao Projeto de Lei 161/2007 não estava sendo encontrado naquela Casa; o que vem confirmar as informações obtidas por esta pesquisadora na consulta ao sítio eletrônico daquela Casa Legislativa.

Visualizemos a extensa área terraplanada.



Figura 111 – ZPA-7. Área objeto de solicitação administrativa para terraplanagem.

Fonte: SEMURB, Processo nº 00000.014101/2009-16

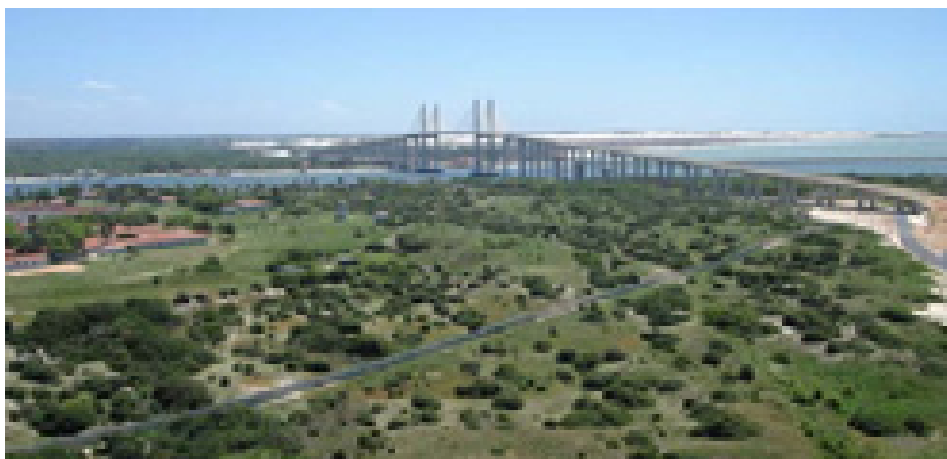


Figura 112 – Vista parcial da ZPA-7

Fonte: Acervo da SEMURB

Também se verifica, por parte da SEMURB (em 2008 e 2009), autorização para empreendimentos situados na ZPA-8 (ainda não regulamentada), utilizando-se das prescrições do Plano Diretor anterior.

A primeira autorização administrativa ocorreu em 21 de janeiro de 2008, data em que foi concedido o Alvará de Construção nº 656/2007 e a Licença de Instalação nº 137/2007 à Zeta Construção Civil Ltda para a construção de 7 (sete) torres de 15 (quinze) pavimentos (empreendimento de propriedade da Companhia Norte-Riograndense da Habitação (CNH), denominado Residencial Riverside)¹⁰⁸⁴. Considerado o primeiro lançamento vertical da Zona Norte de Natal, a visão privilegiada da cidade e a vista para o mar e para o Rio Potengi são consideradas os grandes atrativos do empreendimento.¹⁰⁸⁵

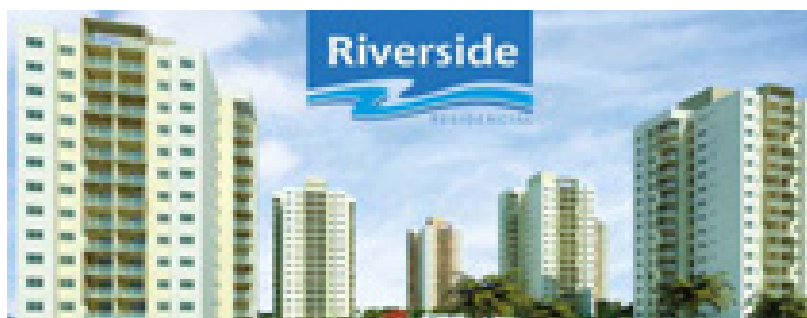


Figura 113 – Propaganda do empreendimento Riverside.

Fonte: <www.skyscrapercity.com>. Acesso em: 20 ago. 2010

¹⁰⁸⁴ Objeto do processo n.º 00000.010637/2007-09, relatado pelo Conselheiro Néio Lúcio Arcanjo, esse licenciamento foi aprovado por unanimidade de votos na 145ª Reunião Extraordinária do CONPLAM.

¹⁰⁸⁵ Vide propaganda do empreendimento em <<http://www.monteneto.com.br/interna.php?tt=tt-lancamento&pglado=lado-riverside&pg=lanriverside>>, <<http://www.skyscrapercity.com>> e <<http://www.cnh.coop.br/2008/noticias.php>>. Acesso em: 22 ago. 2010.



Figura 114 – Construção do empreendimento Riverside.

Fonte: Ação Civil Pública nº 001.08.017460-5 - 5ª VFP/Natal, 2008.

Mais uma autorização para construção de grandes empreendimentos na ZPA-8 foi concedida pela SEMURB em 6 de agosto de 2009, quando foi emitida a Licença de Instalação nº 57/2009 à Nova Petrópolis Incorporações Ltda¹⁰⁸⁶. O objeto dessa autorização foi a construção de empreendimento de uso residencial em três etapas; sendo a primeira e a segunda constituídas de 5 (cinco) torres, cada uma com 21 pavimentos e a terceira, com 19 pavimentos; perfazendo o total de 1.088 (hum mil e oitenta e oito) unidades residenciais¹⁰⁸⁷

¹⁰⁸⁶ Durante a pesquisa realizada foi verificado que esse empreendimento se tratava do “Residencial Nova Petrópolis”, objeto pretendido pela Ecocil - Empresa de Construções Ltda. Também foi verificado que, no âmbito da SEMURB, existia um processo de fiscalização de obras (nº 002262/2006-14), constituído desde o ano de 2006, em que se constatou que no local do empreendimento pretendido, havia a construção de um imóvel, desmatamento e aterramento, todos não autorizados administrativamente

¹⁰⁸⁷ Dados obtidos na Licença de Instalação 057/2009, cópia constante do procedimento administrativo nº. 4/2010 da 12ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente do Município de Natal, titularizada pelo Promotor Márcio Luiz Diógenes. Conforme informações obtidas na Ata da 187ª Reunião Ordinária do CONPLAM, realizada em 28 jul. 2009, verificamos que esse licenciamento foi objeto do Processo nº. 014163/2009-28; tendo obtido aprovação unânime naquele Conselho. Também nesta Ata se registra parecer favorável do titular da Procuradoria Geral do Município no ano de 2009, que, com relação à inserção da área do empreendimento na ZPA-8, considera aplicável as regras do Plano Diretor de 1994; manifestação que apresentava dissonância com parecer jurídico anterior.

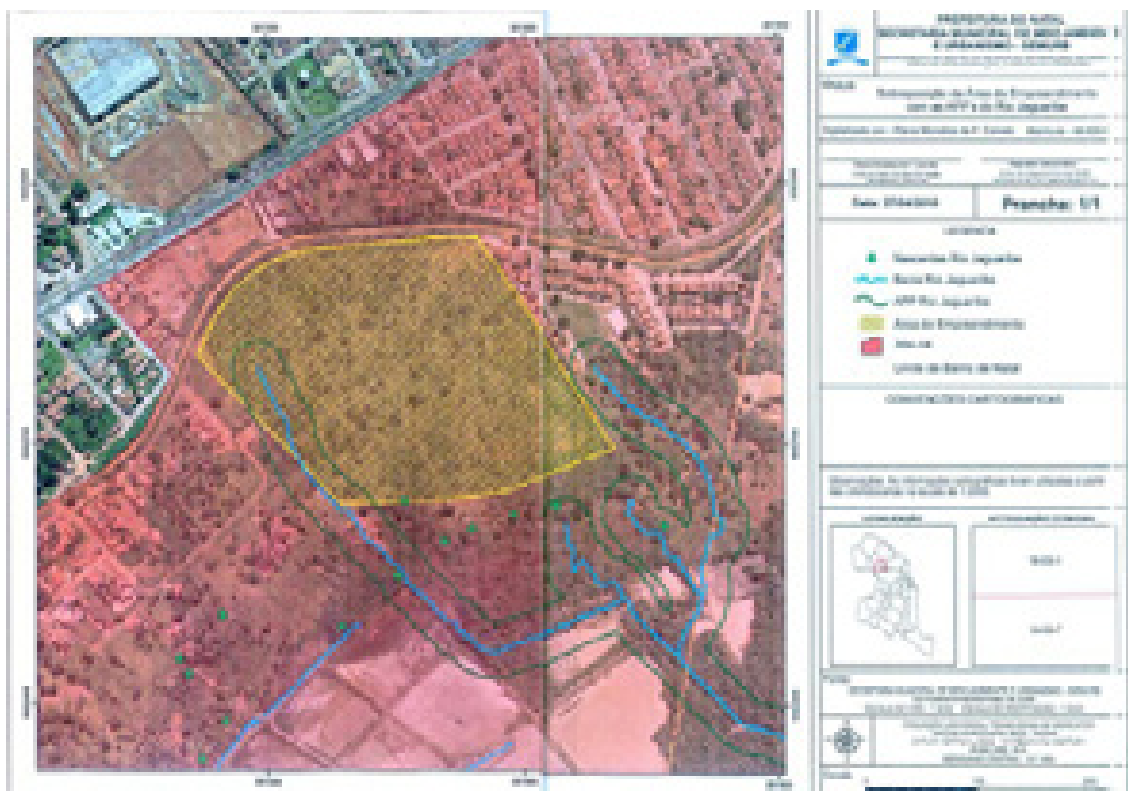


Figura 115 – Situação do empreendimento Nova Petrópolis.

Fonte: ICP nº 8/2010 em trâmite na 12ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente.



Figura 116 – Maquete eletrônica do empreendimento Nova Petrópolis

Fonte: Ação Civil Pública nº 001.08.017460-5 - 5ª VFP/Natal, 2008.

Destaca-se que o licenciamento desses dois empreendimentos, por parte da SEMURB, foi objeto da interposição da Ação Civil Pública nº. 001.08.017460-5, pelo

Ministério Público Estadual (através de sua 12ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente), perante a 5ª Vara da Fazenda Pública de Natal, em 12 jun. 2008.

Nessa ação judicial foi ainda noticiada a existência de mais um empreendimento pretendido na Zona Norte, objeto de requerimento junto à SEMURB (em 27 nov.2007), por parte de José Alvamar Correia Barbosa Júnior, e constando de 2 torres de edifícios, uma com 14 pavimentos (para fins residenciais) e outra para *flats* com 16 pavimentos).

Alegando a inconstitucionalidade do artigo 112 do Plano Diretor de 2007¹⁰⁸⁸, o Promotor subscritor dessa ação civil pública considerou que o licenciamento concedido para o Riverside, e os outros pretendidos licenciamentos se constituía em evidente afronta ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos princípios e normas constitucionais que o resguarda. Apoiando-se nesse e em outros argumentos, o Promotor requereu liminarmente que o município de Natal não concedesse licença ou autorização para qualquer construção na ZPA-8 e também para a ZET-4 (para projetos com gabarito superiores a 7,5m), além de que fosse determinado judicialmente o embargo do empreendimento Residencial Riverside até a edição da regulamentação da ZPA-8. Na mesma ação judicial o Promotor informou ao Juízo a existência de aproximadamente 15 (quinze) grandes e médios empreendimentos para aquela área de enorme fragilidade ambiental e importância paisagística, com pedidos de licenciamento já protocolados (a maioria ainda na STTU e outros na SEMURB), considerando que,

caso venham a ser licenciados com base na legislação anterior, constituirão blocos de edifícios com vários pavimentos de altura, criando um cordão de concreto impedindo parte da população da Zona Norte de desfrutar as belezas cênicas do Estuário do Rio Potengi, além de interferir de forma negativa nas correntes de vento e no clima daquela região, acrescido também de riscos, outros tipos de contaminação do solo por lixo e esgotos.¹⁰⁸⁹

Contudo, até o final do ano de 2009 ainda não havia sido proferida qualquer decisão nessa ação judicial.

Vejamos a localização dos empreendimentos acima especificados.

¹⁰⁸⁸ Tanto na versão encaminhada pelo Executivo (que estabelecia o prazo de 60 dias para análise dos projetos com base na lei anterior) como na redação dada pela Lei Promulgada nº 249/07 (que estendeu esse prazo para 90 dias e estabeleceu a STTU como o órgão que deveria receber os projetos de licenciamento ambiental e urbanístico).

¹⁰⁸⁹ Trecho extraído da petição inicial da Ação Civil Pública nº. 001.08.017460-5 – 5ª Vara da Fazenda Pública.

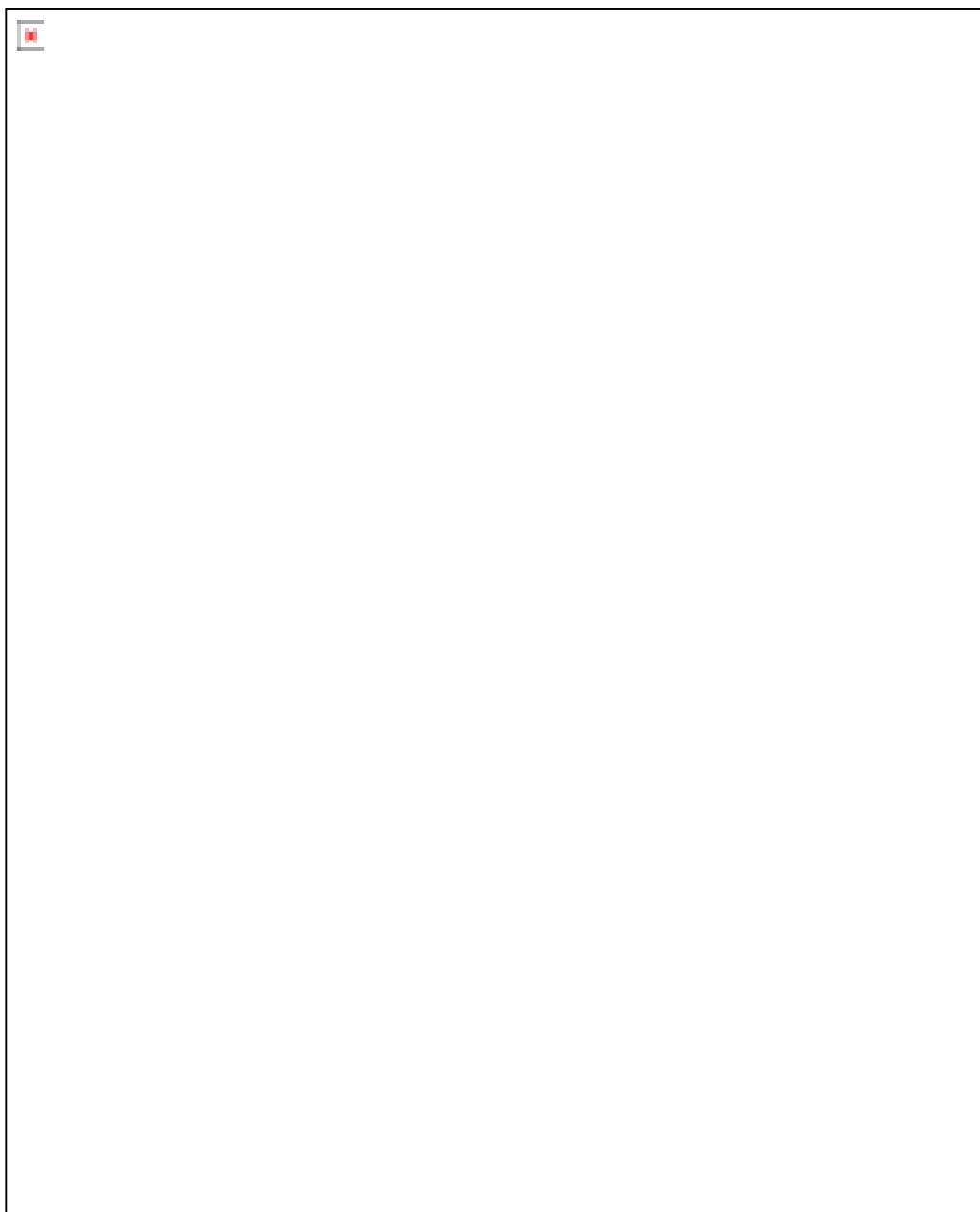


Figura 117 – Localização dos empreendimentos Riverside e Nova Petrópolis (ambos na ZPA-8 e o segundo também na Zona Especial Norte) e de José Alvarado C. Barbosa Júnior (na ZET-4), das nascentes identificadas na ZPA-8 e da delimitação proposta para o Parque Estadual dos Mangues.

Fonte: Autoria própria com base em documentos obtidos no Inquérito Civil Público nº 8/2010 em trâmite na 12ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Natal e no IDEMA/Setor de Unidade de Conservação.

Visualizando-se a localização daqueles empreendimentos (dois deles na ZPA-8, estando um deles inserido também na Zona Especial Norte, e outro na ZET-4), fica desde logo demonstrada a grande fragilidade ambiental e importância paisagística das áreas nas quais os mesmos estão inseridos; destacando-se na ZPA-8 a presença de

nascentes e a delimitação prevista para o Parque Estadual dos Mangues do Potengi¹⁰⁹⁰. Nessa análise também é importante verificar (conforme quadro abaixo) informações referentes à construção de cada um dos empreendimentos supra especificados, como o quantitativo de unidades habitacionais, a estimativa do número de pessoas, o número de pavimentos de cada empreendimento, dentre outras.

Quadro 17 - Compilação de informações referentes à construção de empreendimentos pretendidos para a ZPA-8 e a ZET-4 após o PD/2007.

	ZET 4	ZPA 8	
Empreendimento	JOSÉ ALVAMAR	RIVER SIDE	NOVA PETRÓPOLIS
Endereço	R. Cícero Bucha s.nº, Redinha	R. Gov. Antônio Melo de Souza s/nº, Redinha	Alameda Nova Petrópolis nº 230, 231 e 241
Construtora	Sr. José Alvamar Correia Barbosa Junior	Zeta Construção Civil LTDA	Nova Petrópolis Incorporações LTDA
Lote (m²)	3.150,00	35.995,00	91.866,25
Área construída (m²)	14.845,01	39.191,50	83.093,83
Nº torres	2	7	14
Nº pavimentos	14 e 16	15	19 e 21
Nº u.h*	148	420	1.088
Nº pessoas**	518	1.470	3.808
i.a.***	4,71 ¹⁰⁹¹	1,09	0,90
*u.h. – unidades habitacionais			
**nº pessoas – considerando 3,5 pessoas por unidade.			
***i.a.- índice de aproveitamento (área construída/lote)			
Fonte: Autoria própria com base na pesquisa realizada, 2010.			

Embora ciente de que os dados apresentados não permitem uma análise acurada sobre os impactos ambientais de tais empreendimentos, a partir dos mesmos e considerando a fragilidade ambiental e importância paisagística das áreas para as quais foram licenciados, é possível constatar-se estarem os mesmos enquadrados na categoria tratada pelo art.34 do Plano Diretor de 2007 (empreendimentos e atividades de impacto)¹⁰⁹² o que, por si só, suscita a visualização da urgência e importância da

¹⁰⁹⁰ Unidade de Conservação em processo de criação pelo Estado do RN, com aval do CONEMA (conforme Ata da 14ª Reunião Extraordinária, realizada em 19 abr. 2006). Informações sobre este fato podem ser encontradas no site do IDEMA; tendo esta autora obtido cópia do “Plano de Ação Emergencial do Parque Estadual dos Mangues” (estudo técnico elaborado pela FUNDEP/IDEMA) por ocasião da entrevista realizada com Flávio Henrique C. Farias, Coordenador do Núcleo de Gestão de Unidades de Conservação do IDEMA, em jul.2010. Nessa entrevista o referido Coordenador informou que, ainda que não tenha sido editada a norma de instituição do Parque, sua limitação, contida no Plano Emergencial, foi objeto de aprovação pelo CONEMA. A criação desse Parque Estadual se insere no Programa de Recuperação do Estuário do Rio Potengi, cujo Grupo de Trabalho para sua elaboração foi instituído pelo Decreto Estadual nº 17.560, de 5 jun. 2004.

¹⁰⁹¹ Constata-se que esse índice está acima do permitido pelo PD/1994 (1.8 para a Redinha), lei utilizada em razão do disposto no art.112 do PD/2007 com alterações da Lei Promulgada n.249/2007.

¹⁰⁹² “Art. 34 - Considera-se empreendimentos e atividades de impacto ao meio ambiente urbano todo e qualquer empreendimento: I – que, quando implantados, venham a sobrecarregar a infra-estrutura urbana

proteção dos recursos ambientais e paisagísticos ali presentes. Ademais, não resta dúvida que pelo menos duas normas restritivas contidas no PD/2007 se aplicam aos mesmos, quais sejam: o §3º do artigo 19 (que impede a construção nas ZPA's enquanto não houver a devida regulamentação), no caso da ZPA-8; e o §1º do artigo 21, que limita em 7.5m o gabarito máximo para as áreas constantes na ZET-4 até a sua regulamentação.

Diante dessas evidências, nos parece que a ausência de uma compreensão mais aprofundada, desta feita por parte dos Poderes Executivo e Judiciário, a respeito do regime jurídico que ampara aqueles espaços especiais ambientais (que, em âmbito local, se completa com normas de caráter restritivo), potencializa o *processo de fragilização* dos direitos ao meio ambiente e à paisagem que se efetivam através da proteção dos recursos ambientais e paisagísticos existentes na ZPA-8, Zona Especial Norte e ZET-4.

Aliando-se a isso, podemos dizer que a falta de regulamentação dessas Zonas (mediante o devido procedimento transparente e participativo) se coloca como um perigoso contributo para a perda do patrimônio ambiental e cênico-paisagístico contido nessas áreas.

Permeando essa análise registra-se, a seguir, curioso e preocupante fato e que contribui para compor os resultados finais da pesquisa.

Buscando informações, perante a SEMUB, sobre os licenciamentos na Zona Norte, especialmente na ZPA-8, Zona Especial Norte e ZET-4, esta pesquisadora foi informada, pelo Secretário Adjunto de Licenciamento de Obras e Serviços¹⁰⁹³, que deveria elaborar um pedido de vistas aos autos administrativos respectivos. Assim o fazendo, mesmo ciente de que os processos administrativos têm natureza pública, razão pela qual não pode se negar a vista aos mesmos a qualquer cidadão¹⁰⁹⁴, foi apresentado o requerimento solicitado (cópia em apêndice). Contudo, não recebendo resposta àquele pedido, ainda que por vezes tenha se buscado, em vão, informações sobre o mesmo, para que fosse possível a continuação da pesquisa, foi realizada consulta ao Ministério Público Estadual, através da 12ª Promotoria de Justiça de Defesa de Meio Ambiente,

e provocar alterações nos padrões funcionais e urbanísticos da vizinhança; II - que, de forma efetiva ou potencial, causem ou possam causar qualquer alteração prejudicial ao meio ambiente ou acarretar uma repercussão significativa ao espaço natural circundante" (PLANO DIRETOR DE NATAL, 2007). Destaca-se que no Plano Diretor de 1994 os empreendimentos de impacto eram tratados no art.35, cujos termos se aproximam bastante do que dispõe o novo Plano.

¹⁰⁹³ Então, o Sr. Raquelson dos Santos Lima

¹⁰⁹⁴ Ainda mais aos pesquisadores acadêmicos, como era o caso. Registra-se, também, que embora formal e legalmente afastada para a realização de Doutorado, esta pesquisadora ainda titulariza o cargo efetivo de procurador do município

onde foi possível ter conhecimento da citada ação judicial.¹⁰⁹⁵ Ato contínuo, foram consultados os respectivos autos judiciais em tramitação na 5ª Vara da Fazenda Pública; onde se obteve todas as informações necessárias. Diante dessa situação, é evidente que não vem a Administração Municipal respeitando os princípios da publicidade e transparência que devem guiar sua atuação, dificultando em muito – senão impedindo – o exercício da participação do cidadão na gestão democrática da cidade.

Finalizando essa análise, e vindo compor o processo de fragilização de direitos evidenciado na pesquisa, destaca-se, já no ano de 2010 (e no momento final de redação do texto deste estudo) que o Executivo procedeu um novo encaminhamento da regulamentação da ZPA-7, noticiando a regulamentação das demais ZPA's ainda não regulamentadas sem à submissão da matéria a um amplo processo participativo, novamente desatendendo a um dos mais caros princípios urbanísticos: da gestão democrática de cidade, o que, mais uma vez, veio suscitar a ação do Ministério Público Estadual.¹⁰⁹⁶

A partir dessas constatações, corrobora-se a preocupação que motivou a pesquisa: o resguardo a direitos fundamentais concretizados pela legislação urbana, e aos espaços especiais que contribuem para a sua efetivação, inseridos em um amplo sistema internacional e nacional de proteção e que implicam uma progressividade no sentido de sua manutenção e implementação.

7.2 CONCLUSÕES PARCIAIS ¹⁰⁹⁷

Face à análise realizada no primeiro biênio que se seguiu ao Plano Diretor de 2007, buscando especialmente identificar as evidências do processo de fragilização que se colocam nesse momento, podemos chegar a algumas conclusões parciais ao final do ano de 2009, expressas a seguir.

- a) Desatendimento dos prazos legais para regulamentação de espaços especiais (ZPA's, ZET-1 e AEIS de Ponta Negra); ainda que se tenha notícia de estar em curso um amplo processo de regulamentação dos

¹⁰⁹⁵ Naquela ocasião, foi disponibilizada a consulta aos autos de acompanhamento respectivos

¹⁰⁹⁶ Conforme se observam das notícias publicadas na Tribuna do Norte, edição de 20.8.2010, Natal, p.10; e edição de 22 ago. 2010, Geral, p.7.

¹⁰⁹⁷ As conclusões parciais aqui expostas irão compor os quadros compilativos que integram as Considerações Finais da Parte II.

espaços especiais ambientais (ZPA's e ZET's), iniciado logo a seguir da aprovação daquele Plano. Contudo, inexiste ainda qualquer publicidade quanto a esse processo.

- b) É de se destacar também a existência de iniciativas administrativas de alterações ao Plano Diretor de 2007 (ainda que não consumadas), sem que tenha se verificado a utilização dos mecanismos de participação social e a concessão de ampla publicidade, o que, no momento atual da construção das normas de planejamento urbano no Brasil, e em Natal, (que possui um avanço em suas normas locais de gestão democrática), não pode mais se admitir.
- c) Com relação à questão habitacional, não se constata uma ação articulada no sentido de implementação do SMHIS instituído no Plano de 2007. Não foi implementado o CONHABINS e o FUNHABINS, tampouco se identificam ações sistematizadas da unidade administrativa de habitação no sentido de cumprimento de suas atribuições legais estabelecidas no Plano. Isso faz com que não esteja ocorrendo uma ação administrativa integrada com relação às AEIS.
- d) Contudo, nesse mesmo período, reforçam-se as evidências de fragilização no sentido da manutenção da AEIS de Mãe Luiza como espaço de exercício do direito à moradia digna e adequada.
- e) Não foram regulamentados e aplicados nenhum dos instrumentos urbanísticos voltados a evitar a retenção especulativa dos imóveis (como a edificação, parcelamento e utilização compulsórios; IPTU Progressivo no tempo e a desapropriação-sanção); tampouco aqueles voltados à implementação das diretrizes da função socioambiental da propriedade e da cidade (direito de preempção e transferência de potencial construtivo), especialmente no que se refere à justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, como a outorga onerosa do direito de construir que não foi submetida à regulamentação prevista no Plano Diretor de 2007. Nesse mesmo contexto, tem-se o não funcionamento do FURB, o que vem compor o quadro de estagnação do município de Natal na efetivação dos objetivos, diretrizes e princípios plasmados no Estatuto da Cidade e com total rebatimento naquele Plano de 2007.

- f) Em termos mais gerais, não se encontra em efetivação o Sistema de Planejamento e Gestão Urbana, na nova formatação posta no Plano de 2007, onde o Conselho da Cidade do Natal possui papel fundamental. Nesse contexto, verificou-se que a atuação do CONPLAM permanece bastante aquém das exigências que se colocam no sentido de efetivação do princípio da gestão democrática da cidade.
- g) Por outro lado, registra-se uma incisiva atuação da sociedade e do Ministério Público no sentido de defesa do patrimônio paisagístico do Morro do Careca e seu entorno e da AEIS de Mãe Luiza.
- h) Permeando tudo isso, há um evidente entrelaçamento entre os interesses do Executivo e os interesses dos setores econômicos privados (em especial, a construção civil) a partir do ano de 2009, em paralelo a um acirramento na busca da reprodução acelerada do capital imobiliário na cidade, potencializada pela escolha de Natal como uma das cidades onde se realizarão os jogos da Copa do Mundo de 2014. Colocada perante a sociedade a decisão administrativa do Executivo de concorrer a ser uma das sedes brasileiras daquele evento esportivo, não se registra qualquer debate do tema com a sociedade, especialmente a relação daquele evento esportivo com as normas de planejamento urbano postas no Plano Diretor de 2007; cujos impactos ambientais e sociais na cidade não foram objeto de amplo debate com a sociedade. Nesse contexto, colocam-se enormes incertezas quanto à possibilidade de harmonizar os empreendimentos e obras correlacionadas àquele evento mundial do esporte com os princípios da função social da cidade, da função socioambiental da propriedade e da participação.
- i) A condução do processo de regulamentação dos espaços especiais ambientais (especialmente quanto à ZPA-7 e ZPA's ainda não regulamentadas), em que se constata fatos concretos de negligência ao princípio da participação e da gestão democrática da cidade, vem colocar em pauta novas evidências negativas quanto ao cumprimento do dever objetivo estatal de concretização/efetivação do direito ao meio ambiente sadio. Essa mesma omissão no dever objetivo estatal também se encontra na atuação do Executivo, através da SEMURB, em

licenciamentos de grandes empreendimentos imobiliários na ZPA-8, Zona Especial Norte e ZET-4.

Postas tais observações, o que demonstra a existência de novas preocupações que compõe o processo de fragilização de direitos estudado, permite-se ingressar no momento final desta Parte II, na qual se encontra contida uma compilação da trajetória dos direitos à moradia e ao meio ambiente e seus respectivos espaços de proteção na cidade; visualizando-se, de forma integrada, os atributos e indicadores de proteção dessas áreas em razão dos direitos que vêm resguardar e as evidências de fragilização reveladas durante o processo de elaboração da legislação urbana, sua modificação e implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PARTE II

A partir de todo o exposto, vê-se que o estudo dos direitos (moradia e meio ambiente, aos quais associamos a paisagem) e seus espaços de proteção no Município de Natal não se constitui matéria simples, mas suscita uma série de análises e compreensões que, postas em conjunto, revelam uma crescente fragilização de direitos, especialmente no processo de elaboração da legislação urbana, sua modificação e implementação. Contudo, em paralelo, vão se revelando os atributos e elementos indicadores da necessidade de proteção a esses espaços especiais em favor de direitos coletivos, sociais e difusos.

É com base nessa percepção central que podemos chegar a algumas conclusões quanto aos direitos (à moradia, ao meio ambiente e à paisagem) e seus espaços especiais no município de Natal, que passam a ser consignadas.

Diante dos resultados obtidos da análise dos diferentes momentos da construção da legislação urbana de Natal, constatamos que, desde o momento em que foram criados, alguns espaços especiais vêm sendo cobiçados e se submetendo a pressões dos setores imobiliário/construtivo, o que ocorre principalmente nas áreas nobres da cidade e nas áreas de expansão do capital imobiliário.

Não é sem razão, assim, que são exemplos mais concretos desse fato, no campo ambiental, as áreas de controle de gabarito da orla marítima e do entorno do Parque das Dunas, a ZPA de Lagoinha, e, mais recentemente, algumas áreas da Zona Norte privilegiadas pela visão do rio e do mar. No campo social, destacam-se a AEIS de Mãe Luzia e outras áreas costeiras onde se localiza uma camada da população que historicamente ocupou essas áreas (o que ocorre desde Santos Reis e Brasília Teimosa até a Vila de Ponta Negra).

Como se constatou, essas pressões ocorrem de diferentes modos e meios, ora capitaneadas pelo Legislativo, ora pelo Executivo, ora por ajuste entre ambos. Algumas vezes, o meio mais fácil e rápido de eliminar os “empecilhos” que tais espaços representam na manutenção do processo de reprodução do capital é a modificação da legislação no sentido de suprimir ou alterar as normas de proteção desses espaços, para favorecer interesses econômicos e privados em desfavor de interesses coletivos (sociais) e difusos, em especial dos direitos ao meio ambiente equilibrado (incluindo a paisagem) e à moradia (digna), o que denominamos flexibilização *in pejus*.

Outras vezes, as pressões ocorrem no momento anterior, no sentido da não aprovação de normas de proteção que possam inviabilizar o “planejamento privado da cidade”. Constata-se, também, situações em que a não implementação da legislação concretizadora dos direitos urbanos e seus respectivos espaços, de forma deliberada ou não, se coloca como um forte indicador de fragilização no âmbito do dever de *efetivação/concretização* daqueles direitos fundamentais. Emblematicamente isso ocorreu com a ZPA-8 (ecossistema manguezal e estuário do Potengi/Jundiaí), Zona Especial Norte e com a ZET-4 (Redinha). A isso se alia uma atuação administrativa que negligencia os princípios da participação e da gestão democrática da cidade no momento das regulamentações, o que se constatou especialmente no momento final do fechamento deste texto. Sob a alegação de “atraso” na edição das regulamentações das ZPA’s, em agosto de 2010 a Administração Municipal manifestou a intenção de encaminhar todas aquelas regulamentações, de uma só vez, à Câmara Municipal.

Por outro lado, a ausência de implementação da legislação pelo Poder Público, notadamente no que se refere às diretrizes, objetivos e instrumentos da Política Urbana, da Política Ambiental e da Política Habitacional que compõem o sistema de proteção aos direitos à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado na cidade, em muito contribui para a fragilização da proteção a esses direitos e espaços, representando um enorme prejuízo à efetivação das funções (ambientais e sociais) para as quais foram instituídos, compondo, assim, a ideia de fragilização de direitos posta na pesquisa. Ao lado disso, também se verificaram outros aspectos que contribuíram para que tais espaços especiais não venham atender suas funções essenciais.

Entretanto, em geral, os espaços especiais ambientais e sociais possuem atributos próprios que, por si só, justificam tecnicamente sua proteção. A isso se alia a constatação de que, a partir de sua instituição e ao longo do tempo, a maioria desses espaços revela elementos que vão conferindo sua legitimidade e que indicam a necessidade de consolidar a proteção conquistada (o que denominamos de “indicadores de proteção”), ainda que muitas vezes fortemente fragilizada, ora pelos embates na busca da flexibilização da norma protetora, ora pela não implementação das normas urbanas que lhe dão instrumentalidade, ora por outros aspectos envolvidos no contexto de fragilização de direitos¹⁰⁹⁸.

Soma-se a essas importantes constatações o fato de que as normas de proteção a esses espaços especiais não se colocam de forma isolada, mas se inserem em um

¹⁰⁹⁸ Os quais se encontram consignados nas Quadros 11 e 12 adiante postas.

sistema de proteção de direitos na cidade, composto de normas internacionais incorporadas pelo Direito interno, normas constitucionais e infraconstitucionais, estaduais e fundamentais no âmbito municipal (leia-se, Lei Orgânica Municipal), todas reflexos da evolução da proteção de direitos em caráter internacional. Daí a natureza sistêmica e progressiva das normas de proteção aos espaços especiais na legislação municipal, o que não pode ser ignorado. E isso exige a compreensão dos princípios que concedem fundamentos a esse sistema e dos meios eficazes de garantir sua aplicação em prol dos interesses da maioria da população. É o que buscaremos no momento seguinte deste estudo. Contudo, imprescindível é a visualização dos quadros compilativos que expressam os resultados da pesquisa, em seus aspectos essenciais, o que se fará a seguir.

O primeira deles é resultante da análise da trajetória dos direitos (ao meio ambiente e à moradia) e seus espaços especiais, o que se fez a partir do estudo sobre os Planos Diretores e a legislação correlata.

Quadro 18 – Trajetória dos direitos ao meio ambiente e à moradia e espaços especiais (ambientais e sociais) em Natal				
OS PRIMEIROS PLANOS (NÃO IMPLEMENTADOS)				
	CONFIGURAÇÃO SOCIOESPACIAL DA CIDADE (ASPECTOS RELEVANTES)	CARACTERÍSTICAS GERAIS	QUANTO AO “VERDE E À PAISAGEM”	QUANTO AOS “LOCAIS DOS POBRES”
PLANO SERETE (1968)	Nova configuração a partir da década 1940. Principais razões: instalação de bases militares (II Guerra Mundial); surto de crescimento e modernização; incremento de obras infraestruturais; maior demanda por habitações e migração campo-cidade (incentivos Gov. Getúlio Vargas). De 1940 a 1960: desordenada e progressiva ocupação do solo; produção de habitações por parcelamento privado (surgimento do mercado de terras); ocupações de Brasília Teimosa e Mãe Luiza por população de baixa renda; primeiros conjuntos habitacionais (periferia); descontinuidade espacial e formação de vazios urbanos.	Elaborado por escritório particular do sul do país. Inserido em um modelo de planejamento e gestão excludente, centralizado e autoritário. Prevê projetos especiais para criar uma “imagem” para a cidade.	Preocupações estéticas e preservacionistas, associadas à preocupação com a qualidade de vida. Preocupação com os recursos naturais, desvinculada da noção de direitos. Ênfase na preservação de aspectos paisagísticos. Ideia de criação de Parques Urbanos e projetos associados, com vistas à qualidade de vida.	Não se visualiza qualquer direito em relação à população pobre. Tratamento excludente. Previsão de “operações integradas”: urbanização da Favela de Mãe Luiza e transferência de Brasília Teimosa para o recém-construído bairro da Cidade da Esperança
PLANO DIRETOR (1974)	Início do desenvolvimento turístico da cidade. Apoio financeiro dos Governos Federal e Estadual. Grande crescimento demográfico. Forte atração de pessoas do interior e de outros estados. Estímulo à expansão horizontal. Surgimento de vários conjuntos habitacionais (BNH, COHAB, INOCOOP). Diversificação e proliferação de conjuntos para população pobre - “urbanização da periferia”. Aumento de vilas e favelas .	Produzido no regime ditatorial e política centralizadora. Não se cogitava a participação popular. Ideário racionalista e funcionalista. Modelo dos PDDI’s. Incorporação dos princípios da Carta de Atenas. Principal preocupação: desenvolvimento econômico. Institucionalizou o planejamento urbano através da SEMPLA e do CONPLAN (criado em 1973).	Preocupação com os recursos naturais, desvinculada da noção de direitos. Visão estética e preservacionista, associada à qualidade de vida e do ambiente Preservação dos monumentos e sítios notáveis pelo valor histórico, cultural e paisagístico. Proteção aos recursos naturais e criação de áreas de preservação permanente (ampliando a definição). Criação de Sistema de Setores Verdes (amenização do clima e condições de salubridade). Criação de Zona Especial (setores verdes, setores de praia) e faixas de áreas <i>non aedificandi</i>.	Habitação não é incorporada como direito, mas associada a normas construtivas. Tratamento excludente da população pobre. “Áreas faveladas, semifaveladas e invadidas” tratadas como “uso desconforme”.

INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS PONTUAIS (TURISMO E PRESERVAÇÃO DO AMBIENTE E DA PAISAGEM)			
CRIAÇÃO DO PARQUE DAS DUNAS (DECR. EST. 7237/77)	Projeto do Governo do RN elaborado no contexto de um planejamento tecnocrático e centralizado. Inserido no Plano de Ação do Governo Estadual (1976/1979) que coloca o turismo como estratégia de integração espacial visando: ordenação da orla; desenvolvimento do turismo local e atração de investimentos internacionais. Compatibilização com II PND (1977-1979), que tinha como diretriz a incorporação do turismo no campo do desenvolvimento urbano e regional. Ausência de discussão pública do projeto (forte reação contrária da sociedade). Inexiste a noção de direitos na edição da norma. Contudo, a preocupação com a viabilização de um projeto voltado ao incremento ao turismo, implementado em área ambiental frágil, exige um cuidado com a preservação dos recursos naturais existentes na área. “Favelas” de Mãe Luiza e Guanabara ¹⁰⁹⁹ foram incluídas no projeto visando impedir seu crescimento e promover melhoria na sua urbanização.		
INSTITUIÇÃO DA ÁREA NON AEDIFICANDI DE PONTA NEGRA (DECR. MUN. 2236/79)	Iniciativa pontual do Governo Municipal ligada à preocupação turística com a proteção da orla marítima de Ponta Negra. Preocupação com patrimônio cênico-paisagístico da enseada de Ponta Negra e Morro do Careca.		
O PRIMEIRO PLANO DIRETOR IMPLEMENTADO (PARCIALMENTE) – O PLANO DE ORGANIZAÇÃO FÍSICO-TERRITORIAL DE 1984			
CONFIGURAÇÃO SOCIOESPACIAL DA CIDADE (ASPECTOS RELEVANTES)	CARACTERÍSTICAS GERAIS	QUANTO AO “VERDE E À PAISAGEM”	QUANTO AOS “LOCAIS DOS POBRES
Expansão horizontal da cidade (sul, oeste e norte). Consolidação do processo de metropolização e configuração da cidade como 100% urbana.	Grande apoio do Executivo. Política centralizadora. Consolidação de projeto político: estratégias do “planejamento participativo” e “desenvolvimento comunitário”. Prática clientelista unida ao planejamento e ao <i>marketing</i> .	Inaugurou proteção integrada do direito à paisagem na orla marítima de Natal. Preocupação com preservação do patrimônio ambiental (cênico-paisagístico). Instituição das ZET’s (orla marítima – do Forte dos Reis Magos ao Morro do Careca), regulamentadas apenas em momento posterior.	Previsão de Zona Especial de Recuperação. Locais de moradia da população pobre vistos como áreas críticas a serem submetidas a tratamento especial.
Ocupação definitiva da periferia. Implantação dos conjuntos habitacionais na Zona Norte (fisicamente segregada pelos condicionantes naturais: mangue, dunas, rios, oceano).	Controle físico-territorial. Construção tecnocrática. Visão funcionalista do planejamento urbano. Tratamento fragmentado do solo. Desconsideração das especificidades urbanas (diferenciações sociais e históricas).		Não houve reconhecimento da produção informal/habitação de interesse social.
No lado sul da cidade: grandes eixos e corredores de transportes coletivos. Incremento da atividade turística.	Padrão de parcelamento desvinculado das condições econômicas (da maioria da população) de acesso a terra. Objetivo de atender ao mercado imobiliário. Impulsionou verticalização e causou “expulsão branca” em parte da cidade.	Definiu Área de Preservação Permanente (APP) com zoneamento (Zonas de Preservação Rigorosa e Zona de Preservação Moderada) e Sistema de Áreas Verdes	Não incorporou as favelas e as vilas, consideradas como espaços de conflitos a serem ajustados.
Processo de verticalização (áreas centrais e parte sul) – máximo cinco pavimentos.	Pequena participação social - registro de discussões no CONPLAM (falha na representação da comunidade). No Legislativo, algumas sessões públicas e aprovação tranquila.		
	Não incorporou a ideia de direitos e não enfrentou a questão do uso justo da terra. Apenas ZET’s foram regulamentadas.		
SURGIMENTO DE UM SISTEMA DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS POSTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (AMBIENTAIS, CULTURAIS E SOCIAIS) – MEIO AMBIENTE, PAISAGEM E MORADIA ¹¹⁰⁰			
CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RN (1989)	Compatibilização do turismo com preservação dos recursos naturais e paisagísticos, desenvolvimento social e respeito à cultura local. Proteção ao patrimônio cultural estadual (onde se inserem os conjuntos urbanos de valor paisagístico e ecológico). Capítulo do “Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos”: similar ao regramento da CF/88 quanto à proteção do meio ambiente. Proteção a ecossistemas urbanos (Mata Atlântica e Zona Costeira). Parque das Dunas como patrimônio comum dos norte-rio-grandenses.		
LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE NATAL (1990)	Política Urbana voltada à materialização dos princípios da função social da propriedade e das funções sociais da cidade. Veio refletir os objetivos, princípios e diretrizes do MNRU. Introdução de diretrizes obrigatórias na promoção do desenvolvimento urbano. Preocupação social, ambiental e com o patrimônio paisagístico da cidade. Princípios e direitos fundamentais no âmbito do planejamento urbano (moradia e meio ambiente), a serem assegurados pelo Plano Diretor. Obrigação do Plano Diretor de definir áreas especiais de interesse social, urbanístico e ambiental. Papel do Município na promoção de programas de interesse social para facilitar acesso à habitação. Introdução de Sistema de Planejamento e Gestão Democrática da Cidade (planejamento urbano como processo permanente e participação popular). Introdução da Política Municipal de Meio Ambiente. Prioridade às áreas de interesse turístico. Obrigações de equacionamento de problemas ecológicos (Parque das Dunas e Morro do Careca).		
CÓDIGO DO MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE NATAL (1992)	Ênfase no desenvolvimento sustentável. Definição de instrumentos de Política Ambiental (zoneamento ambiental e espaços territoriais especialmente protegidos). Normas especiais de proteção ao meio ambiente, à paisagem, ao turismo e ao zoneamento ambiental. Especial atenção às áreas de interesse turístico (preservação do patrimônio cultural, natural e social). Meio ambiente como patrimônio comum da coletividade e bem de uso comum do povo. Definição de paisagem e consideração do valor da área circundante. Inserção das áreas constituídas por elementos de elevado valor cultural no Patrimônio Histórico Municipal. Definição de APP. Ampliação de proteção a ecossistemas (dunas do Pitimbu e Guarapes).		

¹⁰⁹⁹ Ainda que não existisse a “Favela” Guanabara, mas a Rua Guanabara, assim estava no Projeto.

¹¹⁰⁰ Ainda que a moradia como direito fundamental somente tenha se incorporado ao texto constitucional em 2000, várias regras contidas na Constituição de 1988 já garantiam a proteção à moradia (como já visto no Capítulo 2), o que fez com que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos municípios incorporassem em seus textos essa nova visão, que vai se consolidar a partir do Estatuto da Cidade (2001), com rebatimento nas normas estaduais e municipais referentes à matéria.

OS NOVOS PLANOS DIRETORES (DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS) E MOMENTO POSTERIOR				
	CONFIGURAÇÃO SOCIOESPACIAL DA CIDADE (ASPECTOS RELEVANTES)	CARACTERÍSTICAS GERAIS	QUANTO AOS ESPAÇOS VOLTADOS À EFETIVAÇÃO DO DIIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO	QUANTO AOS ESPAÇOS VOLTADOS À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA E ADEQUADA
O PLANO DIRETOR DA REFORMA URBANA (1994)	Decadência do setor industrial. Cidade como pólo prestador de serviços. Atração de pessoas vindas de outros estados e países. Forte incremento da economia local inclusive com capital estrangeiro. Grandes redes de supermercados, <i>shopping centers</i>. Redefinição da centralidade (múltiplas áreas de concentração). Rede hoteleira consolidada na orla marítima e entorno. Intensa verticalização (edifícios residenciais). Agravamento do quadro de necessidades sociais (especialmente moradia). Expansão da pobreza por toda a cidade.	Inicia-se o período de construção (democrática) das normas urbanas com base na noção de direitos e considerando princípios da Reforma Urbana e normas constitucionais. Planejamento urbano como processo e considerando a cidade real. Visão integrada da questão urbana. Uso do solo submetido à capacidade de infraestrutura, fragilidade do ambiente e democratização da terra. Contém normas fundamentais para execução das Políticas Urbana e Ambiental. Enfrentamento da questão de acesso a terra. Requisito da propriedade urbana: função social. Instrumentos ambientais e urbanísticos de materialização dos direitos ao meio ambiente, à moradia e à paisagem. Novos instrumentos de Política Habitacional. Sistema de Planejamento Urbano. Plano Diretor como <i>lócus</i> de implementação dos direitos urbanos. Incorporação dos direitos ao meio ambiente, à paisagem e à moradia (em suas bases e princípios). Equilíbrio ambiental, proteção social, proteção à paisagem e política habitacional (visualiza população de interesse social). Constatação de que a população pobre ocupa áreas livres de arruamento, áreas públicas e de preservação ambiental (reconhecimento de áreas especiais). Grande respaldo do Executivo. Análise da proposta pelo CONPLAM, diversas reuniões e pactuação em questões polêmicas. Construção de pacto entre vários setores da sociedade. Legislativo (esclarecimento e discussões – aprovação sem grandes debates).	Instituição das Zonas de Proteção Ambiental (ZPA’s) – Subzonas de Preservação e Conservação. Manutenção das áreas especiais de controle de gabarito (ACG) da orla marítima – ZET’s 1, 2 e 3, com inclusão da Redinha. Criação da ACG do entorno do Parque das Dunas. Inserção dessas áreas num sistema de proteção ambiental.	Instituição das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Criação de um conjunto sistematizado de normas voltadas à promoção da habitação de interesse social (diferente do restante da cidade). Normas de base conceitual. Mancha de Interesse Social (concentração de favelas, vilas e ocupações irregulares).
MOMENTO POSTERIOR (1994/2007) REVISÕES E REGULAMENTAÇÕES	<u>Fatos importantes ocorridos no período:</u> consolidação do turismo e do processo de urbanização. Investimentos governamentais em infraestrutura. Exploração turística dos recursos naturais. Crescimento de pressões do setor imobiliário e da construção civil. <u>Aspectos essenciais:</u> Revisões conduzidas por interesses do mercado imobiliário com aval do Executivo e maioria do Legislativo. Importante regulamentação de espaço de interesse social: AEIS de Mãe Luiza. Outras regulamentações de AEIS: Passo da Pátria (necessidade formal e descolamento da complexidade real); Nova Descoberta (iniciativa pontual e divergente); Loteamento Jardim Progresso e Favela da África (delimitações funcionais). Importantes regulamentações das ZPA’s: ZPA-1 (mas não aplicação das normas e não utilização dos instrumentos); ZPA-3 e ZPA-4 (mas tardias e não utilização dos instrumentos). Alterações pontuais da legislação regulamentada (ZPA-5). Omissão na aplicação de instrumentos do Plano (de acesso justo a terra para cumprir função social da propriedade e funções sociais da cidade). Não aplicação dos instrumentos de gestão da Política Habitacional. Não reestruturação do CONPLAM. Funcionamento restrito (ou não funcionamento) e não articulação entre os Conselhos (CONPLAM, CONHABIN e CONURB). Ações na área de habitação de interesse social guiadas por demandas emergenciais e oportunidades de captação de recursos federais. Dificuldades de controle no plano institucional e social. Pequena participação da sociedade no controle da aplicação do Plano.			

	CONFIGURAÇÃO SOCIOESPACIAL DA CIDADE (ASPECTOS RELEVANTES)	CARACTERÍSTICAS GERAIS	QUANTO AOS ESPAÇOS VOLTADOS À EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO	QUANTO AOS ESPAÇOS VOLTADOS À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA E ADEQUADA
O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO (2007)	Consolidação da cidade como núcleo central da região metropolitana. Conurbação com Parnamirim e transbordamento para Macaíba, São Gonçalo e Extremoz.	Construído sob um regime democrático consolidado. Forte apoio do Executivo. Aprimoramento do processo de planejamento iniciado em 1994. Realização de Conferências (Plano Diretor Participativo). Ampla participação popular e respaldo de movimentos da sociedade organizada	Manutenção das ZPA’s, com ampliação de alguns limites. Delimitação da ZPA do Farol e entorno (ZPA-10)	Manutenção das AEIS com revisão conceitual, (possibilitando cumprimento das funções do instrumento)
	Marcantes iniciativas em obras de infraestrutura (Ponte, Aeroporto, Porto, Via Costeira)		ACG’s/ZET’s incorporadas às ZPA’s (integrando Subzona de Conservação)	Nova espacialização e delimitação das AEIS, incorporando áreas sob influência de empreendimentos econômicos (Santos Reis, Rocas, Jaco/Rua do Motor e Alto do Juruá).
	Consolidação do setor serviços (voltado ao turismo). Associação turismo/mercado imobiliário/construção civil.	Análise da proposta pelo CONPLAM. Minimização da importância do resultado do processo participativo. Atuação técnica e política no sentido de alteração de pontos substanciais da proposta aprovada na Conferência. Atuação coordenada com o Legislativo. Fatos traumáticos no processo legislativo. Resistência ao atendimento do princípio da publicidade e à realização de audiências públicas. Ações e tentativas de desconstrução de direitos e espaços	Manutenção das ACG’s da orla marítima – ZET’s 1, 2 e 3 e 4 (Redinha). Delimitação da ZET-4. Criação da ACG da margem esquerda do Potengi (Zona Especial Norte) com delimitação.	Instituição da AEIS de Ponta Negra
	Aumento do número de pessoas vindas de outros países e estados, para morar. Potencialização do mercado consumidor para o setor imobiliário. Intensificação da verticalização e dos condomínios horizontais. Consolidação de novas áreas de comércio e prestação de serviços – <i>shoppings</i> e entornos	Manutenção do mesmo ideário do Plano Diretor de 1994. Afirmação dos princípios e instrumentos da Constituição Federal e introdução dos princípios, objetivos e diretrizes do Estatuto da Cidade. Fortalecimento da noção de direitos (meio ambiente, paisagem e moradia digna). Idéia do direito à cidade. Introdução da função socioambiental da propriedade e novos requisitos Novas preocupações com a sustentabilidade urbana, à proteção do patrimônio histórico e cultural e à qualidade de vida. Integração entre Políticas Urbana e Ambiental com questões metropolitanas	Manutenção da ACG do entorno de gabarito do Parque das Dunas.	
	Concentração da questão social na Região Metropolitana. Agravamento da exclusão da população pobre do mercado formal de moradia. Aumento da ocupação de áreas ambientalmente frágeis.	Criação de um novo Sistema de Planejamento e Gestão Urbana. Criação do Conselho da Cidade. Criação de Sistema de Áreas Verdes e Arborização Urbana	Diminuição do gabarito das construções na ZET-2 (Via Costeira).	
Agravamento da qualidade ambiental da cidade (principalmente contaminação do aquífero.	Criação de Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social (SMHIS) para implementar Política Habitacional de Interesse Social (PHIS). Criação do CONHABIM e FUNHABIM. Prioridade ao interesse social e novas bases para uma política habitacional (moradia digna e adequada). Novas exigências na criação e regulamentação das AEIS. Novos instrumentos urbanísticos (direito de preempção, operações urbanas consorciadas e planos setoriais).	Incorporação das áreas verdes inseridas em Unidades de Conservação no Sistema de Áreas Verdes e Arborização Urbana		
	<u>Fatos importantes ocorridos no período:</u> Retração da demanda de imóveis por estrangeiros. Lançamento do “Programa Minha Casa Minha Vida” pelo Governo Federal. Crescimento de oferta de oportunidade para aquisição de imóveis, com restrições (de fato) de acesso ao Programa, por parte da parcela mais pobre da população. Aquecimento do setor imobiliário/construtivo. COPA 2014: incertezas quanto à possibilidade de harmonizar empreendimentos e obras correlacionadas, com princípios da função social da cidade, da função socioambiental da propriedade e da participação (democrático).			
MOMENTO POSTERIOR (2007/2009)	<u>Aspectos essenciais:</u> <u>Antes de 2009:</u> continuidade das posições adotadas em 2007 e mesmo referencial teórico. Aquisição de Base Cartográfica, o que motivou a revisão dos limites de todas s ZPA’s e proposição de normas para correção. Início de processo de regulamentação e revisões das ZPA’s (terceirização com acompanhamento da SEMURB – celebração de contrato com o IBAM). Processo interno de regulamentação de outras normas. Regulamentações encaminhadas à Câmara: a) Transferência do Potencial Construtivo; b) Conselho da Cidade; c) ZPA-7 – Projeto de Lei e Substitutivo.			
AÇÕES ADMINISTRATIVAS, FATOS MARCANTES E REGULAMENTAÇÕES	<u>Depois de 2009</u> – a mudança de Governo implica na alteração da orientação quanto ao processo de construção das normas de planejamento urbano e sua implementação. Ênfase no atendimento dos interesses do setor imobiliário/construtivo. Visão arrecadatória dos licenciamentos (ambientais e urbanísticos). Paradigma da “cidade como negócio” (destino turístico e lugar privilegiado para novos investimentos). Alterações do Plano Diretor de 2007 (ações e tentativas), com descumprimento do processo participativo e do princípio da publicidade. Manutenção do contrato com IBAM e acompanhamento da SEMURB (informações sobre problemas na execução do contrato). Falta de implementação do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana previsto no PD/2007. Envio ao Legislativo de nova proposta de regulamentação do Conselho da Cidade com vistas à necessidade institucional de realização da 4ª Conferência da Cidade; sendo, para tanto, aprovada a Lei 6013/2009. Ao final de 2009 não há nenhuma nova regulamentação de espaços especiais (ambientais e sociais) e de nenhum dos instrumentos urbanísticos de Reforma Urbana contidos no Plano Diretor de 2007; ressalvado a regulamentação do FURB que, contudo, não se encontra implementado. Em 2009 registram-se iniciativas isoladas e pontuais de criação de AEIS, no âmbito do Legislativo. Obs: em todo o período não se registra a aplicação dos instrumentos urbanísticos voltados à intervenção e controle da dinâmica imobiliária na cidade e de combate à especulação.			
Fonte: Autoria própria.				

Compreendida essa trajetória, necessário se fez explicitar os atributos e indicadores de proteção que albergam os espaços especiais (ambientais e sociais) inseridos no Plano Diretor de 2007, assim como as evidências do processo de fragilização que se constata no âmbito de sua proteção legal; tudo conforme se revelou da pesquisa realizada. Nesse sentido, foram compostos dois quadros referentes aos espaços especiais (ambientais e sociais) inseridos no Plano Diretor de 2007. O primeiro, tratando daqueles já regulamentados até dezembro de 2009 e o segundo, dos ainda não regulamentados até o mesmo momento.

Para melhor compreensão dos resultados que compõem os quadros específicos referentes aos espaços especiais (ambientais e sociais), reitera-se a visão sobre os conceitos estabelecidos no sentido de permitir identificar em todos os espaços especiais estudados pontos comuns de proteção e de fragilização.

Consideramos *atributos* as características intrínsecas a cada um dos espaços especiais protegidos, que justificam tecnicamente a manutenção da proteção instituída, e *indicadores*, os importantes fatos correlacionados que contribuem no fortalecimento e legitimidade da proteção, no sentido de sua manutenção.

As *evidências de fragilização* consistem especialmente na *flexibilização* da legislação *in pejus*¹¹⁰¹ (da proteção conquistada), consumadas ou tentadas, e nas omissões na *implementação* (*regulamentação* e *aplicação*) da legislação. Nesse mesmo item serão registrados outros aspectos correlacionados àquelas principais evidências de fragilização e que irão influir negativamente na manutenção da proteção legal conquistada. No caso dos espaços ainda não regulamentados, em geral serão considerados os atributos e alguns aspectos que contribuem para a fragilização dos direitos envolvidos, vez que o próprio fato de não serem regulamentados no prazo legalmente estabelecido já se constitui a expressão maior dessa fragilização no âmbito do dever de efetivação dos direitos, especialmente por parte do Executivo.

Destaca-se que, quanto aos espaços especiais sociais (AEIS), nos limitamos a tratar, nos quadros compilativos, daqueles nos quais incidem uma forte pressão no sentido da modificação e supressão de suas normas instituidoras (AEIS de Mãe Luiza e AEIS de Ponta Negra) ou na ausência de regulamentação de suas normas de proteção (o que acontece com as novas AEIS introduzidas no Plano Diretor de 2007 (Ponta Negra, Santos Reis, Rocas, Jacó/Rua do Motor e Alto do Juruá). Não serão compilados aspectos referentes à regulamentação da AEIS do Passo da Pátria (expostos no texto do

¹¹⁰¹ Serão consignadas tanto as tentativas como as ações concretizadas.

trabalho) por considerarmos que na mesma não se verificam as evidências de fragilização postas nas demais, em especial a flexibilização *in pejus* e a não implementação da legislação regulamentadora, ainda que se verifiquem evidentes problemas na execução dos projetos urbanísticos e de regularização fundiária legalmente previstos para ela, tributados às questões de falta de capacidade administrativa para atendimento das demandas sociais postas e não a pressões econômicas sobre essas áreas. Por considerar as situações peculiares da AEIS de Nova Descoberta (um caso *sui generis*) e das AEIS de Jardim Progresso e da Favela da África, onde não se verificam situações de flexibilização *in pejus* como na AEIS de Mãe Luiza e nas demais AEIS situadas em áreas costeiras, não serão as mesmas inseridas no quadro analítica a seguir. Contudo, é de se ressaltar que nelas também se verificam problemas na execução dos projetos urbanísticos e de regularização fundiária para ali previstos.

Quadro 19 –Atributos e indicadores de proteção dos espaços especiais (ambientais e sociais) constantes do PD/2007 e já regulamentados até dezembro de 2009 e evidências do processo de fragilização		
ESPAÇO ESPECIAL/HISTÓRICO NORMATIVO	ATRIBUTOS E INDICADORES DE PROTEÇÃO	EVIDÊNCIAS DE FRAGILIZAÇÃO
PARQUE DAS DUNAS (ZPA-2) Decreto Estadual 7237/77 PD 84 (ZPR) Constituição Estadual (1989) Decr. Est.10.388/89 (Plano de Manejo) c/ alterações Decr.Est.11.611/93. PD 1994 (ZPA- Subzona Preservação) PD 2007 (ZPA-2)	ATRIBUTOS Enorme relevância para proteção dos aquíferos, manutenção do clima, pesquisa científica, lazer e outros. Grande remanescente de Mata Atlântica (Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – Fase IV – Região Nordeste – UNESCO). Preservação cênica e paisagística dos componentes ambientais do Parque. Elemento de identidade e orientação – Ponto Marcante. Patrimônio comum dos norte-rio-grandenses (Constituição Estadual/1989). Objeto de atenção especial pela Lei Orgânica Municipal. INDICADORES Reconhecida necessidade de preservação desde 1977. Estudos técnicos para instituição do Plano de Manejo (IDEMA/RN). Reconhecida importância pela sociedade. Ações de defesa pelo Ministério Público Estadual e reconhecimento pelo Poder Judiciário Estadual.	OMISSÕES NA IMPLEMENTAÇÃO Nunca foi regulamentado por norma municipal. Especialmente até 1994, a legislação municipal do uso e ocupação do solo do entorno não incorporou as restrições ambientais decorrentes da fragilidade da área que compõe o Parque das Dunas. SITUAÇÕES DE FLEXIBILIZAÇÃO <i>IN PEJUS</i> Tentativa de supressão da área de controle do gabarito do entorno (1999 e 2007). ASPECTOS CORRELACIONADOS Inicialmente inserido num projeto governamental (voltado ao incentivo do setor turístico), onde se evidenciam fortes pressões da iniciativa privada, especialmente nos momentos das reformulações. Pressões nas áreas do entorno (de interesse turístico, de interesse social, de maior adensamento) desde a sua instituição. Forte pressão imobiliária em todo o seu entorno. Falta de ação administrativa e de cobrança por parte da sociedade quanto a normatização no âmbito local. Não se constata um envolvimento da comunidade local numa gestão mais ampla da UC inserida na ZPA-2, visualizando-se a importância da proteção integrada das áreas do entorno. Falta de visibilidade política necessária à consolidação da proteção da ZPA integrada com seu entorno.
ACG/ZET´s (em geral) PD 1984 PD 1994 PD 2007	ATRIBUTOS Possibilita o uso sustentado da área litorânea compatibilizando as atividades econômicas (especialmente o turismo) com os interesses sociais e difusos e com a proteção do patrimônio cênico-paisagístico. INDICADORES Preocupação com a área, em face da especulação imobiliária, desde as discussões para elaboração do Plano de 1984. PD/84 – fixou limite de gabarito provisório até regulamentação. PD/94 – manteve o regramento contido nas normas regulamentadoras. PD/2007 – manteve as ZET´s, incluindo as áreas de controle de gabarito nelas situadas como Subzona de Conservação das ZPA's.	OMISSÕES NA IMPLEMENTAÇÃO Regulamentações tardias ASPECTOS CORRELACIONADOS Permanente desejo do mercado na supressão do controle de gabarito (pressão junto ao Executivo)
ACG-ANAE/ZET-1 PD 1984 Lei 3607/87 PD 1994 PD 2007	ATRIBUTOS Possibilita a preservação do patrimônio cênico-paisagístico da enseada de Ponta Negra e Morro do Careca e o uso sustentado da área (fins econômicos, sociais e ambientais). INDICADORES Reconhecida importância desde o Plano Serete (1968). Estudo técnico fartamente discutido, com participação da sociedade. Lei construída com forte presença da comunidade – legitimidade da norma. Manutenção nos Planos posteriores sem alteração prejudicial. Impedimento de alteração prejudicial através de emenda na Câmara Municipal (no processo legislativo referente à LC 27/2000). Plano de 2007: inclusão nas ZPA's, como Subzona de Conservação; previsão de respeito aos limites da área, quando da nova regulamentação. A posição progressista do Judiciário em 2009.	SITUAÇÕES DE FLEXIBILIZAÇÃO <i>IN PEJUS</i> Tentativa da Administração Municipal (em 2000) de suprimir o controle de gabarito e aumentar a densidade em toda a área de Ponta Negra (também na ZET-1 e área <i>non edificandi</i>) – na elaboração da Lei Complementar 27/2000. ASPECTOS CORRELACIONADOS A compreensão patrimonialista do direito de propriedade pelo Judiciário (na década de 1990). Forte pressão imobiliária no bairro. Falta da fiscalização administrativa – ocupações irregulares na área <i>non edificandi</i> .
ACG/ZET-3 PD 1984 Lei 3639/87 PD 1994 PD 2007	ATRIBUTOS Possibilita a preservação do patrimônio cênico-paisagístico (área litorânea). INDICADORES Reconhecida importância desde o Plano Serete (1968). Estudo técnico fundamentado. Proposta de alteração da regulamentação, em sentido mais restritivo (1990), considerando a importância da preservação da paisagem da orla, a preservação da visão do Farol e a ausência de infraestrutura de suporte para grandes empreendimentos. Suspensão administrativa de novos licenciamentos. Manutenção nos Planos posteriores sem alteração prejudicial. PD 2007: inclusão nas ZPA's, como Subzona de Conservação.	SITUAÇÕES DE FLEXIBILIZAÇÃO <i>IN PEJUS</i> Expressa manifestação da Administração no sentido de estudar a revisão do controle de gabarito (2000). ASPECTOS CORRELACIONADOS Cobiça permanente por parte do mercado imobiliário. A regulamentação da ZET-3 suprimiu a visão de elemento do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (Farol de Mãe Luiza). Discursos de governos, com promessas de supressão do controle de gabarito.

ESPAÇO ESPECIAL/HISTÓRICO NORMATIVO	ATRIBUTOS E INDICADORES DE PROTEÇÃO	EVIDÊNCIAS DE FRAGILIZAÇÃO
ACG/ZET-2 PD 1984 Lei 4547/94 PD 1994 PD 2007	ATRIBUTOS Importante patrimônio cênico-paisagístico e valor ambiental (área litorânea). INDICADORES Manifestações da sociedade, desde a sua instituição, reconhecendo a importância da proteção ao patrimônio cênico-paisagístico daquela área litorânea. Decisão judicial favorável à preservação do patrimônio paisagístico (2007). Manifestações sociais contra a instalação de cerca na Via Costeira e construção de um muro que impediria o desfrute da paisagem. PD 2007: inclusão nas ZPA’s, como Subzona de Conservação; aumento da proteção ao patrimônio paisagístico da área. Expressivas manifestações sociais de apoio à ampliação da proteção do patrimônio paisagístico da área (no processo da tramitação legislativa do Plano de 2007) e aprovação de disposição legal com maior restrição de gabarito. Novas manifestações sociais e técnicas em defesa do patrimônio cênico-paisagístico no ano de 2008.	OMISSÃO NA IMPLEMENTAÇÃO Longo período sem regulamentação (10 anos). SITUAÇÃO DE FLEXIBILIZAÇÃO <i>IN PEJUS</i> Tentativa de impedir a maior proteção do patrimônio paisagístico – Emenda ao Plano Diretor de 2007 (prejudicial à preservação da paisagem). ASPECTOS CORRELACIONADOS Forte pressão do setor empresarial turístico sobre os Governos municipal e estadual.
ACG/PARQUE DAS DUNAS PD 1994 PD 2007	ATRIBUTOS Preservação cênica e paisagística dos componentes ambientais do Parque das Dunas. Proteção do patrimônio paisagístico. Essencial para garantir a manutenção do Parque das Dunas como Ponto Marcante (elemento de identidade e orientação). Manutenção das funções ambientais do Parque das Dunas (alimentação do aquífero, preservação da flora e fauna, equilíbrio climático e ambiental). Minimização de pressões sobre o Parque. INDICADORES Manifestações favoráveis da área acadêmica (UFRN) e da imprensa local. PD/2007: inclusão como Subzona de Conservação nas ZPA’s. Ação de defesa pelo Ministério Público Estadual e decisões favoráveis por parte do Poder Judiciário Estadual.	SITUAÇÕES DE FLEXIBILIZAÇÃO <i>IN PEJUS</i> Tentativa de supressão em 1999 (proposta da Lei Complementar n.22) por iniciativa do Executivo e reação do Legislativo que manteve o controle de gabarito da área. PD 2007: alteração dos limites pelo Legislativo sem fundamentação técnica e contrariando estudos apresentados ASPECTOS CORRELACIONADOS Em 1994: forte reação do setor construtivo contra a sua criação. Em 1997: manifestações contrárias do setor construtivo. Em 1998 e 1999: manifestações contrárias da Administração (direção do IPLANAT). Áreas cobiçadas pelo mercado diante do crescente processo de verticalização do entorno e de seu atrativo como lucro nas negociações imobiliárias.
ZPA-1 (San Vale) PD 1994: instituição como ZPA/Subzona Conservação Lei 4.664/95 PD 2007: mantida como ZPA	ATRIBUTOS Grande potencialidade de recursos naturais e enorme fragilidade ambiental. Principal área de recarga do aquífero subterrâneo da cidade, que garante água potável, além de proteção da flora, fauna e dunas. INDICADORES Participação da sociedade nos debates iniciais sobre o uso e ocupação da área. Regulamentação (Lei 4664/95) precedida de estudo técnico elaborado pela ECOPLAN. Instituição de Unidade de Conservação (Parque Municipal da Cidade – Decreto 8708/2006, alterado pelo Decreto 8093/2007). Aumento da área integrante da ZPA-1 (pela Lei 4.664/95). Ações de defesa pelo Ministério Público Estadual. Posição do Judiciário determinando restrições ao uso da área enquanto não atendidas condições de resguardo. Elaboração de Plano de Manejo (em 2006) precedida de aprofundado estudo técnico (Departamento de Geografia – UFRN). Diversas proposições para promover efetiva proteção da área. Decisão judicial de primeiro grau determinando a implantação de Sistema de Esgotamento Sanitário em toda a SZ2 (Subzona de Uso Restrito); decisão confirmada pelo TJ/RN (que veio aumentar o prazo para implantação).Grande manifestação da sociedade (2010) através de campanha para evitar a contaminação do último manancial de água potável e para conseguir recursos para a instalação do sistema de esgotamento (subscrição de abaixo assinado com 21.532 assinaturas).Convênio celebrado entre os Governos Federal e Estadual para apoio à execução do Sistema de Esgotamento Sanitário de <i>San Vale</i> (2010).	OMISSÕES NA IMPLEMENTAÇÃO Omissão administrativa (por 12 anos) na elaboração do Plano de Manejo e do Plano de Saneamento Básico (obrigações: Lei 4664/95). Instituída em área loteada e não utilização, pelo Poder Público, de instrumentos de compensação nos casos de esvaziamento total do conteúdo do direito de propriedade. ASPECTOS CORRELACIONADOS Construção sem licenciamento – prolongamento da Prudente (1994). Omissões administrativas do Município durante longo período. Urbanização de áreas (de significativo valor ambiental e importantes funções ecossistêmicas) no interior e no entorno imediato. Ocupações irregulares. Grande pressão do mercado imobiliário. Progressiva perda da qualidade do aquífero subterrâneo. Até o final de 2009, o Plano de Manejo elaborado em 2006 (UFRN) ainda se encontrava em trâmite administrativo. Dificuldades da Administração na gestão diante de problemas como presença de lixo e entulho na área, retirada de madeira e areia para a construção civil, saneamento inadequado e outras agressões.
ZPA-3 (entre Rio Pitimbu e Av. dos Caiapós) PD 1984 (ZPM) Código de Meio Ambiente do Município (1992) PD 1994 (ZPA – Subzona Conservação) Lei 5.237/2001 PD 2007 (ZPA)	ATRIBUTOS Preservação de recursos hídricos e ecossistema dunar. Engloba parte da bacia hidrográfica do Rio Pitimbu, com solo fértil nas margens, caracterizadas por feições de terraços e vertentes com dunas sobrepostas. Suprimento de água doce para a Lagoa do Jiqui. INDICADORES Estudo técnico para regulamentação (1995). Reconhecimento da vertente do Rio Pitimbu e dos cordões dunares do Pitimbu como áreas de preservação permanente no Código de Meio Ambiente do Município (1992). Interesse supramunicipal na proteção do Rio Pitimbu. Legislação federal concedendo maior proteção aos ecossistemas naturais ali existentes após a edição da lei regulamentadora daquela ZPA. Legislação estadual de proteção ao Rio Pitimbu. Movimento social voltado à proteção do Rio Pitimbu e a área do entorno.	OMISSÕES NA IMPLEMENTAÇÃO Não utilização, pelo Poder Público, de instrumentos de compensação pelo esvaziamento total do conteúdo do direito de propriedade (nos casos em que se faz necessário). ASPECTOS CORRELACIONADOS Não integração de municípios limítrofes com relação à proteção do manancial hídrico. Ocupações por população de baixa renda. Ausência de medidas no sentido de integração de ações e legislações de proteção, por parte do Município de Natal e Governo do RN. Dificuldades na gestão administrativa.

ESPAÇO ESPECIAL/HISTÓRICO NORMATIVO	ATRIBUTOS E INDICADORES DE PROTEÇÃO	EVIDÊNCIAS DE FRAGILIZAÇÃO
ZPA-4 (cordões dunares do Guarapes) Código de Meio Ambiente do Município (1992) PD 1994: instituição: ZPA/Subzona Conservação Lei 4.912/97 PD 2007 (ZPA)	ATRIBUTOS Preservação de campo dunar. Cordões de dunas de relevante beleza cênico-paisagística da cidade, em virtude dos contrastes de relevo, como tabuleiro costeiro e o estuário do Rio Potengi. Importância na minimização de escoamento pluvial. INDICADORES Estudos técnicos para regulamentação (1996). Reconhecimento dos cordões dunares de Guarapes como áreas de preservação permanente no Código de Meio Ambiente do Município (1992) Ampliação dos limites (após PD 1994) na regulamentação da área (Lei 4.912/97), o que foi mantido pelo Plano de 2007.	OMISSÃO NA IMPLEMENTAÇÃO Não utilização, pelo Poder Público, dos instrumentos de compensação pelo esvaziamento total do conteúdo do direito de propriedade (quando necessário). ASPECTOS CORRELACIONADOS Instituída em área loteada e parcialmente objeto de ocupação por população de baixa renda. Não enfrentamento, pelo Poder Público, do problema habitacional dos ocupantes (famílias de baixa renda) daquela área de fragilidade ambiental. Decisão judicial condenatória do município ao pagamento de vultosa indenização por desapropriação indireta em face de ação indenizatória promovida por proprietário de extensa área na ZPA-4.
ZPA-5 (Lagoinha) Pequena parte no PD 1984 (como ZPM). PD 1994 - ZPA-Subzona Conservação. Lei 5565/2004 alterada pela Lei Promulgada 228/2004. PD 2007 – ZPA	ATRIBUTOS Área formada por complexo de lagoas e dunas, com desenvolvimento de vegetação, com espécies predominantes de formação de tabuleiro litorâneo e espécies da Mata Atlântica. Uma das principais áreas de recarga dos aquíferos da cidade. INDICADORES Estudos técnicos elaborados pela SEMURB (ressalvada falha verificada em momento posterior). Intensa mobilização (popular, técnica e institucional) contra alterações promovidas pela Lei Promulgada 228/2004. Suspensão da executoriedade da Lei Promulgada nº228/04 (pelo Decreto nº7547/2004). Promoção de Ação Direta de Inconstitucionalidade (pelo Ministério Público Estadual). Reafirmação da grande relevância ambiental da área em manifestações técnicas da SEMURB (2009) por ocasião de indeferimentos de pedidos de licenciamento de construção, com utilização dos princípios da prevenção e da precaução.	SITUAÇÃO DE FLEXIBILIZAÇÃO <i>IN PEJUS</i> Graves modificações através de alterações procedidas pela Lei Promulgada 228/2004 (inexistência de quaisquer fundamentos e justificativas técnicas). ASPECTOS CORRELACIONADOS Forte pressão imobiliária. Decisão do Tribunal de Justiça do RN declarando constitucional a Lei Promulgada 228/2004 (decisão ainda não transitada em julgado) e consequentes pedidos de licenciamento com fundamento nesta Lei. Dificuldades administrativas na gestão diante de problemas como construções irregulares (de alto, médio e baixo padrão), associados à prática de queimadas, colocação de lixo e entulhos, retirada de areia e outras agressões.
AEIS DE MÃE LUIZA PD 1994 LEI 4663/95 PD 2007	ATRIBUTOS Principal instrumento de prevenção da especulação imobiliária: limitação máxima dos lotes e impedimento de remembramento, com exceções. Condicionamento do uso e ocupação do solo ao interesse social, à base físico-ambiental e sua infraestrutura. Ocupação sustentável em área ambientalmente frágil e de relevância social. INDICADORES Construção participativa e democrática da lei regulamentadora. Forte participação da comunidade e da sociedade organizada em sua defesa (especialmente nos momentos de ameaça à desconstrução da proteção conquistada). Ações de defesa adotadas pelo Ministério Público Estadual.	SITUAÇÃO DE FLEXIBILIZAÇÃO <i>IN PEJUS</i> Tentativas de alteração da regulamentação: no processo de tramitação legislativa do Plano de 2007 e no ano de 2009. ASPECTOS CORRELACIONADOS Oposição do setor construtivo e imobiliário desde o momento de sua instituição (alegação de “guetificação”). Permanente desejo do setor construtivo pela desconstituição da AEIS situadas em áreas costeiras valorizadas pelo mercado.
Fonte: Autoria própria.		

Quadro 20 – Atributos e indicadores de proteção dos espaços especiais (ambientais e sociais) constantes do PD/2007, ainda não regulamentados até dezembro de 2009 e aspectos correlacionados ao processo de fragilização			
ESPAÇOS ESPECIAIS/HISTÓRICO NORMATIVO	ATRIBUTOS E INDICADORES DE PROTEÇÃO	ASPECTOS CORRELACIONADOS AO PROCESSO DE FRAGILIZAÇÃO	OBSERVAÇÕES REFERENTES À REGULAMENTAÇÃO
ZPA-6 (Morro do Careca e dunas fixas contínuas) PD 1984 (ZPR) PD 1994 (ZPA- Subzona de Preservação) PD 2007 (ZPA) – preservação de todo o platô no entorno do Morro	ATRIBUTOS Recanto natural de notável beleza por seus aspectos panorâmicos, florísticos, paisagísticos, de interesse cultural, recreativo e turístico. Integra conjunto paisagístico da enseada e dunas da Praia de Ponta Negra. Bem cultural ambiental dotado de valor histórico, monumental, paisagístico e de beleza natural inquestionável e como elemento de identidade e orientação (Ponto Marcante). Considerado paisagem singular, patrimônio cultural e paisagístico. Objeto de atenção especial pela Lei Orgânica Municipal. Patrimônio comum dos norte-rio-grandenses (Constituição Estadual/1989). Importância no campo da atividade turística. INDICADORES Medidas liminares determinando providências imediatas de proteção (em vigor desde 1997). Decisão judicial (2004) reconhecendo a importância ambiental e cultural da área e determinando medidas de resguardo ambiental. Amplas manifestações contrárias da população à desfiguração da área do entorno (caso dos espigões de Ponta Negra) – 2006/2010. Ações do Ministério Público em favor da proteção do entorno. Em andamento no IDEMA, o processo de criação da Unidade de Conservação do Morro do Careca. Aprovação do tombamento pelo Conselho Municipal de Cultura de Natal, em razão do notório valor cênico-paisagístico.	Autorização administrativa para construção de edifícios em áreas no entorno do Morro do Careca (2006 e 2009) com desatenção à legislação estadual e federal incidente. Forte pressão imobiliária nas áreas do entorno.	Regulamentação em andamento (IBAM). Existe proposta de criação da Unidade de Conservação do Morro do Careca por norma estadual. Projeto de Lei visando à correção dos limites fixados no Plano de 2007 encaminhado à Câmara Municipal. Proposição da SEMURB e parecer favorável do CONPLAM
ZPA-7 (Forte dos Reis Magos e entorno) PD 1994 (ZPA- Subzona Conservação) PD 2007 (ZPA)	ATRIBUTOS Sítio de relevante valor artístico, arquitetônico, cultural, turístico e histórico, onde se encontra a Fortaleza dos Reis Magos (situado entre a zona de praia, construído sobre arrecifes adjacentes ao estuário do Potengi, e tombado pelo Patrimônio Histórico Nacional). INDICADORES Reconhecimento dos atributos ambientais e paisagísticos da área desde o Plano Serete (1968). Reconhecimento dos cordões dunares da Praia do Forte como áreas de preservação permanente no Código de Meio Ambiente do Município (1992). Estudo técnico da SEMURB desfavorável à terraplanagem de grande parte da área. Ações de defesa por parte do Ministério Público Federal.	Forte pressão na área face à construção da Ponte Newton Navarro e ao crescimento da Zona Norte. Autorização administrativa para terraplanagem (desmontagem de duna vegetada), com parecer favorável do CONPLAM (2009).	Alegações de que a primeira proposta de regulamentação ocorreu com finalidade específica (possibilitar o uso para pretendido equipamento privado). Proposta elaborada na SEMURB, com análise pelo CONPLAM (em dois momentos) e envio à Câmara Municipal. Restrita participação da sociedade na proposta. Câmara Municipal solicitou novo parecer do CONPLAM e de outros órgãos: Ministério Público, Capitania dos Portos, CODERN e do Serviço de Vigilância Sanitárias dos Portos, Aeroportos e Fronteiras. Retirada da proposta pelo Executivo e reapreciação pela SEMURB que, através de sua equipe, reelaborou nova proposta que foi apresentada ao Ministério Público (em 2010), e debatida em duas audiências públicas, gerando uma proposta de consenso
ZPA-8 (Ecossistema manguezal e estuário do Rio Potengi/Jundiaí) PD 84 (ZPM) PD 94 (ZPA – Subzona Conservação) PD 2007 (ZPA)	ATRIBUTOS Presença de manguezal, estuário, bacia hidrográfica e nascentes do Rio Jaguaribe. Importância ambiental e socioeconômica do manguezal. Resguardo do patrimônio cênico-paisagístico da orla fluvial da Redinha. INDICADORES Reconhecimento do estuário do Rio Potengi e cordões dunares da Redinha como áreas de preservação permanente no Código de Meio Ambiente do Município (1992). Acréscimo de área no PD 2007 para inclusão de mangue e preservação paisagística. Atuação do Ministério Público Estadual (2008/2009) contra o licenciamento de grandes empreendimentos imobiliários com utilização das regras do PD/94 (interposição de ação civil pública c/ pedido liminar – jun.2008). Unidade de Conservação Estadual (Parque Estadual Mangues do Potengi) em processo de criação pelo Governo do Estado do RN.	Submetida à grande pressão imobiliária pelo crescimento da Zona Norte, com construção da Ponte Newton Navarro. Licenças concedidas (2008 e 2009) para construção de grandes empreendimentos imobiliários na área, com utilização das regras contidas no PD/94, com aprovação do CONPLAM. Falta de julgamento do pedido liminar da ACP até o final de 2009. Novos pedidos de licenciamento em curso. Falta de avaliação dos efeitos cumulativos dos empreendimentos em área ambientalmente frágil e de enorme importância paisagística. Problemas relacionados a usos indevidos nas margens dos rios. Ocupações irregulares. Conflito com atividades econômicas (destacando-se a carcinicultura). Desmatamento do manguezal. Presença de lixo nas nascentes e no manguezal.	Até o final de 2009, ainda não havia sido publicizada a proposta de correção dos limites fixados no Plano de 2007. Proposição da SEMURB e parecer do CONPLAM. Regulamentação em andamento (IBAM).

ESPAÇOS ESPECIAIS/HISTÓRICO NORMATIVO	ATRIBUTOS E INDICADORES DE PROTEÇÃO	ASPECTOS CORRELACIONADOS AO PROCESSO DE FRAGILIZAÇÃO	OBSERVAÇÕES REFERENTES À REGULAMENTAÇÃO
ZPA-9 (lagoas e dunas ao longo do Rio Doce) PD 1984 (ZPM) PD 1994 (ZPA – Subzona Conservação) PD 2007 (ZPA)	ATRIBUTOS Ambiente de potencial paisagístico e turístico, compreendendo o sistema de dunas e lagoas associados ao vale do Rio Doce. Além das funções de perenização do rio e de recarga dos aquíferos, esse complexo é utilizado em atividades agrícolas. INDICADORES Reconhecimento da vertente do Rio Doce como áreas de preservação permanente no Código de Meio Ambiente do Município (1992). Acréscimo de área no PD 2007 para adequação ao curso do rio.	Problemas relacionados a usos indevidos nas margens dos rios. Ocupações por população de baixa renda.	Regulamentação em andamento (IBAM).
ZPA-10 (Farol de Mãe Luiza e entorno) Existente como área de conservação na Lei 4665/95 (AEIS/Mãe Luiza). Criada como ZPA no PD 2007	ATRIBUTOS Área de encostas dunares de valor cênico-paisagístico, histórico, cultural e de lazer. INDICADORES Acréscimo de área ambientalmente protegida no PD 2007, com o respaldo da comunidade de Mãe Luiza	Pressões imobiliárias nas áreas do entorno. Ocupação por população de baixa renda.	Regulamentação em andamento (IBAM).
ZET-4 PD 1994 PD 2007	ATRIBUTOS Importante patrimônio paisagístico e valor ambiental da área. INDICADORES PD/2007: inclusão como Subzona de Conservação nas ZPA’s. Objeto de ação civil pública visando o respeito a limitações ambientais previstas para a área no PD/2007.	Falta de visibilidade da importância ambiental dessa área, por parte da sociedade e do Poder Público. Pretensão de empreendimentos imobiliários em dissonância com as regras de proteção paisagística contidas no PD/2007.	Informações sobre proposta técnica já preparada pela SEMURB, a ser ainda apresentada ao CONPLAM.
ZONA ESPECIAL NORTE PD 2007	ATRIBUTOS Área de enorme valor cênico-paisagístico, onde se visualiza todo o estuário do Potengi, o Parque das Dunas e a cidade. INDICADORES Respaldo popular nos momentos de discussão no âmbito da Conferência de Revisão do Plano Diretor.	Desconhecimento, por parte da população em geral, sobre a potencialidade da área visualmente protegida. Ausência de qualquer providência administrativa voltada à regulamentação dessa área. Licenciamentos concedidos sem considerar a importância ambiental e paisagística desta Zona	Não se registram medidas tendentes à regulamentação.
AEIS 2 (sob influência de empreendimentos): Ponta Negra, Santos Reis, Rocas, Jacó/Rua do Motor e Alto do Juruá. PD/2007	ATRIBUTOS Relevância social diante da situação de risco evidenciada nos estudos para elaboração da Política Municipal de Habitação de Interesse Social. Reconhecimento no PD/2007. INDICADORES Grande participação popular na definição e delimitação dessas AEIS no PD/2007. Fixação imediata no PD/2007 de restrições destinadas ao resguardo dessas áreas. Quanto à Ponta Negra: registros de necessidade de regulamentação específica da Vila de Ponta Negra desde 1985 (época da discussão para a regulamentação da ZET-1). Estudos fundamentados elaborados no âmbito da UFRN, compatibilizando a proteção do direito à moradia de população de interesse social com a proteção ambiental da área (entorno do Morro do Careca).	Ausência de edição de normas necessárias à efetivação da PHMIS (art.99-PD/2007). Não constituição do CONHABIN nem funcionamento do FUNHABIN. Permanente desejo do setor construtivo pela desconstituição da AEIS situadas em área costeira valorizada pelo mercado imobiliário. <u>Ponta Negra</u> : manifestações de legisladores no sentido de supressão da AEIS. Descumprimento do prazo estabelecido no PD/2007 para regulamentação. Manifestações contrárias de pequeno grupo de moradores.	Não se registra qualquer medida concreta do Poder Público no sentido de regulamentação dessa AEIS.
Fonte: Autoria própria.			

**| PARTE III | FUNDAMENTOS E INSTRUMENTOS DE
ENFRENTAMENTO DA FRAGILIZAÇÃO DOS DIREITOS
FUNDAMENTAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE NO
ÂMBITO DE SUA EFETIVAÇÃO/CONCRETIZAÇÃO ESTATAL**



A análise da situação fática e legislativa posta no município de Natal revelou um processo de fragilização na proteção legal dos direitos fundamentais (à moradia e ao meio ambiente, neste incluído o direito à paisagem)¹¹⁰² e seus espaços especiais no âmbito do *dever estatal de efetivação/concretização* desses direitos.

Constatou-se que evidências dessa fragilização se expressam de diversas formas, seja no momento da elaboração da legislação urbanística e ambiental, seja quando da modificação dessa legislação em prejuízo dos direitos por ela resguardados (flexibilização *in pejus*) ou, ainda, no momento posterior, quando não é editada a regulamentação necessária para que seja dada efetividade àquelas normas concretizadoras dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia (em nível local) e também quando aquela legislação não é aplicada no âmbito da gestão administrativa.

Nesse cenário, aparecem, de forma nítida, o Legislativo e o Executivo, que exercem o papel de protagonistas (ora como “vilão” ora como “mocinho”) na “novela” da falta do cumprimento do *dever geral de efetivação/concretização* dos direitos fundamentais no espaço urbano. Por outro lado, não se pode omitir o papel do Judiciário nesse cenário que, em maior ou menor grau, coloca em prática – no caso concreto – seu dever de *efetivar/concretizar* os direitos fundamentais.

Ainda que postas tais evidências, podemos dizer que se revela em Natal um movimento ascendente e progressivo no sentido de uma maior proteção e garantia aos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia e o reconhecimento de importantes atributos e elementos indicadores da necessidade de consolidação da proteção àqueles espaços especiais urbanos¹¹⁰³.

Pode-se dizer que, em seus aspectos centrais, a realidade encontrada em Natal não diverge muito do que ocorre em outras cidades brasileiras e até mesmo em outros países. E, como vimos, as evidências de um processo de fragilização de direitos ocorrem não apenas com relação às normas referente aos espaços especiais nas cidades, mas envolvendo as normas protetivas de direitos sociais, coletivos e difusos que entrem em colisão com os objetivos de acumulação e reprodução do capital nas cidades.

¹¹⁰² Deve se ter em conta de que todas vezes que nos referirmos aos direitos fundamentais nesta Parte do trabalho estamos a considerar os direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (incluindo a paisagem) e o direito à moradia, na perspectiva teórica posta na Parte I.

¹¹⁰³ Importante recordar que as referências aos *espaços especiais urbanos* tratados nesta Parte do trabalho devem ser lidas como aos *espaços especiais ambientais* (que, na legislação do Município de Natal, são as zonas de proteção ambiental, as áreas de controle de gabarito e as áreas *non aedificandi*) e os *espaços especiais de interesse social* (que, como vimos na Parte II do trabalho, são denominados AEIS na mesma legislação municipal).

Ocorre que, como vimos na primeira parte deste estudo, no campo teórico os direitos à moradia e ao meio ambiente encontram amparo em substancial regime jurídico (dos direitos fundamentais), informado por normas internacionais, que encontram expressão concreta no sistema jurídico brasileiro, especialmente a partir da normatização contida na Constituição Federal de 1988 e da legislação infraconstitucional dela decorrente ou por ela recepcionada.

Tomando por conta essa principal constatação, buscaremos refletir sobre formas de enfrentamento (no campo da teoria jurídica) do processo de fragilização de direitos, apontando fundamentos e instrumentos jurídicos que possam ser utilizados nas ações tendentes a cobrar do Estado – especialmente do Estado-Legislação e do Estado-Administração – o devido exercício do seu *dever geral de efetivação/concretização* dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia no meio urbano, inseridos na perspectiva do direito fundamental à *cidade sustentável*.

Com a certeza de que a questão é complexa e que escapa da tentativa de dar conta de uma solução – que, na verdade, inexistente pelo fato de passar por diversas questões (especialmente políticas e econômicas)¹¹⁰⁴ – o que pretendemos nesse momento é apontar algumas ideias, que emergem de uma análise aprofundada do problema, no intuito de contribuir para o aperfeiçoamento teórico-prático do debate sobre a efetividade das normas concretizadoras dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia, em âmbito local, considerando a importância da instituição dos espaços especiais urbanos (ambientais e sociais).

Importante considerar que a intenção não é sugerir a adoção de métodos de proteção dos direitos fundamentais (o que remeteria a tese para o âmbito do Direito Constitucional). Tampouco se pretende discutir os meios jurisdicionais (existentes no sistema jurídico brasileiro, como a ação direta de inconstitucionalidade, a ação civil pública¹¹⁰⁵, a ação popular, dentre outros) para provocar a ação dos titulares dos direitos ou dos órgãos competentes, perante o Judiciário no caso de ações e omissões estatais contrárias à sua proteção, e que devem ser utilizados quando necessário. O que primordialmente buscamos é, a partir da discussão jurídica de um evidente (e grave) problema posto no âmbito da construção e aplicação da legislação urbana, encontrar

¹¹⁰⁴ Como lembra Maricato (2008, p. 102), “o direito está assegurado no papel, o que não deixa de ser importante, mas para implementá-lo é outra coisa e passa pelas relações de poder que definem a aplicação da lei no Brasil.”

¹¹⁰⁵ Lembremo-nos que o Estatuto da Cidade, em seu artigo 53, acrescentou à possibilidade de ajuizamento de ação civil pública para apuração de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados à *ordem urbanística*.

argumentos que possam servir de suporte jurídico à reação dos titulares dos direitos (através de meios jurisdicionais ou não), ou dos órgãos competentes, contra aquelas ações e omissões por parte do Estado que venham resultar na agressão a direitos fundamentais concretizados (através do tempo e da participação social), suprimindo ou alterando a legislação protetiva, desproporcionalmente e de forma injusta do ponto de vista daqueles titulares dos direitos subjetivos protegidos; ou deixando de dar efetividade a essa legislação. Tais argumentos também poderão servir como fundamentos a serem postos na seara jurisdicional, no caso de utilização das ações judiciais já existentes, compreendendo o julgador também como agente de concretização de direitos fundamentais.

Ciente de que o tema envolve aspectos teóricos da disciplina do Urbanismo e do Direito (no âmbito constitucional, administrativo, urbanístico e ambiental), procuraremos aqui explicitar elementos próprios de cada um dos campos teóricos, articulando-os na medida em que sejam relevantes para a construção das reflexões e proposições; sem que a intenção seja um maior aprofundamento sobre cada um deles.

| CAPÍTULO 8 | A PROTEÇÃO DOS DIREITOS AO MEIO AMBIENTE E À MORADIA NO ÂMBITO DA ELABORAÇÃO, MODIFICAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA LOCAL: CONTRIBUTOS TEÓRICO-PRÁTICOS

Na busca de apontar meios de enfrentamento do processo de fragilização de direitos evidenciado no município de Natal, ciente da relação jurídica *direito subjetivo ↔ dever objetivo estatal*, que ampara os direitos fundamentais estudados e seus espaços especiais e de sua normatização no sistema jurídico brasileiro, necessário se faz voltar o foco para algumas regras e princípios, sob uma outra abordagem: a função de condicionantes e limitadores da ampla discricionariedade legislativa e administrativa no exercício das atividades de elaboração, modificação e implementação da legislação urbana local.

8.1 UMA NECESSÁRIA COMPREENSÃO SOBRE A QUESTÃO DA DISCRICIONARIEDADE

Ainda que não caiba aqui um maior aprofundamento sobre a matéria, é imprescindível chamar a atenção para a questão da discricionariedade, já que entendemos que o enfrentamento do processo de fragilização de direitos passa por uma (re)discussão da matéria no âmbito da doutrina jurídica.

Necessário registrar que enquanto o tema da discricionariedade administrativa é objeto de tratamento pela doutrina administrativista desde longa data; o tema da discricionariedade legislativa é ainda bastante recente na doutrina jurídica¹¹⁰⁶.

No âmbito do Direito Administrativo, o poder discricionário é conceituado como “a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 47). Suscitando a ideia de liberdade dentro da lei, ou nos limites dela, a discricionariedade administrativa é definida como

¹¹⁰⁶ Destacando-se, portanto, os estudos de Caio Tácito (1992) (1993) e de Serrano (1997), que em muito contribuirão na formulação do raciocínio aqui posto.

[...] a margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar com sua vontade ou juízo a norma, diante do caso concreto, segundo critérios subjetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetos consagrados no sistema legal. (MELLO, 2008, p. 424).

Essa compreensão é alargada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, para quem, em vez de afirmar-se que “a discricionariedade é liberdade de ação limitada pela lei” melhor concebê-la como “liberdade de ação limitada pelo *Direito*” (DI PIETRO, 2007, p. 173)¹¹⁰⁷.

Como lembra Gustavo Binzenbojm, nos últimos anos no Brasil, a doutrina administrativista vem admitindo uma esfera de *discricionariedade justificável*¹¹⁰⁸, em face do reconhecimento da eficácia normativa dos princípios jurídicos, que vinculariam diretamente a atuação discricionária da Administração Pública. Isso ocorre, pela superação da concepção positivista de que todo o direito está contido na lei, motivando a concentração de esforços no sentido da superação de um “modelo de Estado de direito formal em benefício de um Estado de direito material” (BINENBOJM, 2008, p. 208). Como resultado, tem-se a fundamentação da atividade administrativa na “vinculação à ordem jurídica como um todo (princípio da juridicidade), o que vem se reforçar com o constitucionalismo, que acabou por consagrar os princípios gerais ou setoriais do direito na Lei Maior” (BINENBOJM, 2008, p. 208).

Ainda que o conceito de discricionariedade seja geralmente tratado no âmbito da atuação da Administração Pública¹¹⁰⁹, como dito antes, pode-se entendê-lo como consubstancial do Estado de Direito, elemento absolutamente necessário desse. (SERRANO, 1997). Desse modo, é possível a sua formulação enquanto categoria da teoria geral do Direito; sendo um “conceito encontrado em todos os rincões da ciência jurídica, e tido como sinônimo da margem de ação não vinculada oferecida ao destinatário da norma” (SERRANO, 1997, p. 33). Assim ocorre, nos termos postos por Serrano,

[...] em virtude da natureza dinâmica do sistema jurídico, no qual uma norma jurídica sempre encontra seu fundamento de validade na norma

¹¹⁰⁷ Nessa obra encontra-se uma aprofundada (e importante) abordagem sobre a discricionariedade administrativa no âmbito da Constituição Federal de 1988.

¹¹⁰⁸ Lembra Binzenbojm (2008, p. 208) que essa expressão é de Germana de Oliveira Moraes (2004, p.34), “Controle Jurisdicional da Administração Pública”.

¹¹⁰⁹ No contexto do neoconstitucionalismo e da constitucionalização do direito administrativo, a discricionariedade administrativa vem sendo cada vez discutida. A esse respeito ver Binzenbojm (2008) e Mello (2001).

superior e esta última na que lhe é superior, e assim sucessivamente até a Constituição (direito posto), que por sua vez fundamenta sua validade na norma fundamental pressuposta. É característica do sistema normativo regular a criação dos elementos (normas jurídicas) que o constituem, numa constante realização de si mesmo. (SERRANO, 1997, p. 33).

Embora evidente seja essa hierarquia que perpassa o sistema jurídico, no qual as normas estão sempre em relação de vinculação com a norma superior que lhes serve de fundamento de validade, por serem expressas pela linguagem, as prescrições jurídicas “contam com uma incompletude e vagueza de significado inexpurgáveis, não vinculando integralmente as normas inferiores e deixando ao produtor da norma subalterna uma inegável margem de liberdade de decisão” (SERRANO, 1997, p. 33). E é essa margem de decisão, de livre apreciação, de conduta não vinculada, que pode ser expressa a partir da palavra “discrecionarietà” (em seu amplo significado). (SERRANO, 1997, p. 34).

No debate jurídico o tema da discrecionarietà legislativa (ou a margem de liberdade do legislador)¹¹¹⁰ também se coloca em pauta em face da crescente preocupação com o desvio de poder no exercício da função legislativa. Nesse contexto, importante é o pensamento de Caio Tácito, doutrinador que, no Brasil, veio inaugurar o debate sobre a presença da discrecionarietà na atividade legislativa, discutindo a necessidade de estabelecer limites ao seu exercício. Diz o citado autor:

No exercício de suas funções e nas matérias a eles afeta, os órgãos legislativos, em princípio, gozam de discrecionarietà peculiar à função que desempenham.

Temos, contudo, sustentado a necessidade de temperamento da latitude discrecionária de ato do poder legislativo, ainda que fundado em competência constitucional e formalmente válida. O princípio geral de direito de que toda e qualquer competência discrecionária tem como observância da finalidade que lhe é própria, embora historicamente vinculado à atividade administrativa, também se compadece, a nosso ver, com a legitimidade da ação do legislador (TÁCITO, 1992, p. 4).

No mesmo caminho, tem-se o pensamento de Lênio Streck que, no contexto da discussão do neoconstitucionalismo, considera que embora seja larga a discrecionarietà das políticas de governo, ela não é absoluta – já que não significa

¹¹¹⁰ Embora esse tema comporte uma série de aprofundamentos teóricos, no campo do Direito Constitucional, o que importa aqui é pontuá-lo no debate sobre a fragilização de direitos que se apresenta no âmbito da elaboração, modificação e implementação da legislação urbana local, onde se expressa o *dever geral de efetivação/concretização* dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia.

plena liberdade nem arbitrariedade –, pois os governos constitucionais devem atuar de acordo com a Constituição (STRECK, 2005, p. 305). Nesse sentido, entende o doutrinador que “a política não pode ser conduzida simplesmente por juízos de oportunidade, mas também está vinculada a padrões e parâmetros jurídicos, especialmente constitucionais.” (STRECK, 2005, p. 305). Assim, sendo a Constituição a base da legislação, ainda que o legislador tenha uma margem de atuação política própria, pode o mesmo se submeter a limites advindos das diretrizes constitucionais. Isso leva à compreensão de que a Constituição não é neutra, mas “contém um programa de atuação que se impõe para o Estado e a Sociedade” (STRECK, 2005, p. 305).

Entendendo-o, então, como inserido nas ideias trazidas pelo neoconstitucionalismo, podemos dizer que o debate sobre a discricionariedade legislativa e administrativa traz a tona o *dever objetivo* de seus respectivos atores na *efetivação/concretização* de direitos fundamentais; razão pela qual tomando a direção das normas constitucionais, a realização de suas tarefas não pode estar dissociada dos fins e objetivos fundamentais postos na Carta Maior. Ou seja, o produzir as leis (originalmente ou nos momentos de suas alterações), deve estar voltado ao “para que”, que deve ter suporte objetivo nas normas constitucionais que regem a matéria objeto da atividade legislativa; o mesmo ocorrendo no momento da regulamentação e aplicação daquelas leis. Nesse sentido, fica evidente a possibilidade de tratar também da discricionariedade no âmbito de atuação da atividade legislativa, mormente quando se está a tratar do processo de criação e modificação de normas de planejamento urbano.

Deixando as questões conceituais e adentrando no campo da construção das normas urbanas locais, é necessário recordar alguns aspectos. Como vimos no Capítulo 1, no dever de *efetivar/concretizar* os direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia nas cidades, cabe ao Estado, dentre outras coisas, instituir espaços especiais urbanos (ambientais e sociais). Nessa tarefa, geralmente atuam o Legislativo (dada a sua atividade de produzir leis) e o Executivo, que participa tanto do processo de criação da mesma legislação (antes de sua remessa ao Legislativo) como em sua atividade normativa regulamentadora¹¹¹¹, em razão do exercício da atividade de planejamento urbano. Ademais, em geral, ambos os Poderes também participam dos momentos de revisão e alteração (ou seja, da modificação) dessas normas, no sentido de atender à

¹¹¹¹ Quando essa ocorre por meio de instrumentos normativos que prescindem da atuação do legislador, como os decretos e resoluções administrativas.

dinâmica da atividade de planejamento urbano; cabendo apenas ao Executivo a aplicação (execução) das respectivas normas, no âmbito da gestão¹¹¹².

Face à necessidade de serem escolhidas as soluções consideradas mais adequadas e corretas no contexto do desenvolvimento urbanístico de um determinado território, é reconhecido ao Estado um alargado poder discricionário no exercício de seu poder-dever de planejamento. Como lembra Correia,

[...] a actividade administrativa de planificação urbanística é fruto de uma ampla “liberdade de plasmação” (*Gestaltungsfreiheit*) ou, noutros termos, de uma ampla discricionariedade de consequências jurídicas (*Rechtsfolgeermessen*). (CORREIA, 1989, p. 285).

Isso permite à Administração, por um lado, a elaboração e aprovação de planos adequados à realidade e aos problemas urbanísticos locais (CORREIA, 2008a, p. 645) e, por outro, a flexibilização da legislação (*ius variandi*)¹¹¹³ no sentido do atendimento das necessidades coletivas que a atividade administrativa de planejamento visa satisfazer (MIRANDA, 2002, p. 107)¹¹¹⁴.

No mesmo contexto, diz Alves Correia (1993, p. 51-62) que, considerando que a atividade de planificação é uma tarefa de previsão, onde desempenham papel fundamental o conhecimento da realidade local e o juízo de prognose (avaliações projetadas no futuro) sobre a evolução futura dos processos urbanísticos, o princípio da discricionariedade da planificação da Administração assume maior expressão no conteúdo do plano, no campo das soluções a adotar no território por ele abrangido.

Assim, constata-se que, em função das próprias características de dinamicidade e flexibilidade que possui a atividade estatal de planejamento urbano, é atribuída ao

¹¹¹² Vale considerar que no âmbito da gestão urbana hoje, em vários ordenamentos jurídicos (como o brasileiro, o português, o espanhol, dentre outros), se coloca a necessidade de participação da população; aqui se destacando o princípio da *gestão democrática da cidade* contido no Direito brasileiro sobre o qual iremos tratar adiante.

¹¹¹³ Utilizando-nos do magistério de Oliveira (2003, p. 941).

¹¹¹⁴ Em seu estudo sobre a dinâmica do planejamento territorial, o doutrinador português coloca em pauta que uma das maiores tensões verificadas no Direito Administrativo se constitui na tendência antagônica entre uma (reclamada) maior flexibilidade e informalismo, com vistas a melhor satisfazer as necessidades da coletividade, e um aumento da estabilidade no sentido de um maior densificação das normas que disciplinam a atuação administrativa em nome da segurança jurídica (em especial, visualizando o direito subjetivo de propriedade). Outros estudiosos da questão no direito português, como Fernando Alves Correia e Fernanda Paula Oliveira visualizam o tema sob a mesma ótica. Observa-se que a questão posta nesse estudo coloca também em contraponto as duas tensões (flexibilização x estabilidade), porém, com modificação de seus atores, considerando o fato de que a tendência de flexibilização das normas urbanísticas é compreendida como uma ameaça aos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente, enquanto a necessidade de uma relativa estabilidade das normas, como uma garantia contra aquela ameaça.

Executivo¹¹¹⁵ uma ampla discricionariedade na elaboração e aplicação das respectivas normas jurídicas.

Por outro lado, no âmbito do Poder Legislativo, há uma discricionariedade ainda mais ampla na produção das normas urbanas locais, considerando ser a lei um instrumento de inovação da ordem jurídica (sua característica essencial), cuja produção pelo Legislativo encontra-se condicionada unicamente às proposições normativo-constitucionais; como comumente é considerado pela doutrina.

Contudo, como já vimos, no contexto da sociedade contemporânea, a atuação do Legislativo e do Executivo na elaboração e modificação da legislação urbana muitas vezes se coloca tendenciosa à exclusiva satisfação de interesses de setores e grupos econômicos, inspiradas na visão da “cidade-mercadoria”, desvirtuando-se o dever de *efetivação/concretização* dos direitos fundamentais sociais e difusos. Na cidade do Natal, essa situação se expressou de forma evidente; ora capitaneada pelo Executivo, ora pelo Legislativo, ora através de ajuste entre ambos.

Nesse mesmo contexto, constatou-se um reduzido controle da dinâmica do planejamento urbano e da discricionariedade (legislativa e administrativa) dos agentes estatais que construíram e modificaram as respectivas normas; o que contribuiu para que a elaboração daquelas normas e suas modificações muitas vezes se afastassem dos princípios e objetivos que instruem a elaboração das políticas públicas (de urbanismo, de meio ambiente e de habitação), como é o caso dos espaços especiais em estudo.

Tais constatações nos encaminham ao entendimento de que, ainda que indiscutível seja a necessidade de preservar a esfera da livre decisão política do legislador, a realização do Estado Constitucional e Democrático exige que as leis objeto de discussão e aprovação por aquele poder estejam em estrita conformidade com os mandamentos constitucionais (nos quais se encontram plasmados os direitos ao meio ambiente e à moradia) e os fundamentos das normas de proteção que se irradiam dos preceitos contidos na Carta Maior. Assim, mesmo sendo as leis, instrumentos de inovação da ordem jurídica (sua característica essencial), estão elas condicionadas às proposições normativo-constitucionais, considerando que a Constituição é o fundamento de validade do ordenamento jurídico infraconstitucional, fundamento de

¹¹¹⁵ Aqui importa destacar que ainda que no Brasil a sociedade tenha importante papel nessa atividade, especialmente após o Estatuto da Cidade, considerando que a reflexão a ser desenvolvida se centrará na dinâmica do planejamento e a questão da discricionariedade (tanto administrativa como legislativa), não cabe nesse momento trazer a atuação da sociedade como ator nesse processo.

pertinência e critério de validade dos subsistemas infraconstitucionais.¹¹¹⁶ Desse modo, razão possui Serrano quando, ao considerar o âmbito subjetivo das decisões políticas do Legislativo, diz que essa intangibilidade não transforma o legislador em imperador; e quando, se referindo à estrutura pensada por Montesquieu (considerada justa e sábia), entende que:

[...] o legislador, ao produzir as leis enquanto normas gerais e abstratas, incorpora relações jurídicas abstratas ao ordenamento jurídico, no cumprimento dos comandos materiais e axiológicos da Constituição. (SERRANO, 1997, p. 97).

Nesse sentido, fica evidente que essa liberdade de ação que possui o legislador (como vimos, agente estatal concretizador de direitos fundamentais) não pode se afastar da prossecução dos fins que norteiam o Estado, com suporte especialmente nos princípios e objetivos contidos nos artigos 1º a 3º da Constituição Federal brasileira; não se confundindo discricionariedade com arbitrariedade. Isso faz com que também no âmbito do Legislativo seja possível o estabelecimento de alguns condicionamentos no campo da elaboração e modificação da legislação urbanística e ambiental municipal, pautados em fundamentos constitucionais.

Na mesma direção, coloca-se a discricionariedade no âmbito do Poder Executivo, cuja atividade de planejamento urbano não pode ser considerada como um espaço de total liberdade ao administrador, mas possui vários condicionantes, onde o interesse público se constitui o norte da Administração Pública e um dos mais importantes limites da margem da decisão administrativa.

Com base nessas mesmas ideias, podemos entender que também quanto à regulamentação dos espaços especiais onde se efetivam direitos fundamentais (no caso, a moradia e o meio ambiente), e à aplicação das respectivas normas, não se pode conceber uma ampla discricionariedade da Administração, vez que a falta de efetivação daquelas normas de proteção equivale, na prática, à negação de sua existência, resultando em graves prejuízos aos direitos resguardados. No caso do município de Natal, podemos dizer que essa ausência de regulamentação e de aplicação da legislação

¹¹¹⁶ Como bem resume Serrano (1997, p. 16), utilizando-se do magistério de Marcelo Neves a partir das lições de Pontes de Miranda. Importante que, nessa discussão, Serrano aprofunda a questão da natureza da vinculação do legislador à Constituição, colocando em pauta as diferentes escolas de pensamento, aprofundamento que, naturalmente, não cabe nos limites desse estudo, e não influi negativamente na afirmação ora consignada.

se evidencia especialmente¹¹¹⁷ desde o momento posterior ao Plano Diretor de 1994 até o momento presente, em que pouquíssimas são as regulamentações editadas no sentido de dar efetividade aos direitos concretizados em âmbito local e, menos ainda, dar cumprimento integral àquelas normas regulamentadoras.

A partir dessas compreensões, focalizando o regime jurídico que ampara os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente, o regramento normativo contido no ordenamento jurídico brasileiro, e com base na realidade encontrada na cidade do Natal, é possível extrair três aspectos centrais, quais sejam: 1) o de que a rediscussão da questão da (ampla) discricionariedade dos poderes legislativo e administrativo é por demais relevante no enfrentamento teórico do processo de fragilização no âmbito da *efetivação/concretização* dos direitos fundamentais por meio da legislação urbana municipal, como também na seara de sua implementação pela Administração, tendo em vista que a atividade de ambos os poderes está estritamente vinculada à Constituição Federal, cujas normas e princípios se espraiam pela legislação infraconstitucional, vinculando-a; 2) o de que é possível se falar em limites à ampla discricionariedade na elaboração e modificação das normas urbanísticas e ambientais locais, tomando por pauta tanto a atividade legislativa como a atividade administrativa e; 3) o de que também na implementação da legislação não possui ampla discricionariedade o Poder Executivo vez que sua omissão termina por resultar na não realização dos direitos fundamentais objetos de concretização pela ação legislativa.

8.2 SOBRE REGRAS E PRINCÍPIOS CONDICIONANTES E LIMITADORES DA AMPLA DISCRICIONARIEDADE NAS ATIVIDADES DE ELABORAÇÃO, MODIFICAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E AMBIENTAL LOCAL

Posta a compreensão essencial quanto à necessária rediscussão da questão da ampla discricionariedade legislativa e administrativa, importa colocar em pauta algumas regras e princípios que nesse sentido podem se por como condicionantes e limitadores no âmbito das atividades de elaboração, modificação e implementação da legislação

¹¹¹⁷ Ressalta-se que, ainda que no momento anterior a 1994 tenha também se evidenciado em Natal o problema da ausência de regulamentação dos planos, isso não teve a mesma dimensão do que ocorreu a partir do Plano Diretor de 1994, dada a sua função de “concretizador de direitos urbanos”, como ocorreu com os planos diretores brasileiros especialmente após a Constituição de 1988.

urbanística e ambiental local. A existência desse quadro de normas¹¹¹⁸, postas explícita ou implicitamente no sistema jurídico brasileiro, deve ser obrigatoriamente observado no contexto daquelas atividades estatais, por parte de seus atores, sob pena de a inobservância suscitar a apreciação do Poder Judiciário no sentido de se obter a invalidação das normas produzidas e a imposição de constrangimentos ao exercício da atividade administrativa.

8.2.1 Quanto às regras constitucionais e infraconstitucionais (de direito urbanístico e ambiental): a observância como dever objetivo estatal

A princípio, necessário considerar que no tocante às regras, no campo dos direitos em estudo e seus espaços especiais, esses condicionantes e limitações se encontram no regramento constitucional da Política Urbana¹¹¹⁹ e dos direitos ao meio ambiente e à moradia, associado a outras regras constitucionais¹¹²⁰, nas leis federais (especialmente o Estatuto da Cidade, nas diretrizes gerais da Política Urbana) e nas leis estaduais (a partir da Constituição Estadual¹¹²¹) que vêm concretizar esses direitos, como vimos na Parte I; ao que se soma, em âmbito local, as normas fundamentais municipais contidas na Lei Orgânica de Natal. Tais normas vêm concretizar aqueles direitos fundamentais, compondo um sistema de proteção a direitos que há que ser obrigatoriamente observado na produção da legislação urbanística e ambiental local.

Assim, por exemplo, se a Constituição Federal, no inciso III do §1º do artigo 225, impõe ao Poder Público¹¹²² a obrigação de instituir espaços territoriais e seus componentes especialmente protegidos para dar efetividade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impedindo sua supressão e alteração, senão através de lei, e, ainda assim, impedindo qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção, fica claro que o legislador e o administrador

¹¹¹⁸ Compreendidas como regras e princípios no contexto das ideias trazidas pelo neoconstitucionalismo.

¹¹¹⁹ A partir do que dispõe o art. 182 da CF/88, *in verbis*: “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

¹¹²⁰ Como a que estabelece a função social da propriedade (art.5º, XXIII), a concepção do planejamento como determinante para o setor público (art.174), os princípios gerais da atividade econômica (art.170), dentre outras.

¹¹²¹ Na Constituição do Estado do RN se destaca o já referido artigo 116, que assim dispõe: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

¹¹²² Compreendidos como tal, os três poderes, em nível federal, estadual e municipal.

municipal têm que obrigatoriamente observar tais comandos. Desse modo, não pode ser considerada constitucional a modificação das normas protetoras das ZPA's, das ACG's ou das ANAE em Natal, ou a supressão daqueles espaços protegidos, com comprometimento da integridade dos atributos que justificaram sua proteção¹¹²³.

Agregada a essa compreensão, tem-se em conta que a atividade de elaboração da legislação local (urbanística e ambiental), assim como sua modificação, se encontra essencialmente vinculada à disciplina normativa de repartição constitucional de competências legislativas postas especialmente nos artigos 22, 24 e 30 da Carta Maior; o que vem colocar em pauta o *princípio do federalismo* que se apresenta como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito¹¹²⁴. Sob o manto dessas normas, ao mesmo tempo em que é assegurada a autonomia municipal, se obrigam o legislador e o administrador local (no trabalho preparatório de construção da legislação e de sua modificação) a observar as regras de caráter geral trazidas pelas normas federais e aquelas de âmbito estadual aplicáveis aos entes locais. Isso inevitavelmente resulta num condicionante da atividade de elaboração e modificação da legislação urbanística e ambiental relativa aos espaços urbanos, tanto no âmbito do Poder Legislativo como do Poder Executivo¹¹²⁵. Assim, segundo aquelas regras constitucionais de competência, para normatizar o uso e ocupação na zona costeira, por exemplo, os agentes locais (no âmbito do Legislativo e do Executivo) terão que observar as normas de caráter geral postas nas leis federais, além das normas estaduais correspondentes¹¹²⁶. Para legislar, no território municipal, sobre áreas que albergam vegetação protegida no âmbito da lei federal de proteção à flora, os atores da legislação urbanística e ambiental local terão que observar os condicionantes normativos de caráter geral contidos naquela lei federal¹¹²⁷.

¹¹²³ Conclusão que se aplica a outras cidades, onde os espaços especialmente protegidos em âmbito local guardem a função essencial de efetivar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

¹¹²⁴ Sobre a matéria, ver Dias (2005, p.197).

¹¹²⁵ Nesse aspecto, vale destacar a excelente análise feita por Krell (2008), na qual o mesmo coloca em pauta todas as normas constitucionais, federais e estaduais que impediam a alteração da legislação de controle de gabarito da orla marítima de Maceió; situação fática à qual nos referimos no Capítulo 1.

¹¹²⁶ Sobre essa questão, ver Krell (2008).

¹¹²⁷ Destaca-se que a questão da aplicação do Código Florestal em áreas urbanas é objeto de acirrada discussão tanto na doutrina pátria como na jurisprudência e nas casas legislativas, suscitada em face de argumentos jurídicos (como a questão da constitucionalidade ou não das normas municipais e do artigo 2º do Código Florestal) e fáticos, considerando a existência de cidades que, por suas peculiaridades geográficas, cresceram sem a observância de tais limites em muitas situações (como o caso da cidade do Recife, cortada por um número significativo de rios) e as situações decorrentes do uso e ocupação já consolidadas nessas áreas, principalmente no caso de pessoas de baixa renda e precária situação social. A respeito da matéria, entendemos (com a certeza de que a abreviação do raciocínio pode não dar a exata

Nesse contexto, de enorme valia é o entendimento de Andreas J. Krell, de que o “interesse local”, no que se refere à competência municipal de legislar na área urbanística, fixando regras sobre o uso permitido nas diferentes zona do seu território, deve ser concretizada em cada caso; encontrando seus limites

[...] nos legítimos interesses da União e do respectivo Estado federado em resguardar valores superiores, que ultrapassem o interesse local, especialmente no que diz respeito à estética da paisagem litorânea (patrimônio ambiental de todos os brasileiros e estrangeiros que residem no país). (KRELL, 2008, p. 78).

Como fundamento a essa posição, o mesmo autor destaca decisões do Supremo Tribunal Federal proferidas nos anos 1980, entendendo lícitas as limitações do gabarito de prédios situados no litoral, impostas pelo Estado do Paraná, em detrimento de legislação municipal mais permissiva.¹¹²⁸ Importante considerar que nas decisões citadas ficou evidente que a preservação da paisagem se sobrepunha ao interesse meramente municipal¹¹²⁹. Assim, nos termos contidos em voto exarado no mesmo caso, tratando-se de “valorizar a costa de um Estado, o interesse sociológico, econômico e higiênico, impõe uma apreciação generalizada, não só para uma certa e determinada praia, uma determinada serra, mas para preservar as condições de vida da população de toda a região”.¹¹³⁰

Tratando sobre a mesma questão, em outro recurso em julgamento naquele mesmo Supremo Tribunal Federal¹¹³¹, objetivas e verdadeiras foram as observações contidas no voto do Ministro Clóvis Ramalho, *in verbis*:

compreensão do nosso pensamento) que a noção de cidade sustentável estabelecida na Lei Federal nº 10.257/2001 passa pela proteção dos recursos naturais, em que as normas federais de caráter geral, como é o Código Florestal, por exemplo, devem ser respeitadas; considerando, no caso daquelas situações sociais consolidadas e fáticas a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Tratamos da questão em nosso artigo, *Desafios para a efetiva proteção dos rios urbanos - da inclusão da tutela dos recursos hídricos no planejamento e gestão urbanística e ambiental nas cidades e da responsabilidade do Governo e sociedade*, Revista de Direitos Difusos. v.39, 2006.

¹¹²⁸ Como explica o doutrinador (KRELL, 2008, p. 78-79), essas decisões tinham por base o artigo 180 da Carta Federal de 1967/69, que colocava as paisagens naturais notáveis sob a tutela de proteção do Poder Público, o que para o STF significava que todos os entes federados tinham “qualidade para garantir sua salvaguarda”.

¹¹²⁹ Como ficou consignado no voto do Relator do RE 105.634-7-PR, Ministro Francisco Resek (KRELL, 2008, p. 79). O voto do Ministro Relator tomou por base decisão anterior proferida pela mesma Corte, que entendeu possível a limitação da altura de construções em alguns municípios determinada pela Constituição da Paraíba.

¹¹³⁰ Trecho do voto do Ministro Cordeiro Guerra RE 105.634-7-PR, de 20.9.1985, p.416 (KRELL, 2008, p. 79).

¹¹³¹ No caso referente ao Estado da Paraíba, Repr. 1.048-PB, fls.18-19 (KREL, 2008, p. 80).

Ao contrário de ferir a autonomia municipal, entendo que tais regras, tutelando esses valores imateriais desprotegidos e expostos, garantem a autonomia municipal. São normas de tutela do Vereador e do Prefeito, inexperto ou experto demais, quando posto perante o especulador de loteamentos e de incorporações [...] É o caso do direito tutelar ao município, à ecologia, às tradições regionais em benefício dos locais e das vizinhanças, e em proteção a bens imateriais – as paisagens, os costumes, os tipos e instituições, à velha rendeira e ao jangadeiro – ameaçados pelo avanço das hostes de concreto, hirtas e sem alma, que confundem civilização com arranha-céu.¹¹³²

No campo da legislação infraconstitucional, também se coloca como condicionante – e como *dever objetivo estatal* – na produção e modificação da legislação urbanística local, a observância do regramento contido no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), especialmente as diretrizes gerais da Política Urbana fixadas nos artigos 1º¹¹³³ e 2º¹¹³⁴ e as normas delas decorrentes. É o caso, por exemplo, das disposições que prescrevem a obrigatoriedade de ser dada publicidade e garantida a participação popular na elaboração das normas urbanas, elementos integrantes da diretriz central da *gestão democrática da cidade*¹¹³⁵. Tais condicionantes podem ser compreendidos como limitações de caráter procedimental a ser observado tanto no âmbito do Legislativo como do Executivo. Lembra-se que a falta de publicidade e de participação popular no processo de elaboração dos Planos Diretores, por exemplo, é causa de declaração de nulidade do procedimento, maculando as normas aprovadas. Nesse sentido, já existem diversas manifestações pretorianas em âmbito nacional e também no direito lusitano e espanhol.¹¹³⁶

¹¹³² Trecho do voto do Ministro Clóvis Ramalho na Repr. 1.048-PB, fls.18-19. (KRELL, 2008, p. 80-81)

¹¹³³ “Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal será aplicado o previsto nesta Lei.”

¹¹³⁴ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a idades sustentáveis, entendido como o direito a terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; ..IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:...f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; ...IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; ... XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

¹¹³⁵ Posta nos artigos 2º, II, e 43, I a IV, do Estatuto da Cidade.

¹¹³⁶ Verificam-se tanto decisões do Superior Tribunal Administrativo Português como do Tribunal Superior Espanhol anulando procedimentos administrativos de alteração de planos sem cumprimento do trâmite de informação pública (MIRANDA, 2002, p. 246-247).

Fica assim evidente que não há como serem elaboradas e alteradas aquelas normas urbanas sem a observância da diretriz geral da *gestão democrática da cidade* e seus desdobramentos; o que, na verdade, se constitui um condicionante e um claro limite à ampla discricionariedade na atividade de construção da legislação urbanística e ambiental local.

Vistos tais aspectos, é de se compreender que a observância das regras constitucionais e de direito urbanístico e ambiental (que integram o sistema de proteção de direitos fundamentais)¹¹³⁷ se constitui um *dever objetivo* do Legislativo e do Executivo na produção e modificação das normas locais que vêm concretizar os direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia, podendo ser compreendidas como limitações àquela ampla discricionariedade¹¹³⁸.

8.2.2 Quanto aos princípios condicionantes e limitadores da ampla discricionariedade na elaboração, modificação e implementação da legislação urbanística local

8.2.2.1 Uma primeira abordagem sobre os princípios

Compondo a discussão quanto aos condicionantes e limitadores da ampla discricionariedade na produção, modificação e implementação da legislação urbana local (posta no âmbito do dever estatal objetivo de *efetivação/concretização* de direitos fundamentais), têm-se princípios colocados de forma explícita e implícita no ordenamento jurídico brasileiro, que necessitam ser visualizados.

Para tanto, inicialmente se impõe uma abordagem (sucinta) sobre a Constituição e os princípios. Sob a concepção do neoconstitucionalismo¹¹³⁹, a Constituição passa

¹¹³⁷ Vale recordar que no Capítulo 2 fizemos uma ampla abordagem sobre o sistema de proteção normativa que ampara os direitos ao meio ambiente e à moradia e seus espaços especiais nas cidades brasileiras, o que dispensa sua retomada nesse momento.

¹¹³⁸ Encontramos em Monteiro (2006, p. 147) abordagem análoga, considerando, portanto, o ordenamento jurídico português.

¹¹³⁹ Que orienta nossa tese no âmbito de uma abordagem constitucional. Destaca-se que esse novo movimento constitucional desenvolveu-se na Europa, após a segunda metade do século XX, mais especificamente após a Segunda Guerra Mundial. Luis Roberto Barroso (2007) afirma que o marco histórico da superação das teorias positivistas e a ascensão das teorias neoconstitucionalistas e pós-positivistas do direito surgiram após a Segunda Guerra Mundial (lembremo-nos que até esse momento histórico a Constituição era tida, na Europa, como documento essencialmente político, sem força jurídica), mais especificamente após o julgamento de Nuremberg, no qual os réus se defenderam das acusações do holocausto com a argumentação de estrito cumprimento do dever legal e inexigibilidade de conduta diversa. No Brasil o neoconstitucionalismo se desenvolveu após a Constituição Federal de 1988, tendo como ambiente filosófico o pós-positivismo. Destaca-se, ainda segundo Barroso, que “o pós-

para o centro do sistema jurídico, adquirindo força normativa, assim como os princípios¹¹⁴⁰, que juntamente com as regras, passam a ser entendidos como uma espécie de norma¹¹⁴¹. Pode-se dizer, dessa forma, que a Constituição consiste em um sistema aberto de regras e princípios. Enquanto as regras são responsáveis por garantir a segurança jurídica¹¹⁴², os princípios possibilitam a garantia da justiça.

A “abertura” sistêmica da Constituição ocorre em razão do caráter abstrato dos princípios que objetiva reintroduzir no sistema jurídico as idéias de justiça e legitimidade, que de certa forma foram esquecidas pelo positivismo jurídico¹¹⁴³, cuja base era a estreita legalidade¹¹⁴⁴.

Espelhando a ideologia da sociedade, seus postulados básicos e seus fins, os princípios podem ser entendidos, então, como normas que “protegem” determinados valores consensuais no seio social ou indicam fins públicos a serem realizados por diferentes meios. Os princípios constitucionais, explícitos ou não, passam a ser a síntese dos valores abrigados no ordenamento jurídico, dando-lhe unidade e harmonia, integrando suas diferentes partes e atenuando os conflitos normativos.

positivismo busca ir além da legalidade estrita, mas não despreza o direito posto; procura empreender uma leitura moral do Direito, mas sem recorrer a categorias metafísicas. A interpretação e aplicação do ordenamento jurídico hão de ser inspiradas por uma teoria de justiça, mas não podem comportar voluntarismos ou personalismos, sobretudo os judiciais. No conjunto de idéias ricas e heterogêneas que procuram abrigo neste paradigma em construção incluem-se a atribuição de normatividade aos princípios e a definição de suas relações com valores e regras; a reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica; a formação de uma nova hermenêutica constitucional; e o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre o fundamento da dignidade humana. Nesse ambiente, promove-se uma reaproximação entre o Direito e a filosofia.” (BARROSO, 2008, p. 27-43). No âmbito dogmático, o neoconstitucionalismo proclama o reconhecimento da força normativa à Constituição (tendo suas disposições caráter vinculativo e obrigatório), a expansão da jurisdição constitucional e a elaboração das diferentes categorias da nova interpretação constitucional.

¹¹⁴⁰ Antes de serem considerados norma jurídica – o que só aconteceu no novo constitucionalismo –, os princípios tiveram de superar a crença de que teriam uma dimensão puramente axiológica, ética, sem eficácia jurídica ou aplicabilidade direta e imediata.

¹¹⁴¹ A esse respeito ver R. Alexy (1993).

¹¹⁴² De acordo com Alexy (1993), as regras veiculam mandados de definição. Elas têm natureza biunívoca, isto é, só admitem duas espécies de situação, dado seu substrato fático típico: ou são válidas e se aplicam ou não se aplicam por serem inválidas. Uma regra vale ou não vale juridicamente. Não são admitidas gradações. A exceção da regra é outra regra, que invalida a primeira, ou é a sua violação. Ou seja, regras são proposições normativas aplicáveis sob a forma de tudo ou nada (“*all or nothing*”). Se os fatos nela previstos ocorrerem, a regra deve incidir, de modo direto e automático, produzindo seus efeitos. Uma regra somente deixará de incidir sobre a hipótese de fato que contempla se for inválida, se houver outra mais específica ou se não estiver em vigor. Sua aplicação se dá, predominantemente, mediante subsunção, por isso garantem a segurança do sistema jurídico.

¹¹⁴³ O grande expoente do positivismo jurídico foi o alemão Hans Kelsen em suas obras clássicas (2005; 2006).

¹¹⁴⁴ Atualmente a concepção de vinculação estreita ao princípio da *legalidade* é reelaborada a partir do princípio da *juridicidade*. Ou seja, o intérprete e o operador jurídico não devem mais se pautar pela pura legalidade, mas a partir de uma abordagem do sistema jurídico como um todo, tendo a Constituição o papel de norma central, no qual deverá haver uma releitura de todo o sistema a partir de suas normas.

Nesse contexto, relevante é a abordagem de Celso Antonio Bandeira de Mello (2008, p. 53), segundo o qual,

[...] Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico. Eis porque: violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do primeiro violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Derivando da normativa constitucional, em que se incluem princípios explícitos ou implícitos à proteção dos direitos ao meio ambiente e à moradia e seus espaços especiais nas cidades, coloca-se em pauta aqueles que poderiam ser considerados como condicionantes e limitadores ao exercício da atividade estatal de elaboração, modificação e implementação da legislação urbanística e ambiental. Embora que não seja a intenção fazer uma abordagem ampla sobre todos os princípios¹¹⁴⁵ que, de uma forma geral, poderiam contribuir nessa tarefa, entendemos pela necessidade de apenas pontuá-los, no sentido de frisar que os mesmos devem necessariamente instruir as normas de Direito Ambiental e de Direito Urbanístico, tanto no processo de sua elaboração e modificação, como no momento de sua regulamentação e aplicação em nível local.

No âmbito do Direito Ambiental brasileiro, trazemos à lembrança o magistério de Paulo Affonso Leme Machado (2009) e de Edis Milaré (2005), os quais fazem uma importante compilação dos princípios que fundamentam a disciplina, já objeto de estudo e análise por parte de tantos outros autores. Como princípios que estão na base de proteção aos espaços especiais protegidos, e que poderiam servir, desde logo, de condicionantes e limitadores no âmbito da elaboração, modificação e implementação das respectivas normas, podemos eleger o princípio do desenvolvimento sustentável¹¹⁴⁶ e os princípios da prevenção e da precaução¹¹⁴⁷.

¹¹⁴⁵ Já bastante estudados pela doutrina, especialmente aqueles referentes ao meio ambiente.

¹¹⁴⁶ Conceituado no item 1.1.1 deste estudo.

¹¹⁴⁷ Alguns doutrinadores entendem que esses princípios identificam-se, outros os diferenciam considerando que o princípio da prevenção se aplicaria em situações de perigo concreto, enquanto o da

Na seara do Direito Urbanístico brasileiro, trazemos a lume o magistério pioneiro de José Afonso da Silva que, entendendo que na doutrina pátria os princípios da disciplina (ainda em formação) não se decantaram devidamente, coloca em pauta a Lei de Solos Espanhola de 1956¹¹⁴⁸, em que se encontram *normas-síntese* com características de princípios, que tendem a inspirar o Direito Urbanístico em geral. São eles¹¹⁴⁹: o princípio de que o *urbanismo é uma função pública*¹¹⁵⁰; o princípio da *conformação da propriedade urbana* pelas normas de ordenação urbanística¹¹⁵¹; o princípio da *coesão dinâmica das normas urbanísticas*¹¹⁵²; o princípio da *afetação das mais valias ao custo da urbanificação*¹¹⁵³; e o princípio da *justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística*¹¹⁵⁴. Entende Silva que tais princípios foram acolhidos, de modo explícito ou implícito, pelo Estatuto da Cidade, especialmente pelas diretrizes constantes do seu art.2º (SILVA, J., 2010, p. 45).

Na mesma esteira das ideias trazidas por Silva, encontra-se o magistério de Fernandes (2006, p. 12), segundo o qual alguns princípios devem reger a atividade de planejamento e gestão urbana, dentre os quais: “o urbanismo como função pública e não apenas como função estatal”; “a supremacia do Direito Público sobre o Direito Privado na interpretação das regras do Estatuto da Cidade e demais leis urbanísticas”; “coesão das normas urbanísticas e justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização”, dentre outros, como os princípios da função social e ambiental da propriedade e da função social da cidade, sobre o qual já nos reportamos em momentos anteriores.

precaução, a situações de perigo abstrato. Importante, contudo, é a natureza acautelatória da qual os mesmos se revestem, considerando a difícil reparação dos danos ambientais. Nesse sentido, se coloca a ideia de que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de se ter certeza de que essas não lhe serão prejudiciais. Nos termos postos por Machado (2009, p. 92), não sendo a prevenção estática, pressupõe atualizações e reavaliações “para poder influenciar a formulação de novas políticas ambientais, das ações dos empreendedores e das atividades da Administração Pública, dos legisladores e do Judiciário.”

¹¹⁴⁸ Alterada pela Lei nº 19, de 2 maio 1975, e substituída pela Lei nº 8, de 25 jul. 1990, conforme Texto Refundido pelo Real Decreto Legislativo 1, de 26 jun. 1992. (SILVA, J., 2010, p. 44).

¹¹⁴⁹ Silva, J. (2010, p. 44-45) utiliza o magistério do doutrinador espanhol Antonio Carceller Fernandez, *Instituciones de Derecho Urbanístico*, p.52-54.

¹¹⁵⁰ Segundo Silva (2008, p.45), esse princípio fornece ao direito urbanístico sua característica de instrumento normativo através do qual o Poder Público atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade.

¹¹⁵¹ Para Silva, J. (2010, p.45), esse princípio se coloca conexo com o anterior.

¹¹⁵² Segundo Silva, J. (2010, p.45), esse princípio, não tratado pelo doutrinador espanhol, tem sua eficácia assentada basicamente nos conjuntos normativos (procedimentos), antes que em normas isoladas.

¹¹⁵³ Nos termos postos por Silva, J. (2010, p.45), esse princípio se constitui naquele segundo o qual os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos da urbanificação, dentro dos limites do benefício decorrente para eles, como forma de compensação pela melhoria das condições de edificabilidade que dela deriva para os seus lotes.

¹¹⁵⁴ Embora não comentado pelo autor, considera-se que esse princípio está intrinsecamente relacionado com os princípios do urbanismo como função pública e da afetação das mais-valias, tratados no item anterior.

Ainda no campo do Urbanismo, importante se faz a abordagem de Costa (2009, p. 150-170), que fazendo uma compilação dos princípios os quais a partir da Constituição de 1988 passaram a reger a política pública de organização territorial brasileira, e suscitando orientações que devem ser elevadas à condição de “princípios básicos do planejamento local”, considera, dentre outros, os seguintes: o processo de planejamento é mais importante do que o plano; o processo de planejamento deve elaborar planos estritamente adequados à realidade do município; os planos devem ser exequíveis; complementariedade e integração das políticas, planos e programas setoriais; respeito e adequação à realidade regional, além da local, e consonância com os planos e programas estaduais e federais existentes; e democracia e acesso de informações disponíveis. (COSTA, 2009, p. 255).

Nesse mesmo contexto, de enorme importância é a abordagem de Daniella S. Dias (2005), que refletindo sobre os “princípios constitucionais para o desenvolvimento sustentável nos espaços urbanos”, elege alguns, como: o princípio do direito fundamental à qualidade do meio ambiente e do direito ao desenvolvimento; o princípio da soberania como expressão da participação popular e da democracia direta; o princípio da igualdade; o princípio da dignidade da pessoa humana e o princípio do federalismo.

Considerando que os princípios aqui pontuados se colocam, de uma forma geral, como condicionadores e limitadores das atividades legislativa e administrativa no âmbito da elaboração, modificação e implementação da legislação urbanística e ambiental local, necessário se faz nesse momento aprofundar aqueles que podem ser considerados essenciais no sentido de contribuir no enfrentamento do processo de fragilização evidenciado no âmbito da *efetivação/concretização* dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia em nível local.

8.2.2.2 Outros princípios e deveres explícitos e implícitos no sistema jurídico. Outras ideias.

Ancorando-nos nas regras e princípios já pontuados, pretendemos explicitar novas ideias - ou reelaborar antigas - que possam funcionar como elementos coadjuvantes na atuação (por parte dos titulares dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia) contra atos e omissões estatais violadoras desses direitos e na avaliação da constitucionalidade das atividades legislativa e administrativa no processo

de elaboração, modificação e implementação das normas urbanísticas e ambientais em nível local, a partir da concepção de se trabalhar com alguns condicionantes e limitadores do exercício dessas atividades.

Assim, a proposta de refletir sobre *princípios e deveres* – decorrentes do regime jurídico de proteção dos direitos fundamentais e dos espaços especiais no meio urbano – alberga como principais finalidades: a) contribuir na luta pela defesa dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia nas cidades, sob a perspectiva teórica considerada neste estudo, que traz a integração do direito à paisagem e à cidade sustentável; b) contribuir na seara do julgamento de ações judiciais contra atos ilegais e abusivos perpetrados pelos administradores públicos e/ou pelos legisladores municipais no âmbito dos direitos fundamentais. Aqui relevante destacar o papel fundamental do Judiciário também na concretização desses direitos, pela via interpretativa, o que vem resguardar o processo democrático e promover os valores constitucionais, de modo a, quando necessário, superar o *déficit* democrático dos demais poderes¹¹⁵⁵, como é o caso posto na problemática que inspirou este estudo.

Nesse sentido, consideramos que outros princípios se colocam no sistema e no ordenamento jurídico brasileiro, de forma explícita ou implícita¹¹⁵⁶, e cuja observância se constitui *dever objetivo* daqueles que produzem, modificam e implementam a legislação local concretizadora dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia. Assim entendendo, consideramos possível agrupar princípios que se encontram intrinsecamente relacionados e que suscitam deveres objetivos aos entes estatais naquele processo de construção normativa e de sua implementação. E nesse contexto suscitar outras ideias, como a proposição de instrumento urbanístico correspondente.

8.2.2.2.1 Os princípios da proibição do arbítrio, da proporcionalidade e razoabilidade e da motivação. O dever de fundamentação das normas.

Compreendemos que um primeiro grupo de princípios vem fundamentar deveres objetivos estatais dos quais não pode se afastar o legislador e o administrador no processo de elaboração e modificação da legislação urbanística e ambiental em âmbito

¹¹⁵⁵ Utilizamos aqui o pensamento de Barroso (2009, p. 351).

¹¹⁵⁶ A respeito da importância dos princípios implícitos no ordenamento jurídico, merece ser transcrita a afirmação de Sundfeld (1996, p. 144), *in verbis*: “os princípios implícitos são tão importantes quanto os explícitos; constituem, como esses, verdadeiras normas jurídicas. Por isso, desconhecê-los é tão grave quanto desconsiderar quaisquer outros princípios”.

local. São os princípios da *proibição do arbítrio*, da *razoabilidade/proporcionalidade* e da *motivação*, os quais irão suscitar o *dever de fundamentação das normas*.

O princípio da proibição do arbítrio, comumente identificado com o princípio da igualdade, traz a ideia de evitar que as disposições legislativas se tornem incompatíveis com os princípios gerais do Direito postos no sistema jurídico, tendo em vista a sustentação dos valores da justiça.¹¹⁵⁷ Considerando que esse princípio traz a tona a necessidade de respeito aos direitos fundamentais e ao Estado de Democrático de Direito, podemos entendê-lo como um importante meio de controle da discricionariedade tanto legislativa como administrativa, no momento em que atuações desses poderes se coloquem como arbitrárias, desrrazoadas e desproporcionais, implicando violações de direitos.

Importa destacar que também no campo do Direito do Urbanismo esse princípio é considerado como uma das dimensões de relevância do *princípio da igualdade*¹¹⁵⁸ considerada *igualdade imanente ao plano urbanístico* que, conforme argumenta Alves Correia, impede que as disposições do plano sejam arbitrárias (CORREIA, 2008a, p. 730). Desse modo, ainda que evidente seja a margem de liberdade criativa do legislador¹¹⁵⁹, é se reconhecer que essa se subsume à força vinculativa do sistema constitucional, que impede decisões arbitrárias. Na mesma linha de pensamento, entende Serrano (1997, p. 88), que assim discorre:

Por mais evidente que seja o exercício das competências legiferantes – e ainda que cobertas pelo Judiciário com o manto da intangibilidade dos elementos subjetivos da vontade política do legislador – elas não podem ser tidas como a capa protetora do arbítrio, da irrazoabilidade e da desproporção, e muito menos do descumprimento dos fins constitucionais.

No contexto desse princípio, visualizado no âmbito da atividade de elaboração, modificação e implementação da legislação urbanística e ambiental local, emerge os *princípios da razoabilidade e da proporcionalidade*.

¹¹⁵⁷ Essa compreensão pode ser extraída da leitura de Bonavides (2009).

¹¹⁵⁸ Em sua abordagem sobre o princípio da igualdade, Alves Correia considera que, além dessa primeira dimensão (igualdade imanente ao plano), coloca-se uma segunda dimensão de relevância do princípio. Essa segunda dimensão diz respeito ao *princípio da igualdade transcendente ao plano*, que possui dupla incidência: como “princípio da igualdade perante os encargos públicos” e como “princípio da igualdade de chances e oportunidades urbanísticas”. Contudo, a abordagem do autor quanto ao princípio da igualdade tem por preocupação as questões específicas da *igualdade de tratamento* dos proprietários dos solos e o estabelecimento dos *mecanismos de perequação* (termo que no Brasil tem como correlato *distribuição equitativa*) dos benefícios e encargos resultantes dos planos territoriais, especialmente dos planos municipais (CORREIA, 2008a, p.729-795).

¹¹⁵⁹ Para usar a expressão de Serrano (1997, p. 19).

Segundo Luis Roberto Barroso (1996, p. 198-218), a *razoabilidade* decorre do direito americano¹¹⁶⁰ e surgiu como decorrência da limitação da discricionariedade legislativa; enquanto o princípio da *proporcionalidade* surgiu no direito alemão¹¹⁶¹ e objetivava a limitação administrativa. Afirma ainda, o citado constitucionalista, que os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade se colocam sob a mesma ideia de constituírem mecanismo para controlar a discricionariedade legislativa e administrativa.

O princípio da *razoabilidade*, segundo aquele constitucionalista, se constitui num “parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo o ordenamento jurídico: a justiça”. Nos termos postos pelo doutrinador, é razoável o que seja “conforme a razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia; o que não seja arbitrário ou caprichoso; o que corresponda ao senso comum, aos valores vigentes em dado momento ou lugar” (BARROSO, 1996, p. 204-205). Buscando uma maior solidez na caracterização da razoabilidade dos atos do Poder Público, diz o autor que a atuação do Estado na produção de normas jurídicas geralmente se faz diante de circunstâncias concretas, sendo destinada a realização de determinados fins, a serem atingidos pelo emprego de certos meios; o que faz com que sejam fatores sempre presentes em toda ação relevante para a criação do direito: os motivos (as circunstâncias de fato), os fins e os meios (BARROSO, 1996, p. 206). Na mesma análise, coloca em pauta a necessidade de se tomar em conta os valores fundamentais da organização estatal, explícitos ou implícitos, como a ordem, a segurança, a paz e a solidariedade e, em última análise, a justiça social. A razoabilidade será, precisamente, a adequação de sentido que deve haver entre esses elementos. Deverá, então, a razoabilidade ser aferida sob dois prismas. Em primeiro lugar, dentro da lei, o que para o autor constitui a razoabilidade *interna*, que evolve a existência de uma relação racional e proporcional entre seus motivos, meios e fins, o que incluiria a razoabilidade técnica da medida. Por outro lado, se exige também a razoabilidade *externa* da norma, que consiste na sua adequação aos meios e fins preconizados no Texto Constitucional. Assim, se a lei contrariar “valores expressos ou implícitos no Texto Constitucional, não será legítima nem razoável à luz da Constituição, ainda que o seja internamente”. (BARROSO, 1996, p. 206-207).

¹¹⁶⁰ Estando ligado, em suas origens, à doutrina sobre o *due process of law* (devido processo legal), de matriz anglo-saxã. A esse respeito, ver também Santos, G. (1998).

¹¹⁶¹ Como lembra Santos, G. (1998, p. 292), esse princípio, também conhecido por princípio da *proibição do excesso*, manifestou-se primeiramente na Suíça, ainda que sem a forma hoje conhecida; tendo, contudo, no direito constitucional alemão, o seu principal espaço de aplicação.

Postas essas concepções essenciais quanto ao princípio da razoabilidade, e compreendendo sua identificação com o princípio da proporcionalidade em sentido amplo, se coloca a ideia da *proporcionalidade em sentido estrito*¹¹⁶² que comporta a verificação da relação custo-benefício da medida adotada, ou seja, uma ponderação entre os danos causados e os resultados a serem obtidos, de modo a se constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos do cidadão (BARROSO, 1996, p. 208-209)¹¹⁶³.

Trazendo à tona o pensamento de Gomes Canotilho, e lembrando que a evolução dos conceitos vem atenuando o rigor das formulações clássicas quando à “liberdade de conformação legislativa”, no sentido de permitir sua contenção, diz Barroso (1996, p. 210-212) que o controle finalístico da atuação do legislador se exerce em dois momentos “teologicamente relevantes” do ato legislativo. Primeiramente, na verificação da vinculação da lei ao fim constitucionalmente fixado e, em um segundo momento, na análise dos aspectos de sua *não contrariedade, razoabilidade e congruência*. (BARROSO, 1996, 211-212). Nesse sentido, tentando resumir o aprofundado pensamento do autor¹¹⁶⁴, pode-se dizer que, ainda que deva o Judiciário agir com prudência e parcimônia nessa avaliação, tratando-se de preservação da vontade do povo, não deve hesitar o juiz no controle da constitucionalidade das leis, já que esse controle se exerce, precisamente, “para assegurar a preservação dos valores permanentes sobre os ímpetus circunstanciais” (BARROSO, 1996, p. 212).

Considerando que o princípio da razoabilidade integra o direito constitucional brasileiro, de modo implícito (como princípio constitucional não-escrito) ou expresso, como integrante da cláusula do devido processo legal¹¹⁶⁵, entende Barroso que o teste de razoabilidade deve ser aplicado pelo intérprete da Constituição em qualquer caso submetido ao seu conhecimento, o que vem a se constituir em um “instrumento de

¹¹⁶² Bastante desenvolvido na doutrina alemã.

¹¹⁶³ O autor lembra que tanto a doutrina brasileira como a lusitana adotam o conhecimento jurídico produzido na Alemanha, reproduzindo uma tríplice caracterização do princípio da proporcionalidade.

¹¹⁶⁴ Importa destacar que nessa análise o autor diz que a razoabilidade dos atos do Poder Público (incluindo os atos legislativos) como parâmetro para auferir a sua constitucionalidade, tem sido aceita em sistemas jurídicos de vários países, destacando os Estados Unidos, Argentina, Alemanha e Portugal. Em sua análise, lembra que, no Brasil, o apego a certos dogmas de separação de poderes impôs ao princípio da razoabilidade uma trajetória relativamente acanhada; ainda que o tema venha sendo discutido nas épocas mais recentes, trazendo à tona as figuras do desvio ou excesso de poder. Nesse contexto, lembra o magistério de Caio Tácito. Também ressalta Barroso que, embora o princípio da razoabilidade tenha constado de diferentes projetos no âmbito dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, a redação final da Constituição de 1988 excluiu a menção expressa ao mesmo. (BARROSO, 1996, p.212-217).

¹¹⁶⁵ Seguindo-se a influência norte-americana.

contenção do ímpeto arbitrário que, não infrequentemente, estigmatiza a prática política brasileira”. (BARROSO, 1996, p. 217-218).

Sob outra análise, Jorge Miranda entende que a ideia de proporcionalidade é conatural à relação entre as pessoas¹¹⁶⁶, devendo também ser conatural ao Direito que seria “proporção” (MIRANDA, 2008, p. 279). Diz o doutrinador português que, ainda que todas as funções do Estado sofram o influxo do princípio, é na função legislativa que o princípio da proporcionalidade assume maior relevância, embora com particularidades inevitáveis, como já entendeu o Tribunal Constitucional português (MIRANDA, 2008, p. 283). De todo modo, o princípio se decompõe em três sub-princípios: da idoneidade ou adequação, da necessidade e da racionalidade ou proporcionalidade *stricto sensu*. A *idoneidade* traduz-se na existência de um meio adequado ao fim perseguido pelo órgão competente (a intervenção ou providência adotada deve ser correspondente ao bem juridicamente protegido). A *necessidade* (do meio) significa que o meio adotado é o melhor – dentre os existentes – que satisfaz com menor custo e com maiores benefícios, a realização dos fins buscados pela providência ou decisão tomada. E a *racionalidade* equivale à “justa medida”, o que implica que o órgão deva proceder uma ampla avaliação da providência em termos quantitativos (além dos qualitativos), de modo que a mesma não fique “nem mais, nem menos” do que necessário para alcançar o resultado devido (MIRANDA, 2008, p. 284-285).¹¹⁶⁷ Assim, a verificação desses três sub-princípios em uma determinada medida legislativa se coloca “como um verdadeiro ‘teste’ da proporcionalidade entre o meio escolhido pelo legislador e o fim que alega buscar” (SANTOS, G., 1998, p. 292).

No âmbito do Direito Urbanístico, o princípio da proporcionalidade alberga a ideia de que as decisões tomadas no âmbito da atividade de planejamento e gestão urbana devem ser adequadas aos fins propostos, assim como necessárias e razoáveis. Nesse contexto, Alves Correia (1989)¹¹⁶⁸ diz que o princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da “*proibição do excesso*”, é considerado um importante limite interno à discricionariedade do conteúdo dos planos urbanísticos¹¹⁶⁹. Ainda que o doutrinador trate do princípio sob a perspectiva dos interesses individuais dos

¹¹⁶⁶ Comportando a compreensão de que a reação deve ser proporcional à ação, o que denota a ideia da relação entre os meios utilizados e os fins desejados.

¹¹⁶⁷ O autor destaca que nos casos de excesso há que falar em desproporcionalidade positiva e os casos de *déficit* de proteção implicam em desproporcionalidade negativa, utilizando o magistério de Gomes Canotilho.

¹¹⁶⁸ O autor também destaca que a doutrina alemã costuma desdobrar em três aquele princípio: o da adequação, o da necessidade e o da proporcionalidade em sentido estrito.

¹¹⁶⁹ Visão advinda dos ensinamentos de Antunes (2002).

particulares, importa destacar daquela análise doutrinária a ideia de adequação, necessidade e proporcionalidade, que devem estar subjacentes ao plano urbanístico, no fim público que o mesmo persegue.

No contexto brasileiro, compreendendo que o administrador público e o legislador encontram no princípio da proporcionalidade limites à liberdade de conformação no âmbito de regulação da política de desenvolvimento urbano, se coloca Carlos Magno Miqueri da Costa (2009, p. 157-159), argumentando inexistir, no Brasil, previsão expressa desse princípio no Texto Constitucional, ao contrário do que acontece em Portugal¹¹⁷⁰. O autor considera, contudo, que o respaldo ao princípio da proporcionalidade se encontra no devido processo legal em sentido material (art.5º, LIV, da Carta Maior), tendo sua aplicabilidade abrigada pelo Estado Democrático de Direito e na proteção dos direitos fundamentais (COSTA, 2009, p. 157). Em sua análise, o autor remete-se a posicionamento do Supremo Tribunal Federal, onde se encontra expresso que a cláusula do devido processo legal (contida no citado art.5, LIV, da Constituição de 1988 e que traduz um dos fundamentos dogmáticos do princípio da proporcionalidade) deve ser entendida na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, sobretudo, em sua dimensão material, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos normativos revestidos de conteúdo arbitrário ou irrazoável. Nos termos postos pelo autor, de enorme importância no posicionamento do STF é a argumentação de que a essência da dimensão material (substantiva) do devido processo legal reside na:

[...] necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra qualquer modalidade de legislação ou regulamentação que se revele opressiva ou destituída do necessário coeficiente de razoabilidade. Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades normativas do Estado, que este não dispõe de competência para atuar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal¹¹⁷¹.

¹¹⁷⁰ Também na Espanha o princípio da proporcionalidade é adotado como princípio de direito positivo constitucional.

¹¹⁷¹ Trecho de artigo onde se encontra compêndio de decisões do Supremo Tribunal Federal, transcrito por Costa (2009, p. 158).

Consideramos que, como decorrência do *princípio da proporcionalidade*, associado ao princípio geral da *proibição do arbítrio*, apresenta-se o princípio da motivação. Registrando que esse princípio não traz novidade no âmbito das exigências postas à Administração Pública (cujos atos devem ser necessariamente motivados, ou seja, justificados), a reflexão que aqui se coloca tem como aspecto fundamental a necessária observância desse princípio no exercício da atividade de produção e modificação da legislação urbana desenvolvida no âmbito do Legislativo; o que permite serem conhecidas as razões que motivam os atos legislativos, possibilitando o exercício do devido controle quanto à sua constitucionalidade.

Como decorrência dessa compreensão, entendemos que no âmbito do Direito Urbanístico encontra-se o *dever de fundamentação das normas*, que pode ser considerado um condicionante na produção e modificação da legislação urbanística e ambiental local¹¹⁷².

Tratando desse dever no âmbito dos planos urbanísticos, Alves Correia considera que tal dever funciona como um limite à discricionariedade de planejamento que “impõe ao órgão com competência planificatória um momento de verificação e controle crítico da lógica da decisão planificatória” (CORREIA, 2008a, p. 673). Lembrando que esse dever é considerado expressamente na legislação portuguesa de ordenamento do território¹¹⁷³, diz que a fundamentação das soluções adotadas nos planos se constitui

[...] um ‘discurso justificativo’ ou um ‘juízo justificativo’ das previsões, indicações e determinações contidas das soluções adotadas, tendo como objetivo essencial esclarecer a motivação dos mesmos e permitir a reconstrução do *iter* cognoscitivo que determinou o conteúdo daqueles instrumentos de planeamentos. (CORREIA, 2008a, p. 672-673).

Utilizando-se dos ensinamentos de A. Fernandes Carballal, Alves Correia aduz, ainda, que é a fundamentação do plano urbanístico que evidencia “se este é produto da racionalidade e não o fruto de uma arbitrariedade e se a decisão planificatória obedece aos cânones da proporcionalidade, da coerência e da razoabilidade” (CORREIA, 2008a, p. 673).

¹¹⁷² No que concordamos com Antunes (2002).

¹¹⁷³ Arts. 4º, 45º, nº 2, alínea a); 86º, nº 2º, alínea b); 89º, nº 2, alínea a) e 92º, nº 2, alínea a); 99º, nº3, do Decreto-Lei nº 389/99, de 22.9 (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial).

Também entendendo pela importância dos documentos que instruem o plano urbanístico, no sentido de explicitar as razões que justificam a opção adotada, Colaço Antunes entende que é a fundamentação da decisão que marca a diferença entre o que é discricionário e o que é arbitrário, fazendo com que a carência de fundamentação, ou sua manifesta insuficiência, macule de nulidade o plano, por sua arbitrariedade. (ANTUNES, 2002, p. 152-154). Diz o mesmo doutrinador que as fundamentações que carecerem de justificado interesse público devem ser consideradas arbitrárias e se forem irrazoáveis, objetivamente infundadas e arbitrárias, constituindo erro manifesto ou “manifesto” e objetivo desvio de poder, devem ser tidas como violação da lei, o que faz com que o intérprete se utilize do arsenal de princípios e instrumentos jurídicos que tem a seu dispor, de forma a verificar se houve uma ofensa grave e intolerável ao conteúdo essencial de um direito fundamental (ANTUNES, 2002, p. 152-155).

Importa também considerar relevante entendimento de Antunes no sentido de que o controle da atividade planificatória (com limitação da discricionariedade) deve ocorrer ainda quando envolvido está o juízo de prognose, “devendo o julgador verificar e controlar a solidez dos dados em que a Administração se baseou para realizar a previsão que justifica a localização e a delimitação do solo com vocação edificatória” (ANTUNES, 2002, p. 156). Nessa compreensão, de enorme relevância é o seguinte exemplo posto por aquele autor:

Imaginemos que a Administração decide desenvolver uma cidade numa determinada direção e se vem a provar que não é a mais adequada em termos ambientais e urbanísticos, ferindo zonas de interesse paisagístico ou permitindo índices de construção e volumetria manifestamente excessivos face às características morfológicas da área. Pensamos, assim, que o juiz administrativo terá uma palavra a dizer quanto ao controlo dessa opção urbanística. (ANTUNES, 2002, p. 156-157).

Diante do exposto, é evidente que os princípios da *proibição de arbítrio*, da *proporcionalidade/razoabilidade* e da *motivação* devem ser considerados condicionantes e limitações na atividade (legislativa e administrativa) de produção e modificação das normas urbanísticas locais que concretizam direitos fundamentais.

Quadro 21 – Princípios e dever correlato na produção e modificação das normas urbanísticas e ambientais locais pelo Executivo e Legislativo (Grupo 1)

PRINCÍPIOS	PROIBIÇÃO DO ARBÍTRIO
	PROPORCIONALIDADE/RAZOABILIDADE MOTIVAÇÃO
DEVER CORRELATO	FUNDAMENTAÇÃO DAS NORMAS
Fonte: Autoria própria.	

8.2.2.2.2 Os princípios da coerência e da eficácia. O dever de ponderação e análise. A ideia da avaliação socioambiental prévia.

Compondo a compreensão anterior, podemos entender que outros princípios devem condicionar a ação dos poderes estatais que atuam no processo de construção e modificação da legislação urbana e, por consequência, suscitar um dever correspondente. São eles: os *princípios da coerência* e da *eficácia* e o *dever de ponderação e análise*. Como expressão material desse dever, apresenta-se a ideia de uma *avaliação socioambiental prévia*. Vejamos.

O *princípio da coerência*, tratado pela doutrina e legislação europeia¹¹⁷⁴, consiste na articulação sistemática entre o ato jurídico em causa e todo o sistema jurídico; visando melhorar a qualidade das políticas, sua compreensibilidade e, por consequência, legitimação. Nos termos postos por Alexandra Aragão (2008), esse princípio comporta uma dupla dimensão: *formal* e *material*.

Na dimensão *formal*, segundo a autora, a coerência deveria ser mostrada para o público em cada medida política; devendo estar patente no próprio ato, constante do preâmbulo ou do diretamente articulado. Assim, não deve ser necessário ter acesso aos trabalhos preparatórios para conseguir perceber a *ratio* do ato, não sendo bastante que a fundamentação do ato seja proclamada publicamente e de forma expressa (através de formas visíveis, mas efêmeras). (ARAGÃO, 2008, p. 130). Desse modo, articulando-se, no fundo, com o *princípio da boa administração*¹¹⁷⁵ e o *dever de fundamentação expressa* nos atos administrativos, a aplicação do princípio seria válida também para os atos normativos, de natureza legal ou normativa consagrados na Constituição Europeia. (ARAGÃO, 2008, p. 131). No âmbito da dimensão *material* do princípio da coerência, pretende-se que cada medida nova tomada se articule com as anteriores (criando sinergias positivas e evitando contradições) (ARAGÃO, 2008, p. 128). Na mesma análise, são consideradas as espécies de coerência (*vertical*, *horizontal* e *diagonal*). A primeira se imporia no âmbito da mesma política se configurando uma *coerência interna*. A *horizontal* se exigiria no âmbito de diferentes políticas, se configurando uma *coerência externa* especial, aferida à luz dos fins gerais do próprio sistema político¹¹⁷⁶.

¹¹⁷⁴ Que, como lembra Aragão, se encontra consignado nos artigos I-19 e III-115 da Constituição Europeia; estando originalmente presente no art.3º do Tratado da União Europeia. (ARAGÃO, 2008).

¹¹⁷⁵ Lembra a autora que esse princípio corresponde ao art.II-101º da Constituição Europeia, sob a epígrafe do “direito a uma boa administração”.

¹¹⁷⁶ Nesse contexto, Aragão (2008, p. 128) considera que o princípio da integração seria fundamental para assegurar a coerência externa.

Desse modo, todos os valores cuja importância social justificasse uma proteção acrescida deveriam ter um tratamento especial, devendo ser tutelados também no âmbito das restantes políticas (das quais pudessem sofrer influências diretas ou indiretas), de forma a garantir um nível elevado de proteção.¹¹⁷⁷ A *coerência diagonal* seria a teleológica, que pressuporia a avaliação da coerência dos atos também com relação aos fins das políticas públicas (ARAGÃO, 2008, p. 130).

A aplicação do *princípio da coerência*, nos termos postos pela autora lusitana, ganha relevo especial quando se trata dos espaços especiais de proteção ambiental (ARAGÃO, 2002). Vejamos. Tratando especialmente sobre a Rede Natura 2000¹¹⁷⁸, diz que a coerência se constitui característica essencial da rede; se constituindo reflexo dos princípios da integração e da planificação no domínio particular da conservação da natureza e resultando a consciência da ineficácia de uma proteção pontual e fragmentária. Ainda considera que para a eficácia e bom funcionamento da Rede Natura 2000, apresentam-se três conceitos fundamentais: corredores ecológicos, proteção transfronteiriça e zonas tampão, o que constituem manifestações do princípio da integração; tudo isso associado a uma correta aplicação dos critérios que presidem a seleção de sítios.

Com base nessas lições, fica evidente que a proteção de espaços ambientais não pode ocorrer de forma aleatória, mas deve guardar coerência e integração com as demais normas de planejamento e gestão dessas áreas. No contexto daquela análise doutrinária, situação bastante emblemática seria a instituição e manutenção de *zonas tampão*; zonas intermediárias (também chamadas *zonas buffer*) que adquirem importância crescente na gestão dos sítios ligados à conservação da natureza; constituindo-se num princípio de proteção efetiva e material de determinadas áreas frágeis, em detrimento de uma proteção meramente formal¹¹⁷⁹. Trazendo essa ideia para o âmbito dos espaços especiais de proteção ambiental situados no meio urbano no Brasil, em atenção ao princípio da coerência, fica claro que a proteção dos mesmos há que ser vista em complementariedade com outras áreas de proteção ambiental existentes no território e com as áreas do entorno, o que deve ser levado em conta no contexto da

¹¹⁷⁷ Esse entendimento é de Aragão (2008, p. 129).

¹¹⁷⁸ A Rede Natura 2000 é uma rede ecológica de âmbito europeu que compreende as áreas classificadas como zona de proteção especial (ZPE) e as áreas classificadas como zonas especiais de conservação (ZEC). Foi estabelecida, ao nível europeu, pela Directiva relativa à conservação das aves selvagens (Directiva 79/409/CCE, de 4.4.79, ou Directiva “aves”) e pela Directiva relativa à conservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (Directiva 92/43/CEE, 21 maio 1992, ou Directiva “habitats”). (CEDOUA, 2009, p. 9).

¹¹⁷⁹ Conforme ensinamentos de Aragão (2002, p. 26).

atividade estatal de elaboração da legislação urbanística e ambiental local e nos momentos de suas modificações.

Particularizando a análise para a cidade do Natal, emerge, de imediato, duas constatações. Em primeiro lugar, a de que a instituição de espaços especiais ambientais e a modificação das normas que os resguardam não podem ser feitas sem que seja considerado o sistema jurídico de proteção ambiental nas quais tais normas se inserem¹¹⁸⁰. E em segundo, a imediata identificação da ideia de coerência e integração que preside a instituição e manutenção de zonas tampão com a situação da área de controle de gabarito do Parque das Dunas que, como vimos, possui atributos ambientais de enorme importância no sentido de servir de proteção àquele parque (integrando um sistema coerente e articulado das áreas ambientalmente frágeis na cidade). Assim, sob o manto do *princípio da coerência* a ideia de proteção efetiva, a partir de uma visão de complementariedade, há que ser devidamente considerada no âmbito da atividade estatal de elaboração da legislação urbana local e suas modificações

Ainda com foco na cidade de Natal, e sob uma visão macro, com o amparo do princípio da coerência e seus desdobramentos, é de se compreender que os espaços ambientais atualmente existentes no Plano Diretor de Natal possuem funções ambientais e atributos particulares, complementares entre si, que concedem fundamento à existência e manutenção integrada daquele sistema jurídico de proteção em prol do equilíbrio ambiental da cidade.

Dessa compreensão, não nos parece sem razão entender que o princípio da coerência também se mostra como importante condicionante geral da atividade estatal de elaboração da legislação urbana e suas modificações, e especialmente no que se refere aos espaços especiais ambientais; justificando-se alguns condicionamentos à alteração de suas normas de proteção; dentre os quais o *dever de ponderação e análise prévia*.

Levando o princípio para o âmbito dos espaços especiais de interesse social, considerando as ideias contidas em sua concepção, podemos construir a premissa de que não há como se modificar a destinação social desses espaços, ou deixar de promover as medidas para que os mesmos venham cumprir as funções para as quais se destinam, sem que seja levada em conta uma expressa justificativa perante a comunidade (*coerência*

¹¹⁸⁰ Aqui se destaca a percepção de que as ZPA's constantes no PD/2007 podem ser consideradas um contínuo de áreas verdes que, certamente, possuem relevante função ambiental. Essa percepção foi confirmada através da entrevista realizada com José Petronilo da Silva Júnior (no ano de 2010), que informou a ideia posta no âmbito da SEMURB de instituir corredores ecológicos entre aquelas ZPA's.

formal), uma articulação com a ideia de progressão¹¹⁸¹ das medidas de proteção social que devem instruir a implementação do direito humano fundamental à moradia (*coerência material*), somado à coerência dentro do âmbito da política pública de habitação social (*coerência vertical*), a integração com as demais políticas públicas coerentes com a ideia de sustentabilidade (*coerência horizontal*)¹¹⁸² e considerando a finalidade – de justiça distributiva no acesso ao espaço urbano – do instrumento da AEIS/ZEIS (*coerência diagonal*).

Nessa mesma linha de análise, traz-se a lume o *princípio da eficácia*¹¹⁸³ que alberga a ideia geral de ponderação e análise prévia das consequências previsíveis de uma medida política (diretas, indiretas ou colaterais)¹¹⁸⁴. Considerando-o relacionado ao *princípio da coerência*, Alexandra Aragão diz que uma política que se coloque em conformidade com os princípios de governância deve se “orientar por objetivos claros e precisos, apoiados em fundamentos científicos, definidos a longo prazo e escolhidos através de formas participadas” (ARAGÃO, 2008, p. 134). Assim, coloca em pauta a concepção da *eficácia instrumental* ou *de meios*, que devem ser necessários, adequados e proporcionais ao fim proposto. Entendendo que a seleção desses instrumentos deve fundar-se numa avaliação científica dos impactos futuros das políticas, como no resultado do controle das experiências já realizadas, a doutrinadora defende a sujeição de cada medida a uma *avaliação estratégica de impactos*, que se constituiria em

[...] instrumento de racionalização de medidas através de medição objetiva de seus efeitos, visando não só antecipar e corrigir impactos, como evoluir, melhorando, para o futuro, a qualidade das políticas (ARAGÃO, 2008, p. 135).

Amparando o instrumento proposto, evidencia-se a *avaliação ambiental dos efeitos de planos e programas* hoje integrante do Direito Comunitário Europeu através da Directiva 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27.6¹¹⁸⁵. Em uma

¹¹⁸¹ Mais a frente, iremos retomar essa ideia.

¹¹⁸² Vindo ao encontro da necessidade de solucionar eventual conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente no espaço urbano.

¹¹⁸³ O princípio se encontra consignado no art.III-398º e I-19 da Constituição Europeia; já estando presente no Tratado de Maastrich.

¹¹⁸⁴ Nos termos considerados por Aragão (2008).

¹¹⁸⁵ Com base no disposto nos artigos 174 e 175 do Tratado da União Europeia (de Maastrich), de 6.2.1992 (em vigor em 1.11.1993). No sistema jurídico lusitano, a transposição daquela Diretiva levou à edição de normas específicas, especialmente os Decretos-Leis 232/2007 e 361/2007. Segundo Correia (2007), o primeiro contém o *regime material* de avaliação ambiental dos instrumentos de planeamento territorial. E no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJIGT, na versão decorrente do

rápida abordagem, aquele instrumento se coloca como “um processo integrado no procedimento de tomada de decisão, que se destina a incorporar uma série de valores ambientais nessa mesma decisão”. Constituindo um processo contínuo e sistemático, que tem lugar no momento inicial do processo decisório (com participação do público e de entidades com responsabilidades em matérias ambientais), tem por objeto a identificação e avaliação prévia das consequências ambientais de um determinado plano ou programa produzido ou adotado por uma entidade no uso de poderes públicos.¹¹⁸⁶

Podemos dizer que, além de colocar em prática os princípios da coerência e da eficácia, nos termos propugnados por Aragão, esse instrumento se apresenta também como a efetivação dos princípios da *precaução*, da *prevenção*, da *informação* e da *participação*¹¹⁸⁷.

No esteio das mesmas ideias, se colocam os instrumentos de “avaliação da política do ordenamento do território” postos nos artigos 28º e 29º da Lei de Bases da Política de Ordenamento de Território e Urbanismo (LBOTU) de Portugal, colocados como condicionantes da alteração, revisão ou suspensão dos planos¹¹⁸⁸. Como tais, têm-se o “relatório sobre o estado do ordenamento do território” (LBOTU, art. 28) e as “formas de acompanhamento permanente e avaliação técnica da gestão territorial e mecanismos que garantam a qualidade dos instrumentos que a concretizam” (LBOTU, art. 29). Tratando da avaliação dos planos como exigência cogente no âmbito das alterações, revisões ou suspensões dos planos, no ordenamento urbanístico português, diz Carlos M. Miqueri da Costa:

É inafastável a apuração dos efeitos positivos ou negativos originados da aplicação das normas planificatórias, principalmente quanto ao grau de alcance dos objetivos almejados, adequação das regras diante da realidade mutante, a verificação das situações críticas, o apontamento das novas prioridades surgidas com o passar do tempo (COSTA, 2009, p. 223).

Trazendo essas ponderações para o campo da relação *direito subjetivo ↔ dever objetivo estatal*, entendemos que se encontra implícito no âmbito do sistema jurídico de proteção aos direitos fundamentais (com destaque para os direitos urbanos, enfocando o meio ambiente e a moradia), um *dever de ponderação e análise prévia* das

DL 361/2007, segundo o mesmo, se encerra a *disciplina procedimental* da avaliação ambiental dos planos territoriais.

¹¹⁸⁶ Conforme se encontra explicitado no preâmbulo do DL 232/2007.

¹¹⁸⁷ Esse entendimento é bastante aprofundado por Correia (2007) (2008b).

¹¹⁸⁸ Como lembra Costa (2009, p. 223).

consequências previsíveis de determinada medida que venha suprimir ou modificar normas de proteção a esses direitos concretizados por meio da legislação urbanística e ambiental no espaço urbano. Podemos dizer que tal dever também se encontra intrinsecamente relacionado aos princípios da *proibição do arbítrio*, da *proporcionalidade/razoabilidade* e da *motivação*, assim como ao *dever de fundamentação das normas*, dos quais tratamos no item anterior.

Com fundamento nas concepções que instruem os instrumentos acima explicitados, acrescentando a necessidade de ser considerada a força vinculante dos direitos humanos fundamentais que se concretizaram no espaço urbano, e considerando o contexto brasileiro (onde as questões sociais possuem especial enfoque no âmbito do planejamento urbano), pensamos que no sistema jurídico pátrio pode ser exigida uma *avaliação socioambiental prévia* como condicionante a pretendidas modificações (alterações e revisões) na legislação urbanística e ambiental local.

Segundo nosso entendimento, esse instrumento se constituiria num controle material prévio sobre a necessidade e adequação das propostas de modificação (revisão ou alteração) da legislação urbanística e ambiental local, assim como suas consequências (positivas ou negativas) considerando os direitos já consagrados no âmbito do espaço urbano municipal. Nesse sentido, entendemos que regra com essa previsão deveria ser instituída em sede de lei federal, somando-se aos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e se colocando de cumprimento obrigatório pelos municípios.

Colocando em relevo a importância das normas que instituem espaços especiais protegidos no espaço urbano, especialmente pelo fato de virem concretizar direitos humanos fundamentais na cidade, e com fundamento nos princípios e regras constitucionais e de direito urbanístico e ambiental que instruem a atividade de elaboração e modificação da legislação urbanística e ambiental, consideramos que não há como se contrapor a ideia de que toda tentativa de modificação da legislação protetora, que venha a acarretar prejuízo à efetivação desses direitos, deva ser precedida de um instrumento de *avaliação prévia* (a qual denominamos *socioambiental*).

Refletindo sobre sua aplicabilidade prática, pensamos que esse instrumento consistiria em uma avaliação técnica da proposta modificativa, a ser elaborada no âmbito da Administração Pública e ser submetida ao conhecimento da população, mediante audiência pública (atendendo, assim, aos princípios da publicidade, da transparência e da gestão democrática), na qual fossem explicitados todos os seus

efeitos positivos e negativos, a adequação da proposta à legislação em vigor, a motivação da mesma e todos os aspectos que possibilitassem aquilatar o atendimento aos critérios de razoabilidade, proporcionalidade, eficácia e coerência da medida.

A avaliação prévia socioambiental deveria estar contida em qualquer proposta de modificação da legislação referente aos espaços especiais de proteção ambiental e de interesse social, sendo exigência obrigatória no âmbito do processo administrativo relativo à criação de propostas legislativas respectivas, e devendo ser considerado no procedimento legislativo correspondente, tanto no caso de concordância com a proposta do Poder Público como em caso de proposição de modificação da proposta encaminhada pela Administração.

Colocando em pauta a relação *direito subjetivo* ↔ *dever objetivo* que compõe a essência do regime jurídico de proteção dos direitos estudados (como vimos no Capítulo 1), a instituição desse instrumento vem, por um lado, concretizar a premissa de que os direitos fundamentais que se concretizam no território suscitam consequências práticas tanto para a Administração¹¹⁸⁹ como para o Legislativo¹¹⁹⁰ e, por outro, conceder a possibilidade de atuação do particular no procedimento para defesa de seus direitos perante a Administração¹¹⁹¹ e, segundo nosso pensar, também perante o Legislativo. Também aqui se coloca em prática os desdobramentos da perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais, que se referem à sua *eficácia dirigente*, sua *eficácia irradiante* e a atuação sobre o *direito procedimental*.¹¹⁹²

Sob essa compreensão, pensamos ser aplicável o entendimento de H. Maurer (apud SILVA, 1998, p. 213-214), segundo o qual:

[...] os reflexos dos direitos fundamentais no procedimento vinculam tanto o legislador, que tem de constituir um procedimento efetivador dos direitos fundamentais, como a Administração, que tem de completar o direito do procedimento existente, através de uma atuação conforme os direitos fundamentais.

Visualizando nessa compreensão, desde logo, o município de Natal, pensamos que trilhas nesse caminho já foram abertas pela Lei Orgânica Municipal, especialmente em seu artigo 135, inc.V, que determina que cabe ao Poder Público: definir o uso e a

¹¹⁸⁹ Com inspiração no entendimento de Silva (1998, p. 213) consignado no Capítulo 1 deste trabalho.

¹¹⁹⁰ No exercício de sua atuação sobre propostas legislativas envolvendo direitos fundamentais concretizados no espaço urbano.

¹¹⁹¹ Vindo, como lembra Silva (1998, p. 213), expressar a tendência moderna de ligar o procedimento e os direitos fundamentais.

¹¹⁹² Conforme a compreensão de Sarlet (1998, p.47-48), vista no Capítulo 1.

ocupação do solo, do subsolo e da água, “através de planejamento que englobe diagnóstico, análise técnica e definição de diretrizes de gestão dos espaços, com a participação de entidades representativas das comunidades afetadas” (NATAL, 1990). Assim, diante das ideias postas e já com amparo nessa norma, é evidente que não poderia ser albergado pelo Direito o procedimento da Câmara Municipal, no ano de 2007, ao diminuir a área de controle de gabarito do Parque das Dunas sem apresentação de nenhuma análise técnica que justificasse a alteração; tampouco a apresentação de projeções de como ficaria a proposta com as construções possíveis ou de qualquer arrazoado sobre a ausência de impactos relativos à paisagem e ao conforto ambiental do local. Não fosse isso, pelo fato do Parque Estadual Dunas de Natal integrar a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica Brasileira¹¹⁹³, sendo de grande importância para a qualidade de vida da população (especialmente por ajudar na recarga do lençol freático e contribuir para a qualidade do ar da cidade), também fica evidente que qualquer incremento de construções em seu entorno deveria ser avaliado sob diversos aspectos; no sentido de, especialmente, atender aos princípios da *coerência* e *eficácia*, além de outros já postos no sistema jurídico brasileiro como a prevenção, a precaução e o desenvolvimento sustentável.

Sendo assim, pode-se dizer que a introdução de uma exigência formal (através de um instrumento procedimental) que viesse a efetivar – de forma expressa – esse *dever de ponderação e análise* seria de todo desejável no âmbito da garantia de efetivação dos direitos fundamentais resguardados.

Quadro 22 – Princípios e dever correlato na produção e modificação das normas urbanísticas e ambientais locais pelo Executivo e Legislativo (Grupo 2) e instrumento urbanístico relacionado

PRINCÍPIOS		COERÊNCIA EFICÁCIA
DEVER CORRELATO	PONDERAÇÃO E ANÁLISE PRÉVIA	
INSTRUMENTO URBANÍSTICO	AVALIAÇÃO SOCIOAMBIENTAL PRÉVIA	
Fonte: Autoria própria.		

8.2.2.2.3 Os princípios da transparência e da publicidade, o princípio democrático e da participação (gestão democrática da cidade) e o dever de consideração das manifestações e proposições populares

Dando seguimento à reflexão, compreendemos que também os princípios da *publicidade* e da *transparência* evidenciam-se, como condicionantes formais à atividade

¹¹⁹³ Albergando, portanto, uma enorme biodiversidade, onde se destaca a fauna nativa típica do ecossistema costeiro terrestre e Mata Atlântica.

do Executivo e do Legislativo, na produção e modificação¹¹⁹⁴ da legislação urbanística e ambiental local.

No sistema jurídico brasileiro, o princípio da publicidade se encontra plasmado na Constituição Federal de 1988, *caput* do art.37; compreendendo-se que o mesmo se direciona a atividade de todos os *Poderes da República, em qualquer dos entes da Federação*; e, portanto, também ao Legislativo Municipal. Tal princípio tem como finalidade atribuir maiores obrigações estatais destinadas a alargar o conhecimento da população sobre o processo de planejamento e gestão urbana, possibilitando o efetivo exercício da gestão democrática da cidade.

Guardando analogia com o *princípio da publicidade*, encontramos o *princípio da transparência*, estreitamente vinculado ao *princípio da motivação* e ao *dever de fundamentação da norma*¹¹⁹⁵.

O princípio da transparência, tratado por Alexandra Aragão no contexto de seu estudo sobre a “Governância¹¹⁹⁶ na Constituição Europeia”¹¹⁹⁷, alberga a *transparência documental* (o acesso a todos os documentos relevantes) e a *transparência procedimental* (direito de acesso aos trabalhos das instituições)¹¹⁹⁸; possuindo relação direta com o aumento da legitimidade das políticas, aumentando a percepção da coerência dessas.

Intrinsecamente relacionado com os princípios da transparência e da publicidade, volta à tona o princípio geral da *gestão democrática da cidade*, exigência inarredável da atividade estatal de planejamento e gestão urbana que, como aqui já posto, impõe a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade tanto na formulação, como na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento. Albergando a

¹¹⁹⁴ Em suas espécies (revisão, alteração e retificação).

¹¹⁹⁵ Essa estreita vinculação entre os princípios da transparência e o da motivação e o dever de motivação foi tratada por Aragão (2008, p.126 e ss). A autora lembra que o princípio consta dos artigos I-50 e III-399 da Constituição Europeia, tendo sido introduzido pelo Tratado de Amsterdão.

¹¹⁹⁶ A autora utiliza o termo “governância” considerando que o mesmo “pretende ser uma nova resposta para novas preocupações. Uma solução diferente para problemas especiais.” (ARAGÃO, 2008, p.107).

¹¹⁹⁷ Considerando que a União Europeia está a atravessar um processo de transição e consolidação democrática, nesse estudo a autora coloca em pauta a defasagem que considera existir entre a obtenção de um mandato e sua transformação em políticas públicas, o que, segundo a mesma, faz com que o risco da (in)governabilidade na União Europeia seja muito forte. Entendendo que a ingovernabilidade está intimamente relacionada com a crise dos sistemas democráticos, diz que a promoção da “governância” passa muito mais pelo incremento da legitimidade do que pelo reforço da autoridade. Nesse contexto, diz que os princípios da *transparência*, da *coerência*, da *eficácia* e da *democracia participativa* plasmados na Constituição Europeia se colocam verterbrantes daquela ordem constitucional comunitária. (ARAGÃO, 2008).

¹¹⁹⁸ Em sua análise, Aragão (2008) trata das instituições europeias e frisa que a transparência procedimental permite o controle em tempo real da atuação dos representantes.

ideia do *direito de opinar* trazida por Aragão e do *dever institucional do diálogo* e do *dever de consulta*¹¹⁹⁹; mas indo além, esse princípio impõe que sejam devidamente levadas em conta e consideradas as manifestações e proposições advindas da população e suas associações representativas, de modo com que a participação popular não seja apenas uma forma de legitimar decisões previamente já tomadas pelos atores estatais do processo de planejamento e gestão urbana.

Essas concepções colocam em pauta o *princípio democrático* que, como princípio instrumental, auxilia a representação política, atingindo, pois, a realização plena da democracia (MOREIRA NETO, 2006, p. 274)¹²⁰⁰. Desse modo, os detentores do poder, no gozo de sua cidadania, têm a faculdade de escolher não apenas “quem os governará, mas como querem ser governados” (MOREIRA NETO, 2006, p. 274). Tal princípio caracteriza-se, ainda, por ser uma evolução no conceito de democracia quanto à participação da sociedade na gestão da *res publica*¹²⁰¹. O cidadão sai da função de mero eleitor, e passa a participar da gestão da administração pública, inclusive quando da tomada da decisão administrativa (QUEIRÓZ; SANTOS, 2006, p. 196), o que, em última análise, caracteriza-se por ser própria essência do princípio republicano, isto é, governo (ou coisa) do povo e para o povo.

Dessa forma, o poder democrático legítimo no Estado de Direito não é mais necessariamente auferido pela pura e simples representação (eletividade), mas pode ser pela própria participação do povo (detentor do poder), direta e pessoal, no processo pelo qual as decisões são proferidas (JUSTEN FILHO, 2006, p. 307).

No Brasil, o princípio da participação pública, vertente do princípio democrático, foi erigido, com a Constituição Federal de 1988, no seu art. 1º, parágrafo único, à matéria constitucional, como um dos princípios constitucionais que modelam o Estado Brasileiro (SANTOS; CARAÇATO, 2006, p. 800). O art. 1º, em seu parágrafo

¹¹⁹⁹ Esses princípios são colocados por Aragão (2008, p.138 e ss) no contexto de sua análise sobre o *princípio da democracia participativa* no âmbito de seu estudo sobre a governância na União Europeia. Considerando que esse princípio se encontra inserido na Constituição Europeia e no Tratado da União Europeia, a doutrina trata de suas quatro dimensões: liberdade de expressão qualificada (direito de opinar), dever institucional de diálogo (diálogo aberto, diálogo transparente e diálogo regular), dever de consulta e poder de iniciativa pública.

¹²⁰⁰ Segundo Silva (2008b, p.46 e ss), a democracia é um regime que visa a defesa dos direitos fundamentais, pautando-se em dois princípios: “a) soberania popular – o povo é a única fonte do poder (o poder emana do povo); b) a participação do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular. Nos casos em que essa participação é indireta, surge um princípio secundário: o da representação”.

¹²⁰¹ Santos e Caração (2006, p. 801-802) lecionam que “por meio da participação, a sociedade deixa de ser mera espectadora da História, passando a ser protagonista nas tomadas de decisões da Administração Pública. Pois será o próprio povo educado e consciente o único portador da chave da utopia, apontando e escolhendo o seu próprio caminho”.

único, afirma que “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”. Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2006, p. 232), “essa ampliação juspolítica do conteúdo da cidadania faz do princípio da participação [...] um instrumento indispensável para valorizar o princípio substantivo da legitimidade¹²⁰² e dar-lhe efetividade no Direito contemporâneo”, destacando que tal legitimação pode se dar em todas as formas de ação do Estado: legislativa, executiva e judicial.

Desse modo, consideramos que os *princípios da transparência e publicidade*, inseridos no quadro geral do *princípio democrático* e da *participação* (fundamentos da diretriz da gestão democrática da cidade) vêm compor o quadro de condicionamentos e limitações postas ao Legislativo e Executivo na produção e modificação da legislação urbanística e ambiental local, e trazem consigo o *dever de consideração das manifestações e proposições populares* como obrigação inarredável dos atores estatais, notadamente quando está em pauta a disciplina dos espaços especiais urbanos (instrumentos através dos quais se concretizam direitos fundamentais).

Em nossa compreensão, esse dever consiste na obrigação de que aqueles atores estatais considerem, de forma expressa e formal (no âmbito do procedimento relativo à elaboração e modificação das normas referentes àqueles espaços urbanos especiais), as manifestações e proposições populares, fundamentando as razões pelas quais as mesmas devem ou não se incorporar às decisões adotadas. Isso possibilita o efetivo exercício da participação popular na condução dos rumos do planejamento urbano local e não apenas um “arremedo” no cumprimento da diretriz da gestão democrática da cidade.¹²⁰³ Em outras palavras: a “construção de uma esfera pública cidadã”.¹²⁰⁴

Quadro 23 – Princípios e dever correlato na produção e modificação das normas urbanísticas e ambientais locais pelo Executivo e Legislativo (Grupo 3)

PRINCÍPIOS	DEMOCRÁTICO E DA PARTICIPAÇÃO (GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE) PUBLICIDADE TRANSPARÊNCIA
DEVER CORRELATO	CONSIDERAÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES E PROPOSIÇÕES POPULARES

Fonte: Autoria própria.

¹²⁰² O princípio da legitimidade, nas sociedades modernas, consiste no próprio princípio democrático.

¹²⁰³ Como tentou fazer a Câmara Municipal de Natal no momento em que, na tramitação do Projeto de Revisão do Plano Diretor, no ano de 2007, foi pressionada para realizar audiências públicas.

¹²⁰⁴ Valendo-nos das palavras da arquiteta Raquel Rolnik, ao tratar a importância da participação da população na construção das normas urbanísticas locais, na Plenária Final da Conferência de Revisão do Plano Diretor de Natal, em 8 de abril de 2006.

8.2.2.2.4 Outros princípios e deveres decorrentes: os princípios da não flexibilização *in pejus* e da progressividade da proteção e o dever geral de respeito à concretização de direitos: a) preservação do acesso ao patrimônio ambiental e paisagístico; b) proteção da igualdade de acesso à moradia digna.

O direcionamento da análise para o âmbito específico do processo de construção e modificação da legislação urbana local, colocando em pauta as evidências de fragilização que se apresentam no âmbito do dever de *efetivação/concretização* dos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente em Natal (albergados em um substancial regime jurídico de proteção), nos motiva a refletir sobre outros princípios e deveres a condicionarem aqueles processos. E ainda servirem como critérios doutrinários a serem utilizados especialmente no âmbito da análise e fundamentação das decisões judiciais envolvendo eventuais ameaças à consolidação daqueles direitos. Nesse objetivo, consideramos que outros princípios (ora formulados) devam se colocar como de observância obrigatória no âmbito da produção e modificação da legislação urbanística e ambiental local que compõe o sistema jurídico de proteção dos direitos ao meio ambiente e à moradia.

Podemos dizer que a reflexão que ora se inicia se apresenta como resultado, tanto da apreensão do conteúdo das regras e princípios já postos no ordenamento jurídico brasileiro (que funcionam como limites à ampla discricionariedade das atividades de elaboração, modificação e implementação da legislação urbanística e ambiental), como da revelação de novas ideias advindas da discussão sobre a “governância” da Constituição Europeia, buscando sua adaptação ao contexto brasileiro, tudo em conformidade com a análise procedida nos itens precedentes deste Capítulo.

Embasa essa apreensão teórica toda a discussão sobre o regime de proteção aos direitos fundamentais (posta na Parte I), onde se revela sua dimensão subjetiva (e seus desdobramentos) e se enfatiza a ideia dos deveres objetivos que se impõem ao Estado incumbido da concretização e efetivação desses direitos fundamentais, com todos os aprofundamentos tratados no primeiro capítulo, donde se destaca seu caráter progressivo. Assim, pontua-se a concepção essencial de que os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente postos na Constituição Federal não são simples enunciados linguísticos, nem normas de papel, mas geram consequências concretas ao Estado (através de seus órgãos), decorrendo, de sua natureza de direitos subjetivos, posições jurídicas a serem preservadas por aqueles órgãos estatais, aos quais se coloca: a) o dever

geral de respeito e proteção; b) o dever geral de concretização e efetivação da legislação.

Sendo assim, ainda que haja um espaço de discricionariedade ao legislador na atividade de concretização daqueles direitos, e ao administrador quanto à sua efetivação, não podem esses – de forma desmotivada e sem fundamento – retirar do ordenamento (total ou parcialmente) a legislação que veio concretizar o direito ou omitir-se na sua implementação. Daí decorre a ideia de vedação de modificação *in pejus* – e de forma injustificada e desrazoada - do direito fundamental concretizado, pois em decorrência de seu regime jurídico de proteção (de natureza constitucional) foram geradas posições jurídicas (situações normativas protegidas) a serem preservadas.

Dessa forma, compreendemos que no âmbito do processo de construção e modificação da legislação urbanística e ambiental local, colocando em pauta os deveres estatais de *efetivação/concretização* dos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente, deve se refletir sobre outros princípios que permitam uma maior proteção àqueles direitos fundamentais nos espaços urbanos. Adentrando nessa reflexão, vimos, desde logo, colocar em pauta a visão de Herrera Flores (2009) no sentido de que alguns direitos se apresentam como conquistas da sociedade (não se constituindo em dádiva do Estado) e, portanto, suscitam uma proteção especial e qualificada em um sentido progressivo. E isso, em nosso entender, ocorre com os direitos humanos fundamentais concretizados no âmbito da legislação local, notadamente quando advém de um processo progressivo de proteção e reconhecimento pela sociedade, como ocorreu no município de Natal

Isso nos leva à construção dos princípios da *não flexibilização in pejus da concretização dos direitos ao meio ambiente e à moradia nos espaços urbanos* e da *progressividade da proteção dos direitos ao meio ambiente e à moradia nos espaços urbanos*. Por questões operacionais, vamos nesse capítulo denominá-los de *princípio da não flexibilização in pejus* e *princípio da progressividade da proteção*, respectivamente

Buscando amparo para esboçar uma construção sobre esses princípios, nos valemos de relevantes concepções teóricas que se pontua a seguir, com a certeza de estarmos apenas suscitando algumas reflexões introdutórias sobre o tema¹²⁰⁵. Para tanto, inicialmente nos apoiamos na abordagem de Jorge Miranda sobre o *princípio da eficácia jurídica dos direitos fundamentais* (MIRANDA, 2008). Diz o doutrinador

¹²⁰⁵ Que quiçá poderá se somar aos estudos sobre o tema do princípio da vedação ao retrocesso social e ambiental.

português que os preceitos constitucionais atinentes a deveres fundamentais têm como destinatários todos os órgãos de poder (que aos mesmos se vinculam), em dois momentos (planos): a) em relação a cada norma constitucional e a cada lei ou outro ato do Estado que com esse preceito venha a ser confrontado; b) em relação ao conjunto dos preceitos constitucionais e ao conjunto dos atos jurídico-públicos, aos quais devem tender a criar condições objetivas capazes de permitir aos cidadãos usufruírem efetivamente do seu direito no âmbito do Estado de Direito Democrático (MIRANDA, 2008, p. 291).

Desse modo, para Miranda, em qualquer caso, em qualquer circunstância, qualquer ato do Poder Público deve tomar os direitos fundamentais como fundamento e como referencial, e deve tender a conferir-lhes (e aos princípios que o subjazem) a *máxima eficácia possível*. Isso faz com que os direitos fundamentais não sejam um limite negativo às atuações dos entes públicos, mas um elemento integrador de suas atuações (MIRANDA, 2008, p. 292).

A respeito dos órgãos legislativos, diz Jorge Miranda que a vinculação do legislador à Constituição é absoluta, não admitindo exceções, o que faz com que a vinculação dos mesmos aos direitos fundamentais não seja apenas negativa (não consistindo em apenas não contrariarem o sentido das normas constitucionais), mas também positiva; e não consistindo apenas em sua regulamentação, mas no dever de emitir normas e outras providências de proteção aos direitos fundamentais (MIRANDA, 2008, p. 293). Desse modo, para Miranda, ainda que a liberdade de iniciativa e de conformação seja atributo da função legislativa; quando está em causa os direitos fundamentais impõem-se limites a essa discricionariedade (MIRANDA, 2008, p. 294).

Por outro lado, em geral, a subordinação da Administração à Constituição significa o dever de conformação de sua atividade pelas normas constitucionais, procurando conferir a máxima efetividade possível aos direitos fundamentais (MIRANDA, 2008, p. 95).

Ainda na esteira do pensamento do autor, apresenta-se a questão do não retorno da concretização. Acatando o pensamento do doutrinador lusitano, de que esse princípio se revela como decorrência do princípio da eficácia jurídica dos direitos fundamentais, consideramos essencial a ideia de que, ainda que a “proibição do retrocesso social” nada possa fazer contra as recessões e crises econômicas (denominadas de reversibilidade fática), o princípio limita a reversibilidade dos direitos adquiridos, “em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito

econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana”. (MIRANDA, 2008, p. 436):

Desse modo, seguimos o pensamento de Miranda no sentido de que, compreendendo as abordagens ampliadas ou restritivas à proibição de retrocesso¹²⁰⁶, não se omite o acolhimento a um “princípio de salvaguarda de um grau maior ou menor de concretização legislativa de normas de direitos sociais” (MIRANDA, 2008, p. 436)¹²⁰⁷.

Seguindo essa compreensão, Vieira de Andrade (apud MIRANDA, 2008, p. 439) entende que:

[...] os preceitos constitucionais relativos a direitos econômicos, sociais e culturais devem implicar uma certa garantia de estabilidade das situações ou posições jurídicas criadas pelo legislador ao concretizar as normas respectivas.

Considerando que essa garantia abrange um mínimo e pode atingir um máximo, nos termos postos por Vieira de Andrade, o grau intermediário consistiria em efeitos ligados ao *princípio da proteção da confiança* ou à *necessidade de fundamentação* dos atos legislativos “retrocedentes” num valor constitucional que no caso se revele mais forte; diminuindo assim a liberdade de conformação e a possibilidade de arbítrio legislativo (VIEIRA DE ANDRADE apud MIRANDA, 2008, p. 439).

Em nosso pensar, a compreensão posta pelos doutrinadores lusitanos permite a defesa de um *princípio da não flexibilização in pejus da concretização dos direitos ao meio ambiente e à moradia nos espaços urbanos*, que consistiria no impedimento de uma *retrocessão ilegítima e/ou injustificada* do direito ao meio ambiente ou à moradia concretizado no âmbito da legislação local.

Como *retrocessão ilegítima*, poderíamos compreender a flexibilização *in pejus* da legislação urbanística ou ambiental local sem que fossem observados os *princípios (explícitos e implícitos) e regras constitucionais* e de *direito urbanístico e ambiental* que se colocam de observância obrigatória na elaboração e modificação daquela legislação urbana local, assim como os *deveres correlatos* aqui explicitados, sem prejuízo da análise de outros princípios e regras específicas que deveriam ser

¹²⁰⁶ Nessa análise, de enorme importância é a compreensão de Sarlet (2006) sobre o princípio da proibição de retrocesso.

¹²⁰⁷ O autor cita outros doutrinadores lusitanos que acompanham essa posição, como João Caupers, Vasco Pereira da Silva, Rui Medeiros, Jorge Pereira da Silva, Jorge Reis Novais, Vieira de Andrade e Tiago Fidalgo de Freitas.

observados no caso concreto. E como *retrocessão injustificada*, poderia ser considerada toda aquela em que não ficasse devidamente explicitado (na fundamentação da norma flexibilizadora) um valor constitucional equivalente (ou seja, um outro direito fundamental), que permitisse a devida apreciação no âmbito judicial, quanto à constitucionalidade do ato flexibilizador.

Nesse contexto, se compatibiliza a compreensão de Ingo Sarlet (2010, p. 34)¹²⁰⁸, ao colocar a vedação da possibilidade de que o legislador infraconstitucional desconstitua pura e simplesmente o grau de concretização que ele próprio conferiu às normas constitucionais. Para tanto, diz que, por exemplo, não se poderia compreender razoável que o legislador complementar pátrio viesse a revogar integralmente o Estatuto da Cidade em seus aspectos essenciais e sem oferecer qualquer alternativa compensatória similar, considerando que o mesmo se coloca como instrumento essencial para uma maior eficácia e efetividade do direito à moradia na ordem jurídica brasileira. (SARLET, 2010, p. 34-35).

Procurando encontrar outros argumentos para essa construção teórica, nos apoiamos ainda no ideário que instrui o *princípio do nível elevado de proteção (NEP)* tanto em sua *vertente ecológica*¹²⁰⁹ como na *vertente social*¹²¹⁰. Importa destacar que o *Nível de Elevada Proteção (NEP)* se coloca como princípio inserido no Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht) assinado em 7 de fevereiro de 1992, possuindo alguns campos de incidência, como o ambiental e social¹²¹¹, relacionando-se à ideia de reforço à proteção dos direitos fundamentais.¹²¹²

¹²⁰⁸ Ao tratar do sentido estrito da proibição de retrocesso.

¹²⁰⁹ Em Aragão (2006) encontramos um aprofundado estudo sobre o *princípio do nível de elevada proteção ecológica* (NEPE), vez que esse se constitui o objeto da tese de doutoramento na qual se constitui a obra. Contudo, aqui serão explicitados apenas o que entendemos colaborar com as reflexões sobre a ideia dos princípios da *não flexibilização in pejus* e da *progressividade da proteção* nos termos em que ora considerados.

¹²¹⁰ Explicitada no artigo 2º do Tratado da União Europeia, *in verbis*: “A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma união econômica e monetária e da aplicação das políticas ou ações comuns a que se referem os artigos 3º e 4º, promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas, um elevado nível de emprego e de protecção social, a igualdade entre homens e mulheres, um crescimento sustentável e não inflacionista, um alto grau de competitividade e de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de protecção e de melhoria da qualidade do ambiente, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros.”

¹²¹¹ Destaca-se que a maioria dos estudos encontrados sobre o *princípio do nível elevado de proteção social* no âmbito do Direito Comunitário Europeu se refere aos *direitos do trabalho, do consumidor e à saúde*.

¹²¹² Observando-se o texto do Tratado de Maastrich, constata-se a ênfase na ideia de proteção dos direitos fundamentais, onde, contudo, não consta o direito à moradia (habitação). Contudo, entendemos que a ideia de progressividade na proteção dos direitos sociais, veiculada naquele Tratado, serve à construção do raciocínio com foco também nesse direito humano fundamental. Importante nesse sentido considerar o

Estudando especificamente o *princípio do nível de elevada proteção ecológica (NEPE)*, considerado como princípio fundamental da política comunitária do ambiente, Alexandra Aragão (2006) coloca relevantes ideias que nos servem de amparo. Diz a doutrinadora que, sendo o direito humano ao ambiente um direito de cumprimento progressivo (tal como os direitos econômicos, sociais e culturais), o NEPE se torna um garante de que durante essa evolução gradual, não vai haver retrocesso ambiental. Ainda que compreenda que o NEPE não pode ser entendido em termos absolutos (pois, como argumenta, não é possível definir, sem pontos de referência, o que é um nível elevado), a doutrinadora portuguesa considera que esse princípio corresponde a um grau civilizacional avançado de defesa do direito humano ao ambiente em que a proteção ecológica é um imperativo coletivamente assumido. Funcionando como uma regra de conflitos intra e extra-ecológicos, e aplicando-se em situações de transição, em que possa haver a comparação entre dois ou mais termos que correspondem a diferentes níveis de proteção, como explica a doutrinadora, o NEPE se apresenta como um princípio de justiça prático, já que visa a proteger a parte mais fraca do conflito (ARAGÃO, 2006, p. 151-152).¹²¹³

Analisando a aplicação do mesmo princípio (NEPE) no âmbito legislativo, em sua abordagem (aqui bastante abreviada), a autora entende que se colocam dois momentos: um primário (momento novo na criação de normas protetivas) e outro secundário (momento de revisão das normas protetivas). No momento primário, “o NEPE reconduz-se a um princípio fundamental de proteção ecológica que tem sua tradução mais genérica no Princípio do Estado de Direito Ambiental” (ARAGÃO, 2006, p. 164). Desse modo, por força do NEPE legislativo, argumenta que o ambiente deve ser um valor sempre presente na legislação, através da adoção de medidas de precaução e de prevenção (ARAGÃO, 2006, p. 164). No momento legislativo secundário, o NEPE apresenta-se sob duas formas: princípio da proibição do retrocesso ecológico (grau mínimo de proteção do NEPE legislativo) e princípio do progresso ecológico (grau máximo de aplicação do NEPE legislativo). Segundo a mesma, o *princípio da proibição do retrocesso ecológico* aplicaria-se em nível interno e externo. Em nível interno, seria

disposto no art.145º daquele Tratado que dispõe sobre a apresentação ao Parlamento Europeu, pela Comissão (em capítulo especial de relatório anual), a evolução da situação social na Comunidade.

¹²¹³ Nessa análise, a doutrinadora entende que não lhe parece excessivo defender, em suma, que o NEPE impõe ao julgador a aplicação imediata, inclusive aos particulares, da norma jurídica (vigente, válida no ordenamento nacional e diretamente aplicável) que garanta um nível de proteção mais elevado do que a outra. (ARAGÃO, 2006, p.157).

uma espécie de cláusula *rebus sic standibus*¹²¹⁴, significando que, ao menos que as circunstâncias de fato se alterem drasticamente, não seria permitida a redução da proteção para níveis inferiores aos anteriormente consagrados. Desse modo, o princípio imporá limites à adoção de legislação de revisão ou revocatória. Aplicado no nível externo, apresentam-se duas situações. A primeira, no direito internacional (direito interno das organizações internacionais), que significaria que o nível de proteção ecológica não poderia ser inferior ou igual ao nível de proteção do Estado membro menos protetor. Nos termos considerados pela autora, isso equivaleria, pela negativa, à proibição de um mínimo denominador comum e, pela positiva, a um novo regime comum que deveria assegurar um nível de proteção pelo menos igual, ou até tendencialmente superior, à média dos regimes individuais. No que se refere às relações entre o direito comunitário e direito interno (nas matérias reguladas simultaneamente), deveria prevalecer a que concedesse maior proteção ambiental¹²¹⁵. Por outro lado, o princípio do progresso ecológico no momento legislativo secundário se identificaria com a ideia de não estagnação legislativa, ou seja, com o dever de revisão contínua da legislação existente em função de uma maior proteção do ambiente. Nesse contexto, a autora cita a inclusão de uma *cláusula de progresso* recomendada, desde 1975, por uma Resolução do Conselho da Comunidade Europeia (de 15 jul. 75).

Ainda que a análise procedida por Aragão seja direcionada especialmente à proteção ecológica (porém, a partir do meio ambiente como direito fundamental, razão essencial para a existência do *princípio do nível elevado de proteção* no âmbito do Direito Comunitário europeu), apreendendo as suas concepções básicas e unindo-as às ideias de Jorge Miranda e de Vieira de Andrade acima explicitadas, assim como toda a teorização feita na Parte I desta tese quanto aos direitos fundamentais (em sua perspectiva subjetiva e objetiva), e especialmente quanto ao direito social à moradia, nos parece possível a adaptação dos argumentos que instruem o NEPE à *proteção social de moradia* (da população excluída do mercado formal) no sentido de possibilitar a essa população a igualdade de acesso à moradia (digna e adequada) no espaço urbano.

¹²¹⁴ Essa cláusula, contida no tema da Teoria da Imprevisão, é considerada como o ajuste contratual ou a aplicação de um princípio que permite que, diante de uma situação imprevista, o contrato possa ser ajustado à nova realidade. Seria, assim, uma exceção à regra do princípio da força obrigatória dos pactos.

¹²¹⁵ O que, para a autora, traria como consequências jurídicas do NEPE para o legislador nacional, o fato de que, existindo normas de proteção de nível mais elevado pelo Direito Comunitário, aquele estaria obrigado, por força do NEPE, a consagrar internamente um nível de proteção pelo menos igual a esse nível. E ainda: se no Direito interno a proteção fosse de maior nível, o legislador poderia adotar “medidas de proteção reforçadas” e invocar a cláusula “*opting out*” prevista no art.176 do TCE. (ARAGÃO, 2006, p. 167-168).

Ciente de que o princípio da *não flexibilização in pejus* não pode ser defendido em termos absolutos¹²¹⁶, como já visto, consideramos ainda que, em havendo uma retrocessão legítima e justificada de um direito humano fundamental concretizado no espaço urbano, em razão da cogente vinculação da atividade estatal de planejamento e gestão urbana aos direitos fundamentais, se imporia a adoção de medidas destinadas a garantir o resguardo da proteção àqueles direitos, de modo a não se configurar uma verdadeira retrocessão na sua concretização. Nesse sentido, se colocam as medidas compensatórias e a ideia de que a retrocessão só poderia ocorrer quando existentes interesses públicos (incontestáveis e inarredáveis) a prevalecer, envolvendo igualmente direitos fundamentais de natureza social ou difusa¹²¹⁷. Para essa afirmação encontramos apoio em Miranda, que considera que não se configuraria uma regressão real se simultaneamente se estabelecesse um mecanismo de compensação que recuperasse para uma situação equiparável uma desvantagem inicialmente prevista (MIRANDA, 2008, p. 437). Assim, nos termos postos pelo mesmo autor, a medida só seria inválida quando implicasse uma regressão social real das condições existenciais de seus destinatários, avaliável no balanço das vantagens e desvantagem que resultassem de seu regime.

No mesmo sentido, pode ser considerado o entendimento de Cristina Queiróz (2006b) ao tratar da *não reversibilidade dos direitos sociais*. Tratando do *nível legalmente concretizado dos direitos fundamentais*¹²¹⁸, diz a doutrinadora lusitana que a concretização dos direitos fundamentais sociais (constitucionalmente consagrados), através da atividade do legislador, em nada diminui a natureza constitucional dos mesmos. Desse modo, ainda que incontestado seja a margem de ação do legislador no campo da concretização e realização dos direitos sociais, isso não significa total insindicabilidade das opções legislativas, quer quanto à concretização do direito social implicado quer quanto à realização das respectivas políticas públicas (QUEIRÓZ, 2006b, p. 103). Desse modo,

Uma vez dinamada pelo Estado a legislação concretizadora do direito fundamental social, que se apresenta face a esse direito como uma “lei de proteção” (*Schutzgesetz*), a acção do Estado, que se consubstanciava num “dever de legislar”, transforma-se num dever

¹²¹⁶ Em sua análise, Aragão (2006, p. 183-189) traz várias situações de conflitos na aplicação do NEPE e as matrizes que se colocam para a sua ponderação.

¹²¹⁷ Encontramos em Aragão (2006) a ideia da necessidade de adoção de medidas compensatórias em caso de realização de projetos de interesse público em áreas ambientalmente sensíveis.

¹²¹⁸ Com amparo na concepção da doutrina alemã.

mais abrangente: *o de não eliminar ou revogar essa lei*. (QUEIRÓZ, 2006b, p. 103, grifos do autor).

Por outro lado, como ensina Queiróz, a garantia de proteção efetiva a um direito fundamental não resulta criada *a partir* da legislação, mas *através* da atuação dessa legislação (QUEIRÓZ, 2006b, p. 104), o que vem colocar em pauta o dever de proteção jurídico-constitucional por parte do Estado, revestindo-se da natureza de uma “ação positiva” que perante o titular suscita direitos de defesa (em sentido material e formal) (QUEIRÓZ, 2006b, p. 104).

Desse modo, as normas concretizadoras de direitos fundamentais passam a integrar, juntamente com as normas constitucionais que lhes dão suporte, “uma “unidade sistemática”, “de natureza material jusfundamental que, enquanto tal, é retirada à livre disponibilidade dos titulares do poder político”. (REIS NOVAIS apud QUEIRÓZ, 2006b, p.105).

As concepções que instruem tais compreensões também colocam-se como fundamentos para a defesa do *princípio da progressividade da proteção dos direitos ao meio ambiente e à moradia nos espaços urbanos* que, colocando-se como corolário do *princípio da não flexibilização in pejus*, traz como ideia essencial a não permissão de estagnação na proteção desses direitos, entendida como tal a ausência de efetivação da legislação concretizadora. A partir da compreensão de que esses direitos (subjettivos) fundamentais suscitam deveres gerais do Estado no sentido, tanto de respeito e proteção, como de efetivação da legislação, como já visto, a omissão do Poder Público no cumprimento de tais deveres termina por resultar na própria negação desses direitos¹²¹⁹. Em outras palavras, no não reconhecimento da efetivação de um direito humano concretizado no âmbito do território.

Nesse sentido, impõem-se medidas efetivas ao Estado, especialmente através do Poder Executivo, no sentido da efetivação da legislação concretizadora. Isso coloca em pauta, no âmbito administrativo, o *princípio da boa administração* (e sua faceta, o *princípio da eficiência*¹²²⁰)¹²²¹, que revela não apenas “um dever ético ou uma mera

¹²¹⁹ Importantes considerações sobre as omissões da Administração no âmbito do planejamento de espaços e recursos naturais podem ser encontradas em Mateo (2009).

¹²²⁰ Constante do art.37 da Constituição Federal de 1988. Aqui lembramos que o vocábulo *eficiência* adquire sentido diferente (embora conexo) com o *princípio da eficiência* associado ao *princípio da coerência* de que tratamos anteriormente.

¹²²¹ Como lembra Mello (2008, p. 122-123).

aspiração deontológica, mas um dever atual e estritamente jurídico”¹²²²; que corresponde a um *direito fundamental à boa administração*¹²²³.

Amparando esse entendimento, merece ser trazida à tona a concepção posta no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no sentido de que tais direitos suscitem uma implementação progressiva por parte do Estado que, para tanto, deve utilizar o máximo de recursos possíveis¹²²⁴.

Postas essas essenciais compreensões, entendemos possível a defesa da ideia dos princípios da *não flexibilização in pejus* e da *progressividade da proteção*. O primeiro, a ser obrigatoriamente adotado no âmbito do processo de elaboração e de modificação da legislação urbanística e ambiental e de cogente atenção pelos Poderes Legislativo e Executivo. E o segundo, no âmbito da implementação da legislação concretizadora, através de sua regulamentação e de sua aplicação no âmbito da gestão administrativa, vinculando obrigatoriamente os Poderes Legislativo e Executivo em suas respectivas searas de competência.

Por fim, retomamos a ideia central de que os princípios da *não flexibilização in pejus da concretização* e da *progressividade da proteção* dos direitos ao meio ambiente e à moradia nos espaços urbanos, objeto de reflexão, encontra seu fundamento originário e nuclear na força normativa da Constituição – em suas regras e princípios – que vincula toda a atividade estatal (em todos os poderes e níveis) e que impede a ab-rogação pura e simples das normas legais que formam uma unidade de sistema com os preceitos constitucionais em vigor¹²²⁵.

Como decorrência desses princípios, que consideramos devam ser obrigatoriamente observados no âmbito da elaboração e modificação da legislação urbanística e ambiental local e no campo da gestão urbana, entendemos que um dever geral se coloca a seus atores estatais: o *respeito à concretização dos direitos à moradia e ao meio ambiente nos espaços urbanos*. Para fins operacionais, abreviaremos sua denominação, nos referindo apenas ao “*dever geral de respeito à concretização de direitos*”. Ainda que a discussão até aqui desenvolvida nos conduza a pensar que esse dever se coloque como decorrência lógica das regras e princípios estudados, pelo

¹²²² Nos termos postos por Guido Falzone (apud MELLO, 2008, p. 122).

¹²²³ Valendo-nos do magistério de Freitas (2007, p. 37).

¹²²⁴ Nesse sentido, ver SACHAR, Raiindar. *The Rights to Adequate Housing: The Realization of Economic, Social and Cultural Rights*, relatório apresentado em junho de 1993 à Comissão de Direitos Humanos da ONU, acessado pela internet pelo endereço <<http://www.und.org/um/habitat/rigths/s2-93-15.html>>. p.12. (apud SARLET, 2010, p. 41).

¹²²⁵ Com fundamento no entendimento de Miranda (2008).

principal motivo de estarmos no campo do tema dos direitos fundamentais, ainda se fazem necessárias algumas ponderações.

O *dever geral de respeito à concretização de direitos* é articulado especialmente a partir da concepção do *direito fundamental à boa administração* em conjugação com as ideias postas por Edésio Fernandes e Helena Dolabela (2009) referentes a um *direito à continuidade das políticas públicas*¹²²⁶. Sem ignorar os grandes obstáculos que se colocam na efetivação desse direito, cuja consolidação das bases jurídicas deve ser tarefa dos operadores do direito, nas palavras daqueles doutrinadores:

[...] este direito indica uma obrigação estatal de promover e assegurar as condições jurídico-institucionais para o estabelecimento de vínculos entre os processos de planejamento e tomada de decisão e a avaliação sistemática das políticas públicas, de forma a assegurar a proeminência do interesse público. (FERNANDES; DOLABELA, 2009, p. 10).

Ainda segundo esses doutrinadores, a efetividade desse direito se encontra diretamente relacionada à “construção de um modelo de gestão pública transparente e responsivo, isto é, que seja reflexivo e passível de controle tanto no âmbito estatal quanto social” (FERNANDES; DOLABELA, 2009, p. 46). Nesse contexto, lembram que, no Brasil, os planos territoriais, planos diretores, zoneamentos e leis de uso e ocupação do solo (que, como argumentam, em princípio, expressam uma visão de longo prazo e requerem ações progressivas) são, com frequência, profundamente alterados e distorcidos, além de raramente se integrarem com outras políticas públicas e provisões orçamentárias (FERNANDES; DOLABELA, 2009).

Isso reforça a ideia de, a partir do *direito fundamental à boa administração* e do *direito à continuidade das políticas públicas*, se consolidar um *dever geral de respeito à concretização de direitos* pelo qual o Estado se obrigue a manter a essência das políticas públicas respectivas, ainda que isso não signifique tolher seu âmbito de ação e seu poder discricionário. O que aqui se pretende defender é que o Estado não possa, de forma desmotivada e irrazoada, alterar a essência de uma política pública concretizadora de direitos fundamentais como é a elaboração das leis de instituição de espaços especiais urbanos e sua implementação. Nesse sentido, coloca-se o dever geral do Estado de efetivação dos direitos fundamentais que se encontram na essência dessas políticas, com os desdobramentos que dele deriva.

¹²²⁶ Que entendemos também se apoiar nos *princípios da coerência, da eficácia e da eficiência*.

A isso, alia-se a ideia da eficácia dirigente dos direitos fundamentais¹²²⁷, que provoca a atuação do Estado na obrigação permanente de sua concretização e realização, não estando à mercê de interesses casuísticos que imponham a sua flexibilização *in pejus* ou a omissão na sua regulamentação e aplicação.

Entendendo que o dever que ora se explicita já se encontra positivado no ordenamento jurídico brasileiro, através das várias regras e princípios relativos aos direitos à moradia e ao meio ambiente no espaço urbano, importa consignar a ideia de que uma necessária continuidade administrativa toma por fundamento a prevalência de *interesses públicos superiores* a serem tutelados¹²²⁸.

Com fundamento nessas ideias, não há como negar que o *dever geral de respeito à concretização de direitos à moradia e ao meio ambiente* se coloca como uma evidente decorrência da abordagem da (cogente) atuação do Estado voltada à concretização daqueles direitos no âmbito do espaço urbano.

Na esteira das ideias trazidas sobre o *dever estatal de respeito à concretização* de direitos fundamentais e visualizando as evidências de fragilização ocorridas na cidade do Natal, colocamos em pauta duas obrigações que entendemos que dele decorrem, quais sejam: a) a *preservação do patrimônio ambiental e paisagístico* e b) a *proteção da igualdade de acesso à moradia digna*.

Com relação à primeira obrigação, nos valem de concepções postas na doutrina lusitana, assumindo a proposta de refletir sobre sua aplicação à realidade brasileira, voltando os olhos para o âmbito dos direitos fundamentais concretizados no espaço urbano. Vejamos. Diz Alves Correia que “a determinação pela lei de um regime particular para certos tipos de bens” funciona como uma limitação à liberdade de planificação. Segundo o doutrinador Correia (1989, p. 290-293) a planificação urbanística está sujeita a uma série de limitações *in rebus ipsis*, tanto de caráter *real* (que decorre das características e qualidades das próprias coisas imóveis) como de caráter *funcional* (que decorre do destino que as coisas recebem por determinação

¹²²⁷ Pontuada por Sarlet (1998), como vimos no Capítulo 1.

¹²²⁸ Conforme entendimento do autor lusitano André Folque (2004). Em seu estudo, o doutrinador toma como fundamento o ordenamento jurídico português e a relação existente entre o Estado Nacional, as Comunidades Autônomas e as autarquias locais, razão pela qual também utiliza os termos da *continuidade interadministrativa* ou *territorial*, fazendo a distinção entre esses e a *continuidade dos serviços públicos*. Contudo, da leitura da obra do autor, entendemos ser possível extrair a ideia essencial que fundamenta o princípio da continuidade que, em nosso pensar, traz identificações com o pensamento dos autores brasileiros.

legal)¹²²⁹. Tais limitações, postas em disposições legais, têm em conta as qualidades naturais e funcionais de uma coisa imóvel ou de uma categoria de coisas imóveis, e visam conservar sua estrutura sem modificações. Assim, são entendidas como *bens públicos* ou *bens de interesse público* (conforme a doutrina italiana), que devem ser preservados de qualquer transformação urbanística e que configura situações em que a lei determina a *preservação do existente*¹²³⁰.

Na mesma direção, é o magistério de Luis Filipe Colaço Antunes¹²³¹ (também no contexto do Direito lusitano) que, considerando ser muito ampla a discricionariedade do planificador local (nos planos municipais), entende pela necessidade de sua contenção, não apenas mediante um mais incisivo controle judicial, mas especialmente através de uma densificação normativa de diplomas que estabeleçam regimes jurídicos dos instrumentos de gestão territorial (ANTUNES, 2002, p. 150).¹²³² Assim, como considera Antunes (2002, p. 159-160), a *força normativa dos fatos* que se reconhece em casos de *vinculação situacional do bem*, se constitui um limite à discricionariedade do planejamento. Isso significa que a realidade dos fatos, assim como as características intrínsecas e naturais dos terrenos e bens jurídicos supõem, para o autor, um critério constrangedor da discricionariedade do planificador. O mesmo raciocínio aplicar-se-ia a alguns interesses públicos específicos fixados na lei e também intrínsecos a certos bens como a proteção do ambiente e a da paisagem que “implicam, ao invés de planificação, um juízo técnico na sua definição” (ANTUNES, 2002, p. 160). Dando conta da argumentação de alguns autores quanto à necessidade de passar do zoneamento prescritivo para o zoneamento proscritivo (ANTUNES, 2002, p. 123), em combinação com uma planificação urbanística flexível, o doutrinador lusitano entende que deve ser reconsiderada a discricionariedade da Administração.

¹²²⁹ Como exemplos, o doutrinador coloca as áreas incluídas na categoria de “reserva ecológica nacional” (REN), nos solos enquadrados como reserva agrícola nacional (RAN), e naquelas integrantes do regime especial de proteção das áreas incluídas em Parques e Reservas Naturais e em Área de Paisagem Protegida, nas quais a realização de quaisquer obras de modificação ou de transformação está sujeita a um condicionalismo especialmente rigoroso. No mesmo contexto, cita as denominadas *servidões non aedificandi* e os *bens do domínio público* cuja afetação a uma utilidade pública “não pode ser posta em causa ou prejudicada pelas disposições dos planos urbanísticos” (CORREIA, 1989, p.291-293).

¹²³⁰ Importa considerar que a ideia do *princípio da garantia do existente* ou da *proteção do existente* encontrada na doutrina lusitana – que tem como fundamento maior o *princípio da proteção da confiança* e dos *direitos adquiridos* – é, em geral, aplicada no âmbito dos direitos de caráter individual dos proprietários e particulares. (OLIVEIRA, 2003, p.945-946).

¹²³¹ Ainda que a análise do doutrinador seja feita no contexto do ordenamento jurídico português, entendemos pela possibilidade de, em sua essência, servir à nossa análise.

¹²³² Nesse contexto, o autor considera que os princípios da *proporcionalidade* e da *igualdade* ganham importante relevo.

Aplicando a teoria à situação prática verificada na cidade do Natal, vemos que os espaços ambientais que integram as Zonas de Proteção Ambiental consignadas no Plano Diretor de Natal, assim como as áreas de controle de gabarito do entorno do Parque das Dunas e da orla costeira, e o patrimônio cultural e paisagístico no qual se constitui o Morro do Careca e dunas associadas, foram instituídas como tal em razão dos evidentes e comprovados atributos naturais que as mesmas albergam; razão pela qual podemos considerar estarem as mesmas na situação de *bens de interesse público* a serem protegidos. Assim, sob o manto da necessidade de *preservação do existente*, consideramos que as normas protetivas daqueles espaços especiais ambientais devem estar resguardadas do amplo poder discricionário do legislador e do administrador ao propor a sua flexibilização *in pejus* (do direito subjetivo fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado que suscita sua preservação); devendo, portanto, serem mantidas aquelas proteções legais e obrigatoriamente implementadas através de sua regulamentação e aplicação. Qualquer medida ao contrário só poderia ser tomada no caso de interesse público equivalente, envolvendo igualmente direitos fundamentais, precedida de devida fundamentação e de medidas comprovadamente compensatórias.

A partir dessa compreensão, entendemos possível a construção da obrigação estatal de *preservação do patrimônio ambiental e paisagístico* no âmbito do *dever geral de respeito às políticas públicas concretizadoras dos direitos nos espaços urbanos*, o que se coloca como a dimensão objetiva do direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, especialmente naquelas situações onde fiquem inequivocadamente demonstrados os atributos ambientais que justificam sua preservação e a consolidação dessa proteção.

Utilizando a essência da ideia da *força normativa dos fatos* (em razão da *vinculação situacional dos bens*), podemos estender o raciocínio aos espaços protegidos em favor do direito à moradia da população pobre, concretizado através das leis instituidoras de AEIS. Considerando o fato de que as AEIS se constituem como discriminações positivas concedidas a populações excluídas do mercado formal de moradia, que possibilita o acesso dessa população ao direito humano fundamental à moradia – que lhe é consagrado pela Constituição Federal de 1988 – consideramos inevitável a obrigação de manter-se essa discriminação positiva enquanto durar a situação social que motivou a instituição dessas áreas. Tal compreensão advém, ainda, da ideia de uma obrigação de *proteção da igualdade de acesso aos direitos urbanos* (onde se inclui o acesso a terra urbanizada), que nos encaminha à defesa de uma

igualdade jurídica material ou substancial (efetiva e real) no acesso à moradia no espaço urbano, com apoio na missão fundamental do Estado: a realização da justiça social.

Podemos compreender que essas ideias estão, de forma implícita ou explícita, contidas na teorização sobre o *direito à cidade*¹²³³ posto na CF/88 como direito materialmente constitucional – objeto de amplo debate na sociedade brasileira e internacional – suscitando a concepção da obrigação estatal de *proteção da igualdade de acesso à moradia digna no espaço urbano*, inserida no *dever geral de respeito à concretização de direitos*, como a dimensão objetiva do direito humano fundamental à moradia e elemento fundamental do *direito à cidade*¹²³⁴.

Nesse contexto, importante considerar o entendimento de Juli Ponce Solé (2002) que, lembrando o direito de todos os cidadãos a uma habitação condigna posto na Constituição espanhola, diz que nele se coloca implícito o *direito à cidade*, o que pressupõe um dever jurídico de meios ao Estado, pelo qual deve não apenas evitar as medidas que possam prejudicar a existência de um *habitat* digno e adequado, como também atuar diligentemente a fim de o possibilitar.

Com fundamento nessas compreensões, entendemos que um regime de proteção pública ao direito à moradia das populações economicamente desfavorecidas, com amparo no *dever geral de concretização de direitos* e na obrigação de *proteção de igualdade de acesso à moradia digna no espaço urbano*, contém (além de outras coisas, como políticas públicas específicas) a manutenção da destinação das áreas ocupadas por essa população (ou destinadas a servir a sua utilização para fins de moradia); impedindo a flexibilização *in pejus* da legislação instituidora de AEIS/ZEIS ou a não

¹²³³ A pauta do direito à cidade foi introduzida, gradativamente, nos Fóruns Internacionais Urbanos e na pauta dos processos globais voltados a tratar dos assentamentos humanos, cabendo destacar o Tratado sobre a questão urbana, denominado “por Cidades, Vilas e Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis”, elaborado na Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, durante a ECO-92 e durante a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – *Habitat II*, como lembra Saule Júnior (2005). Sendo objeto de discussões travadas no Fórum Social Mundial, desde 2001, a ideia de internacionalização do direito à cidade vem, cada vez mais, adquirindo consistência. O principal objetivo da elaboração de uma *Carta Mundial do Direito à Cidade* é disseminar a concepção do direito à cidade como um novo direito humano com base numa plataforma de reforma urbana a ser implementada pelos países, visando modificar a realidade urbana mundial mediante a construção de cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis; associado ao seu reconhecimento institucional nos organismos internacionais. Tratamos dessa matéria em artigo publicado no ano de 2009, colecionado nas referências bibliográficas desta tese

¹²³⁴ Concebido como direito à cidadania (direito dos habitantes das cidades e povoados a participarem na condução de seus destinos), incluindo o direito a terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação, o direito à liberdade de organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania, à preservação da herança histórica e cultural e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças. (SAULE JÚNIOR, 2005).

implementação das normas ali contidas. Lembremo-nos que como essência dessa compreensão se apresentam os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, postos no artigo 3º da Constituição de 1988, no sentido de “construir uma sociedade livre, justa e solidária e erradicar a pobreza e a marginalização” e “reduzir as desigualdades sociais e regionais” (incisos I e III, respectivamente).

A compreensão explicitada nos permite a construção da seguinte quadro compilativa.

Quadro 24 – Outros princípios, deveres correlatos e direitos conexos a serem observados na produção, modificação e implementação das normas urbanísticas e ambientais locais (Grupo 4)

PRINCÍPIOS	NÃO FLEXIBILIZAÇÃO <i>IN PEJUS</i> DA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS DA PROGRESSIVIDADE DA PROTEÇÃO DE DIREITOS
DEVERES CORRELATOS	RESPEITO À CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS: A) PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL E PAISAGÍSTICO; B) PROTEÇÃO DA IGUALDADE DE ACESSO À MORADIA DIGNA
DIREITOS CONEXOS	À BOA ADMINISTRAÇÃO E À CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Fonte: Autoria própria.

Considerando todo o exposto, importante se faz a seguinte compilação das novas ideias – e reelaboração de antigas – quanto aos condicionantes e limitadores da ampla discricionariedade administrativa e legislativa no processo de elaboração, modificação e implementação das normas urbanísticas e ambientais locais, envolvendo direitos fundamentais (com foco no meio ambiente e na moradia).

Quadro 25 – Condicionantes e limitadores da ampla discricionariedade administrativa e legislativa na elaboração, modificação e implementação da legislação urbanística e ambiental local em favor dos direitos fundamentais (com foco no meio ambiente e na moradia)

	PRINCÍPIOS	CORRELAÇÕES E CONEXÕES
GRUPO 1	PROIBIÇÃO DO ARBÍTRIO PROPORCIONALIDADE/RAZOABILIDADE MOTIVAÇÃO	DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO DAS NORMAS
GRUPO 2	COERÊNCIA EFICÁCIA	DEVER DE PONDERAÇÃO E ANÁLISE PRÉVIA INSTRUMENTO URBANÍSTICO: AVALIAÇÃO SOCIOAMBIENTAL PRÉVIA
GRUPO 3	DEMOCRÁTICO E DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICIDADE TRANSPARÊNCIA	DEVER DE CONSIDERAÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES E PROPOSIÇÕES POPULARES
GRUPO 4	NÃO FLEXIBILIZAÇÃO <i>IN PEJUS</i> DA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS DA PROGRESSIVIDADE DA PROTEÇÃO DE DIREITOS	DEVER DE RESPEITO À CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS: A) PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL E PAISAGÍSTICO; B) PROTEÇÃO DA IGUALDADE DE ACESSO À MORADIA DIGNA ; C) DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO E À CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Fonte: Autoria própria.

Isso posto, evidencia-se a necessidade de adentrar na questão da dinâmica do planejamento e gestão urbana, buscando aprofundar a reflexão sobre os meios de conceder maior proteção aos espaços especiais onde se efetivam direitos humanos fundamentais (meio ambiente e moradia) e evitar que aquela dinâmica acarrete a flexibilização da legislação em desfavor desses mesmos direitos.

8.3 MECANISMOS DE DISCIPLINA E CONTROLE DA DINÂMICA DA ATIVIDADE ESTATAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA E DE PROTEÇÃO DE ESPAÇOS ESPECIAIS – PROPOSIÇÕES GERAIS E LOCAIS

Já vimos que a partir da Constituição Federal de 1988 passou a ocorrer, no ordenamento jurídico brasileiro, a efetivação das ideias defendidas pelo Movimento da Reforma Urbana¹²³⁵, onde o discurso dos direitos a serem garantidos na cidade ganhou uma importância central. Também já consideramos que foi com o Estatuto da Cidade que essa efetivação se deu de forma mais intensa; de modo com que essa lei representasse um verdadeiro marco no sentido da promoção de cidades justas, inclusivas e sustentáveis.

Passados mais de vinte anos da vigência da Constituição Federal e quase dez anos daquele importante Estatuto e das abordagens festivas e comemorativas decorrentes do seu ideário e conteúdo inovador, vemos que, de modo geral, pouco se conseguiu no sentido de que as cidades brasileiras se tornassem – de fato – justas, inclusivas e sustentáveis.¹²³⁶

Assim, vê-se que muito se faz necessário para que as normas constitucionais e aquelas contidas no Estatuto da Cidade sejam devidamente efetivadas. Ocorre que, considerando o contexto da “cidade-mercadoria” e o papel do Estado nesse momento histórico, apresentam-se enormes desafios no sentido de garantir a efetivação dos direitos fundamentais nos espaços urbanos; dentre os quais se coloca a evidente necessidade de disciplinar e controlar a dinâmica da atividade estatal de planejamento e gestão urbana, como já vimos, sujeita a pressões de toda a ordem no sentido do

¹²³⁵ Ainda que isso tenha ocorrido de forma parcial, como também foi visto no Capítulo 2.

¹²³⁶ Essa constatação vem sendo manifestada por diversos doutrinadores do Direito Urbanístico nos últimos tempos, destacando Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin; além de notáveis urbanistas como Flávio Villaça, Ermínia Maricato e outros. .

atendimento dos interesses privados imediatos de reprodução do capital no espaço urbano.

Ciente dessa realidade, resgatamos a concepção trazida por Ingo Sarlet (1998), devidamente explicitada no Capítulo 1, no sentido de que a perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais traz em si alguns desdobramentos no sentido do auxílio na efetivação dos direitos fundamentais de modo a evitar os riscos de uma redução do significado do conteúdo material desses direitos; colocando-se, dentre tais desdobramentos, uma atuação sobre o direito procedimental e as estruturas organizacionais.

Compreendendo que a disciplina e controle da (dinâmica) atividade de planejamento e gestão urbana exigem alguns mecanismos que possam contribuir para a garantia da efetivação dos direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia nos espaços urbanos, passamos a considerar algumas ideias voltadas a esse fim que devem ser compreendidas e integradas no bojo de uma série de exigências que, como já vimos, se encontram no ordenamento jurídico brasileiro para o exercício das atividades administrativas e legislativas no âmbito da elaboração, modificação e implementação da legislação municipal.

8.3.1 Da necessidade de diretrizes federais de regulação da dinâmica do planejamento urbano e sua implementação¹²³⁷

Diferentemente do ordenamento jurídico urbanístico de outros países, como Portugal e Espanha, não existem, no Brasil, regras regulando a dinâmica do planejamento urbano. Em que pese a importância das normas contidas no Estatuto da Cidade, não se encontra naquele diploma legal um tratamento específico quanto à matéria da mobilidade das normas urbanas, característica essencial das mesmas e necessária à sua adaptação e adequação à mutante realidade social.

Associando-se a outras questões de natureza fática, a ausência de normatização sobre a dinâmica do planejamento urbano faz com que muitas vezes o *ius variandi* da Administração e o poder criador do Legislativo municipal atuem sem regras específicas de limitação ao seu poder discricionário, criando e modificando as normas urbanísticas e ambientais ao seu bel-prazer e ao sabor das conveniências e pressões que incidem

¹²³⁷ Entendemos que as ideias que ora se apresentam merecem o devido aprofundamento no âmbito da doutrina jurídica.

sobre os atores do processo de planejamento urbano. É verdade que no caso específico dos Planos Diretores municipais, geralmente está contido – em suas disposições finais – o período de revisão e alteração daqueles instrumentos. Contudo, essas normas, postas de forma pontual na legislação (e não, inseridas em um regime específico para regular a matéria da dinâmica do planejamento), são em geral desprovidas da força coativa necessária para evitar a flexibilização *in pejus* da legislação concretizadora de direitos.

Nesse sentido, entendemos pela imprescindível necessidade de que, no âmbito da legislação federal, sejam introduzidas disposições voltadas a estabelecer um regime mínimo de estabilidade da legislação urbanística e ambiental local concretizadora de direitos fundamentais.

Utilizando como exemplo o ordenamento jurídico lusitano¹²³⁸, registra-se que, em Portugal, a Lei 48/98, de 11.8 – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU) e o Decreto-Lei 380/99, de 22.9 (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - RJIGT)¹²³⁹ estabelecem normas específicas quanto à dinâmica dos instrumentos de gestão territorial, prevendo situações de alteração, de suspensão e de revisão desses instrumentos¹²⁴⁰, assim como em relação ao acompanhamento da política de ordenamento do território. Colocada a matéria no âmbito da referida LBOTU (de forma mais geral), o RJIGT português contém um substancial disciplinamento dessa dinâmica (em seus artigos 93º a 100º). Quanto à avaliação dos instrumentos de gestão territorial o mesmo RJIGT (artigos 144º a 147º), contém normas específicas prevendo que as entidades responsáveis por sua elaboração promovam uma permanente adequação e concretização da disciplina consagrada pelos mesmos¹²⁴¹.

Ainda que não tenhamos a intenção de discorrer sobre o regime de estabilidade e controle contido no ordenamento jurídico-urbanístico português¹²⁴², do qual aqui se utiliza apenas o exemplo de uma regulação jurídico-normativa sobre a matéria da estabilidade no planejamento e sua avaliação permanente, importa reconhecer a enorme necessidade de que sejam introduzidas – no âmbito da legislação brasileira –

¹²³⁸ Ainda que estejamos cientes da diferença entre o regime político português e o brasileiro, o que, em nosso pensar, não fragiliza a idéia de tomar aquele ordenamento jurídico a inspiração para novas idéias.

¹²³⁹ Alterado pelos Decretos-Lei nº 53/2000, de 7.4; n. 310/2003, de 10.12 e pela Lei nº 58/2005, de 29.12.

¹²⁴⁰ Registre-se que, no estudo sobre a matéria, se constatou que o estabelecimento desse regime de estabilidade teve por motivação os interesses dos particulares, notadamente os proprietários.

¹²⁴¹ Aprofundamentos sobre o tema da dinâmica dos planos no ordenamento jurídico português podem ser encontrados em Correia (2008), Oliveira (2008) e Miranda (2002).

¹²⁴² Até porque, além de outras coisas, o mesmo guarda algumas particularidades essenciais em razão do regime unitário de governo (e não federado) que vigora naquele país, diferente do caso brasileiro.

disposições de observação obrigatória por parte dos entes municipais, no momento da alteração e revisão das leis concretizadoras de direitos fundamentais no espaço urbano (não se limitando aos planos diretores), como também com relação à sua implementação e avaliação.

Assim entendendo, consideramos necessário o estabelecimento de normas gerais referentes à dinâmica da legislação urbana local (aqui considerando os planos diretores e suas leis regulamentadoras), na qual se colocassem de forma explícita os princípios que deveriam reger os procedimentos para tanto constituídos. Nesse sentido, entendemos que os princípios da proibição do arbítrio, da razoabilidade e proporcionalidade, da motivação, da transparência, da publicidade, da coerência, da eficácia, da não flexibilização *in pejus* da concretização de direitos fundamentais e da progressividade da proteção de direitos fundamentais deveriam constar expressamente da introdução normativa que ora se propõe.

Também integrando esse disciplinamento de caráter geral, entendemos pela fixação de uma duração mínima de vigência dos planos (e suas leis regulamentadoras), sem que fossem possíveis as modificações do regime jurídico do solo ali definido, permitindo eventuais alterações apenas em caráter excepcional e desde que visem interesses sociais, coletivos e difusos.

Disso decorre a necessidade de criação das figuras jurídicas da *alteração* e da *revisão*¹²⁴³. Distinguindo-se essas duas figuras em face da intensidade e nível de profundidade de reapreciação, a revisão envolveria uma reponderação global das regras respeitantes ao uso, ocupação e transformação do solo, que poderia resultar na confirmação delas, na introdução de pequenas modificações ou na adoção de um novo modelo de plano¹²⁴⁴. Contudo, em todos esses casos, os direitos fundamentais sociais (em sua acepção ampla, incluindo *moradia digna e adequada* da população excluída do mercado formal de habitação e *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, neste inserido o *direito à paisagem*) não poderiam ser postos em uma perspectiva de proteção aquém do que constante na norma anterior. A revisão seria, então, um “procedimento qualificado de mutabilidade do plano”¹²⁴⁵, correspondente ao momento da elaboração dos planos diretores (e suas leis regulamentadoras). Ao seu turno, a alteração dos planos

¹²⁴³ Importa considerar que aqui não trataremos de outras figuras importantes no âmbito do planejamento e gestão urbana, como as *medidas de urgência* (onde se coloca a figura da *suspensão* dos planos) já objeto de aprofundado estudo por Luiz Henrique Nunes Alochio (2008).

¹²⁴⁴ Essa ideia é extraída do Direito do Urbanismo português.

¹²⁴⁵ Essa expressão é de Correia (2008a, p. 571).

e de suas normas regulamentares envolveria uma reanálise parcelar e pontual do plano, através da introdução de algumas modificações nas regras existentes, visando adaptá-las a eventuais mudanças das circunstâncias fáticas (sociais, ambientais, econômicas ou culturais), tendo sempre em vista o atendimento de interesses sociais, coletivos ou difusos. Importante considerar que ambos os meios de modificação dos planos diretores (e sua legislação regulamentadora) seriam objeto de procedimento formal, instruído com a *avaliação socioambiental prévia* de que tratamos anteriormente, e com atendimento a todos os princípios acima consignados, no sentido de colocar em prática a *gestão democrática e sustentada* da cidade.

Importante considerar a necessidade de também ser criada a figura da *retificação* dos planos diretores (e suas leis regulamentadoras) para correções de equívocos formais, que não implicassem qualquer modificação nas normas de proteção aos direitos fundamentais concretizados e seus espaços especiais. Ainda assim, se exigiria para tanto um procedimento formal, devidamente instruído com as justificativas exigidas, objeto de apreciação no devido órgão de controle social do município e submetido à ampla publicidade.

Enfrentando a questão da falta de regulamentação e aplicação das normas contidas nos planos, sempre essenciais para que os direitos fundamentais ali concretizados sejam efetivados, pensamos que há que ser criada, por lei federal, um novo tipo de improbidade administrativa por ato ou omissão do Prefeito, somando-se àquelas já contidas no artigo 52 do Estatuto da Cidade. O proposto ilícito administrativo consistiria na “omissão das providências necessárias para regulamentação e aplicação das normas não auto-executáveis do Plano Diretor instituído, no prazo legalmente estabelecido”. Tal conduta administrativa, colocada no gênero daquelas que atentam contra os *princípios da Administração Pública* (nos termos do artigo 11 da Lei Federal nº 8.429/92)¹²⁴⁶, estaria relacionada aos procedimentos de elaboração, revisão e implementação do Plano Diretor já previstos nos incisos VI e VII do artigo 52 do Estatuto da Cidade; porém, constituindo um tipo próprio. Pensamos que a introdução dessa norma de responsabilização administrativa, sem prejuízo da apuração da responsabilidade civil (por meio da ação civil pública), da utilização de outros meios processuais de controle das omissões legislativas¹²⁴⁷, e das possíveis sanções de

¹²⁴⁶ Que contém um rol exemplificativo e não, taxativo, “abrindo a possibilidade de abranger outros atos, fatos ou omissões relevantes.” (FREITAS, 2002, p. 361).

¹²⁴⁷ Sobre a matéria ver Correia (2008b).

natureza política, se colocaria como mais um elemento de coação do administrador no sentido de fazer valer o cumprimento de seu dever de *efetivação/concretização* dos direitos fundamentais.

Diante do exposto, se fez possível a construção da seguinte compilação.

Quadro 26 – Propostas de inclusão normativa na legislação federal (Estatuto da Cidade)
Regime mínimo de estabilidade da legislação urbana local (plano diretor e normas regulamentares)
Normas gerais relativas à dinâmica da legislação urbanística local: • estabelecimento de princípios de observância obrigatória; • duração mínima de vigência do plano diretor e leis regulamentares, com permissão de alteração em caráter excepcional, desde que visando interesses sociais, coletivos e difusos; • criação das figuras da revisão, alteração e retificação; • instituição do instrumento da <i>avaliação socioambiental prévia</i>.
Inclusão de novo tipo de improbidade administrativa no artigo 52
Fonte: Autoria própria.

8.3.2 Das medidas propositivas no âmbito do município de Natal

Postas as reflexões e proposições de caráter geral voltadas à compatibilização do regime jurídico de proteção aos direitos fundamentais nos espaços urbanos com a dinâmica do planejamento e gestão urbana nas cidades brasileiras contemporâneas – onde essa tarefa se faz urgente e imprescindível – se volta o foco para a cidade do Natal, para a qual se pretende buscar medidas específicas de aprimoramento do sistema de proteção dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia concretizados através dos espaços legalmente instituídos (em face de seus importantes atributos especiais) e constantemente ameaçados, como visto na Parte II.

A partir dos fundamentos teóricos e das ideias e formulações que compõem essa parte reflexiva e propositiva do estudo, considera-se possível a instituição de normas locais voltadas a compor o sistema jurídico dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia e seus espaços especiais na cidade.

Isso posto, corrobora-se a compreensão de que, ainda que nos termos da Constituição Federal de 1988, a atividade de planejamento urbano seja competência dos municípios¹²⁴⁸, ao elaborar suas próprias normas esses entes federados deverão observar os planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (conforme o artigo 21, inciso IX) e se orientar por diretrizes

¹²⁴⁸ Especialmente nos termos do inciso VIII do artigo 30 e do artigo 182 da Constituição Federal.

nacionais¹²⁴⁹, respeitando as normas federais e estaduais que incidem sobre o território¹²⁵⁰.

Assim, sem prejuízo do entendimento quanto à necessidade de serem acrescentadas, no âmbito da legislação federal, normas de caráter geral a serem seguidas no processo de dinâmica do planejamento e gestão urbana nos municípios brasileiros, como acima considerado, se propõe algumas inserções legislativas no âmbito da legislação municipal de Natal.

Inicialmente, propõe-se a introdução de duas normas na Lei Orgânica do Município de Natal. A primeira constituiria-se na previsão de um regime de estabilidade dos direitos fundamentais (ao meio ambiente e à moradia) concretizados por meio da legislação local. E a segunda, na previsão de um processo de acompanhamento e avaliação contínua das normas de planejamento e gestão urbana, em que o Executivo estivesse obrigado a desenvolver um processo contínuo de acompanhamento e avaliação (colocado como pressuposto para as propostas de alteração e revisão do plano). Ressaltando que o Plano Diretor de 2007 possui disposição semelhante (em seu art.116), entende-se que a inserção daquelas normas na Lei Orgânica Municipal vem também qualificar o dever estatal de efetivação do *direito à boa administração* e de *continuidade das políticas públicas*. A instituição de tais normas, no âmbito da competência legislativa do município, atende ao princípio federativo, permitindo a compatibilização com eventuais normas de caráter geral editadas pela União.

Sendo o Plano Diretor o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art.182, §1º), as introduções sugeridas na Lei Orgânica do Município devem também ali constar. Assim entendendo, consideramos necessária a criação, no Plano Diretor de Natal, de um capítulo próprio no qual estejam contidos: a) normas referentes a um regime de estabilidade (aplicável a toda a legislação urbana¹²⁵¹) e à regulação da dinâmica dos planos e suas leis regulamentadoras; b) princípios a serem observados na elaboração, modificação e implementação das normas de planejamento e gestão urbana; c) deveres relativos ao processo de modificações das normas instituidoras de espaços especiais de proteção ambiental e de interesse social; d) e o dever do Executivo de promover os estudos técnicos necessários para a

¹²⁴⁹ Instituídas pela União em razão, especialmente, do disposto no inciso XX do artigo 21 da Constituição.

¹²⁵⁰ Em face da competência que foi atribuída à União e aos estados pelo art.24, incisos I, VII e VIII da Constituição, dentre outras.

¹²⁵¹ Em sua acepção ampla, englobado a legislação ambiental local.

regulamentação das normas não auto-executáveis do Plano Diretor, encaminhando as respectivas propostas de lei ao Legislativo nos prazos legalmente previstos.

Assim expressa-se a proposta, a ser discutida e aprofundada no âmbito de um processo de *gestão democrática da cidade* a ser desenvolvido localmente.

Quadro 27 – Proposição de inserções normativas na legislação municipal local

INSERÇÕES LEGISLATIVAS	ESPÉCIE NORMATIVA
1. Previsão de um regime de estabilidade das normas de planejamento urbano. SUGESTÃO: <i>Artigo 134-A: O Plano Diretor deverá conter um regime de estabilidade das normas de planejamento urbano.</i> <i>Parágrafo único: O regime de que trata o caput deste artigo deve compatibilizar a dinâmica da atividade estatal de planejamento urbano com a proteção dos direitos fundamentais concretizados por meio da legislação urbana local.</i> 2. Previsão de um processo de acompanhamento e avaliação contínua das normas de planejamento e gestão urbana. SUGESTÃO: <i>Art.134-B. O Executivo se obriga a implementar as normas de planejamento e gestão urbana e a desenvolver um processo contínuo de acompanhamento e avaliação, que se coloca como pressuposto para as propostas de alteração e revisão do plano.</i>	LEI ORGÂNICA MUNICIPAL
3. Instituição de um regime de estabilidade e controle das normas de planejamento e gestão urbana e sua implementação SUGESTÃO: Criação de um capítulo específico com estabelecimento de normas voltadas a: 1) conceituar “modificação” das normas e suas espécies (revisão, alteração e retificação); 2) regular os prazos de revisão e alteração e suas hipóteses; 3) estabelecer os seguintes princípios a serem observados na elaboração, modificação e implementação das normas de planejamento e gestão urbana: a) proibição do arbítrio; b) razoabilidade e proporcionalidade; c) motivação, transparência, e publicidade; d) coerência e eficácia; e) não flexibilização <i>in pejus</i> da concretização de direitos fundamentais; f) da progressividade da proteção de direitos fundamentais; 4) estabelecer os seguintes deveres para a criação e modificação das normas instituidoras de espaços especiais de proteção ambiental e de interesse social: a) dever de fundamentação prévia das normas; b) dever de ponderação e análise; c) dever de consideração das manifestações e proposições populares; d) dever geral de respeito à concretização de direitos; em suas espécies: dever de preservação do patrimônio ambiental e paisagístico e dever de proteção da igualdade de acesso à moradia digna; 5) estabelecer o seguinte dever para o Executivo: promover os estudos técnicos necessários para a regulamentação das normas não auto-executáveis do Plano Diretor; encaminhando as respectivas propostas de lei ao Legislativo nos prazos legalmente previstos.	PLANO DIRETOR
Fonte: Autoria própria.	

Destacamos que, no caso de haver a incorporação do instrumento da *avaliação socioambiental prévia* ora proposto à legislação federal, o dever de fundamentação prévia (contido no item 3 da quadro supra) ocorrerá mediante o uso daquele instrumento, que deverá contar com uma regulamentação específica.

Entendemos que as medidas ora propostas à legislação do município de Natal vêm completar, e aperfeiçoar em âmbito local, os procedimentos de elaboração,

modificação e implementação das normas de planejamento e gestão urbana, a partir da concepção essencial de que os direitos fundamentais envolvidos se encontram amparados por um rígido e progressivo sistema de proteção que devem ter evidentes rebatimentos na respectiva legislação municipal efetivadora/concretizadora.

CONCLUSÕES

Ao final da jornada percorrida, nos é permitido chegar a importantes conclusões.

No campo teórico, partimos de algumas idéias centrais que nos possibilitaram compreender os espaços especiais (ambientais e sociais) no ordenamento jurídico brasileiro como uma *forma qualificada de concretização/efetivação* dos direitos fundamentais à moradia digna e adequada e ao meio ambiente sadio (nesse incluído a paisagem).

Constatamos que tais direitos encontram suporte em um (substancial) regime jurídico de proteção aos direitos fundamentais, estando sujeitos a uma proteção – de caráter progressivo – em nível internacional, constitucional e infraconstitucional e normas locais específicas de efetivação, onde se inserem instrumentos urbanísticos e jurídicos voltados ao controle do uso e ocupação do solo.

Vimos que esse regime jurídico compreende uma *situação normativa protegida* (onde se colocam *direitos subjetivos* e uma *unidade sistemática* de normas de proteção) a ser preservada pelo Estado, ao qual se impõe – de forma progressiva – tanto o *dever de respeito e proteção* como o *dever de implementação da legislação*.

Como verificamos, disso derivam consequências concretas ao Estado, no exercício de suas funções legislativa, administrativa e judiciária; que se expressam por meio da relação *direito subjetivo ↔ dever objetivo* posta como base de toda atuação estatal quando se trata da *concretização/efetivação* de direitos fundamentais, vinculando aqueles três poderes.

No âmbito do processo de planejamento urbano estatal¹²⁵², constatamos que tanto a ação do Legislativo (a quem compete a elaboração e aprovação das leis) como a do Executivo, no âmbito da formulação das propostas de leis que venham efetivar as normas gerais de Política Urbana e concretizar as políticas públicas que possuem dimensão territorial (como a habitação e o meio ambiente), transformam as respectivas atividades estatais em meios de *concretização/efetivação* de direitos fundamentais urbanos (como a moradia digna e adequada e o meio ambiente sadio).

¹²⁵² “Verdadeiro processo de criação de normas jurídicas”, segundo Silva, J. (2010, p. 93).

Nesse contexto, também evidenciamos que, além da abordagem sobre o papel dos Poderes Executivo e Legislativo no exercício dessa inarredável obrigação de *concretização/efetivação* dos direitos ao meio ambiente sadio e à moradia digna e adequada nas cidades, revela-se a enorme tarefa do Poder Judiciário, como órgão estatal concretizador daqueles direitos fundamentais urbanos, no momento em que – em sua atividade de interpretação e aplicação das normas – vem suprir os desvios, os excessos ou as omissões dos demais poderes; concepção que se coloca no âmbito das novas teorias jurídicas¹²⁵³.

Aliando-se a isso, visualizamos o enorme papel da sociedade no sentido de participar ativamente do processo de construção, modificação e implementação da legislação urbanística e ambiental, na defesa de seus direitos subjetivos (fundamentais) e provocando o correspondente dever objetivo do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) de *efetivação/concretização* daqueles direitos, com todos os seus desdobramentos.

Através da pesquisa da realidade fático-normativa do município de Natal, especialmente no período 1984-2009, constatamos que, ao mesmo tempo em que ocorreu uma evolução na proteção legal dos direitos ao meio ambiente e à moradia e seus espaços especiais (ZPA's, ACG's, ANAE's e AEIS), se revelaram evidências de fragilização crescentes no âmbito da atuação protetiva estatal.

Foi possível observar que, em Natal, esse movimento evolutivo no âmbito da proteção legal daqueles direitos ocorreu em face dos rebatimentos da Constituição Federal de 1988 na Constituição do Estado do RN (1989), na Lei Orgânica do Município e no Código de Meio Ambiente de Natal, e especialmente com a edição do Plano Diretor de 1994 (compreendido como o Plano Diretor da Reforma Urbana). A partir de então, as normas urbanísticas municipais podem ser compreendidas como verdadeiros meios de *concretização/efetivação* de direitos fundamentais, inseridas em um amplo sistema jurídico de proteção; compreensão que também se revelou presente nos espaços especiais (de interesse social e de proteção ambiental) atualmente protegidos no Plano Diretor de Natal de 2007.

Contudo, constatamos que, na prática, os espaços especiais (sociais e ambientais) legalmente instituídos em Natal nem sempre vêm possibilitando a *efetivação/concretização* daqueles direitos fundamentais, em razão do processo de

¹²⁵³ Neoconstitucionalismo e pós-positivismo, em que o tema da efetividade dos direitos fundamentais ganhou grande relevância.

fragilização ao qual se encontram expostos, seja pelos embates na busca da flexibilização da norma protetora, em favor de interesses econômicos privados (geralmente imobiliários), em prejuízo dos direitos fundamentais resguardados (flexibilização *in pejus*), seja pela não implementação (regulamentação e aplicação) das normas que lhes dão instrumentalidade, ora por outras evidências negativas. Tais ações ou omissões foram capitaneadas ora pelo Poder Legislativo ora pelo Poder Executivo, ora pelo ajuste entre ambos. No mesmo período temporal, também constatamos tanto uma visão progressista do Poder Judiciário no reconhecimento da importância desses direitos fundamentais e seus espaços especiais, como uma compreensão bastante desvinculada dessa visão.

Situações de flexibilização *in pejus* ocorreram, como vimos, na supressão e modificação (ou tentativas nesse sentido) daquelas normas em desfavor dos direitos resguardados, como ocorreu, no caso dos espaços especiais ambientais, com a ZPA-5 (Lagoinha), com as áreas de controle de gabarito do Parque das Dunas e das ZET's (essas sujeitas a constantes pressões no sentido de sua desconstrução). Com relação aos espaços especiais sociais, tal evidência ocorreu, de modo emblemático, com a AEIS de Mãe Luiza.

Outras evidências de fragilização se revelaram através da falta de implementação daquela legislação concretizadora, em prejuízo dos mesmos direitos. Isso ocorreu, no município de Natal, durante todo o período pesquisado, seja com relação à ausência de edição da regulamentação legalmente exigida (o que ocorreu especialmente com as ZPA's 6 a 10), seja com a falta de aplicação de algumas regras constantes das leis regulamentadoras que permitissem a efetividade do direito resguardado (o que se deu com relação às ZPA's 1 a 5), no tocante aos espaços especiais ambientais.

Por outro lado, com relação aos espaços especiais sociais, verificou-se uma enorme desarticulação entre as ações estatais voltadas ao enfrentamento da questão habitacional na cidade e a edição de normas regulamentadoras de AEIS; onde se destacam iniciativas isoladas e pontuais de criação de AEIS (Nova Descoberta, Jardim Progresso e Favela da África). Contudo, constata-se a instituição legal de novas áreas de proteção ao direito à moradia digna e adequada da população pobre residente nas áreas costeiras, no sentido de sua permanência naqueles locais privilegiados da cidade e objeto de cobiça pelo mercado imobiliário, como se evidenciou especialmente na Vila de Ponta Negra e em outras áreas onde, gradualmente, foi se instalando a população

pobre (como Brasília Teimosa, Rocas, Jacó/Rua do Motor e Alto do Juruá); ainda que não tenha ocorrido a regulamentação das mesmas. Situação diversa ocorreu com outra ocupação de interesse social – o Passo da Pátria –, área não cobiçada pelo mercado imobiliário e cuja regulamentação ocorreu através de iniciativa governamental, em moldes bastante diferentes da AEIS de Mãe Luiza, especialmente no tocante à participação social.

Podemos dizer, assim, que no caso dos espaços (sociais e ambientais) submetidos a um processo de fragilização de suas normas de proteção, as evidências desse processo se colocam tanto no campo da pressão econômica sobre o poder político, como no campo do próprio poder político e/ou administrativo. Exatamente por se situarem em ambiente privilegiado na cidade, notadamente para o setor imobiliário (geralmente as áreas costeiras ou com atributos ambientais relevantes), verifica-se o permanente desejo do setor imobiliário no sentido da supressão e modificação das limitações que compõem o sistema normativo de proteção àqueles espaços. Contudo, ficou evidente que nem todos os espaços especiais têm suas normas de proteção submetidas a um processo de fragilização no sentido de sua supressão ou alteração prejudicial às suas funções essenciais, mas somente aqueles que se encontram na rota de interesses do capital.

Tal constatação veio colocar em pauta um complexo cenário onde a cidade se apresenta como uma mercadoria especial à reprodução dos negócios imobiliários (considerando os interesses da lógica capitalista) e o Estado, em maior ou menor grau, se afasta de sua tarefa primordial de *efetivação/concretização* dos direitos fundamentais, resultando muitas vezes numa mudança na orientação das políticas urbanas e planejamento e gestão das cidades, com uma retração de políticas e ações voltadas à gestão pública, democrática e descentralizada.

Buscando outras evidências prejudiciais ao cumprimento do dever objetivo estatal de *efetivação/concretização* dos direitos fundamentais ao meio ambiente sadio e à moradia digna e adequada em Natal, verificamos a absoluta falta de regulamentação dos instrumentos introduzidos desde o Plano Diretor de 1994, voltados ao combate especulativo da terra, à regulação de seu preço e à compatibilização do direito de propriedade com sua função social e a função social da cidade, como o parcelamento e edificação compulsórios, o IPTU Progressivo, a transferência de potencial construtivo, dentre outros instrumentos que compõem o sistema jurídico de proteção àqueles direitos urbanos. Ao lado disso, em todas as ZPA regulamentadas, constata-se problemas na

gestão das áreas e demandas judiciais, além de ocupações irregulares, seja por famílias de baixa renda (excluídas do mercado formal de habitação) ou de padrão mais elevado, e usos não compatíveis com as condições de fragilidade ambiental da área ou com o necessário resguardo dos recursos naturais ali existentes.

Entretanto, verificamos que, em geral, os espaços especiais ambientais e sociais possuem atributos próprios que, por si só, justificam tecnicamente sua proteção; ao que se alia a constatação de que, a partir de sua instituição e ao longo do tempo, a maioria desses espaços revela elementos que vão conferindo sua legitimidade e que indicam a necessidade de consolidar a proteção conquistada. Essa constatação ficou evidente em vários dos espaços especiais pesquisados, destacando-se a ZPA-6 (Morro do Careca e dunas fixas contínuas), a ZPA-2 (Parque das Dunas) e a ACG de seu entorno, as ACG's das ZET's (Ponta Negra, Via Costeira e Praia do Meio) e a AEIS de Mãe Luiza.

Diante dessas constatações, consideramos necessário buscar, especialmente no campo jurídico, meios de enfrentamento do processo de fragilização de direitos; o que se tornou possível no âmbito de uma (re)discussão da questão da discricionariedade administrativa e legislativa em face do dever objetivo estatal de *efetivação/concretização* dos direitos fundamentais no espaço urbano. E especialmente numa época em que a linha divisória entre os interesses públicos e privados (econômicos) tendem a se colocar cada vez mais tênue no âmbito da atuação estatal.

Posta essa compreensão, considerando a natureza sistêmica e progressiva das normas de proteção dos direitos ao meio ambiente e à moradia e seus espaços especiais na legislação municipal, reflexo de um sistema de proteção internacional e nacional, em face do aprofundamento teórico realizado, e visualizando a importância dos espaços especiais (ambientais e sociais) em Natal, pontuamos normas (regras e princípios) que se mostram como importante suporte na tarefa de controle da atividade estatal *efetivadora/concretizadora* de direitos.

Resgatando as normas já postas – de modo explícito – no sistema jurídico brasileiro, revelaram-se novos princípios implícitos nesse mesmo sistema e outros derivados da legislação e doutrina internacional (com foco na lusitana) que consideramos devam ser visualizados e observados no âmbito da elaboração, modificação e implementação da legislação urbanística local, especialmente quando se tratam dos direitos urbanos fundamentais, com foco na moradia (digna e adequada) e no meio ambiente (ecologicamente equilibrado). Tais princípios foram: da proibição do arbítrio, da razoabilidade e proporcionalidade, da motivação, da transparência, da

publicidade, da coerência, da eficácia, da não flexibilização *in pejus* da concretização de direitos fundamentais e da progressividade da proteção de direitos fundamentais

Associou-se a essa compreensão a ideia do instrumento da *avaliação socioambiental prévia*¹²⁵⁴, que se constituiria num controle material prévio sobre a necessidade e adequação das propostas de modificação (revisão ou alteração) da legislação urbanística local, assim como suas consequências (positivas ou negativas) considerando os direitos já consagrados no âmbito do espaço urbano municipal.

Nesse caminho, revelou-se necessário o aperfeiçoamento da norma básica federal de Política Urbana (Estatuto da Cidade) no sentido da inclusão do instrumento da *avaliação socioambiental prévia* e demais regras voltadas à regulação da dinâmica de planejamento urbano e sua implementação. Nesse sentido, foi apontada a necessidade de previsão, naquela norma federal: de um regime mínimo de estabilidade da legislação urbanística local (plano diretor e normas regulamentares); de normas gerais relativas à dinâmica da legislação urbanística local, como o estabelecimento de princípios de observância obrigatória pelos entes municipais, a duração mínima de vigência do plano diretor e leis regulamentares (com permissão de alteração em caráter excepcional, desde que visando interesses sociais, coletivos e difusos) e a criação das figuras jurídicas da revisão, alteração e retificação; sendo proposto, ainda, a inclusão de um ilícito administrativo no artigo 52 daquele Estatuto (no sentido de coibir a omissão de providências necessárias à regulamentação e aplicação das normas não autoexecutáveis do Plano Diretor).

Por fim, focalizando o município de Natal, propôs-se a instituição de normas locais voltadas a compor o sistema jurídico de proteção aos direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia e seus espaços especiais na cidade. Nesse sentido, foi proposta a introdução de normas na Lei Orgânica do Município de Natal e no Plano Diretor de Natal. Na Lei Orgânica, propôs-se a previsão de um regime de estabilidade dos direitos fundamentais (ao meio ambiente e à moradia) concretizados por meio da legislação local e de um processo de acompanhamento e avaliação contínua das normas de planejamento e gestão urbana; em que o Executivo estivesse obrigado a desenvolver, de forma contínua, esse processo, o que se colocaria como pressuposto para as propostas de alteração e revisão do plano. No Plano Diretor, propusemos a criação de um capítulo próprio no qual estivessem contidos: a) regras referentes a um regime de

¹²⁵⁴ Ideia derivada do instrumento da “avaliação ambiental de planos e programas” objeto de norma comunitária europeia.

estabilidade (aplicável a toda a legislação urbanística local) e à regulação da dinâmica dos planos e suas leis regulamentadoras; b) princípios a serem observados na elaboração, modificação e implementação das normas de planejamento e gestão urbana; c) deveres relativos ao processo de modificação das normas instituidoras de espaços especiais de proteção ambiental e de interesse social; d) e o dever do Executivo promover os estudos técnicos necessários para a regulamentação das normas não autoexecutáveis do Plano Diretor, encaminhando as respectivas propostas de lei ao Legislativo nos prazos legalmente previstos.

Toda essa construção teórica nos encaminhou à (principal) compreensão de que, ainda que haja um espaço de discricionariedade do legislador (liberdade de conformação) e do administrador na elaboração, modificação e implementação da legislação urbanística local, quando se trata de direitos fundamentais (em especial, o meio ambiente e à moradia, nos termos como aqui estudados) e dos espaços especiais (de interesse social e de proteção ambiental) que revelam sua importante dimensão territorial, não podem aqueles entes estatais agir em desacordo com todo o sistema jurídico que ampara os direitos e espaços, com sede em normas internacionais e posituação nas normas constitucionais, as quais se apresentam como arcabouço fundamental de um amplo regime de proteção, de indiscutível natureza sistêmica e progressiva.

Assim entendendo, fica evidente que os titulares daqueles direitos possuem um amplo e forte suporte jurídico para reagir (através de meios jurisdicionais ou não) contra as ações e omissões estatais que venham resultar na agressão a direitos fundamentais concretizados (através do tempo e da participação social). Sob a mesma compreensão, vê-se que encontra o julgador, também como agente de concretização de direitos fundamentais, um substancial suporte nessa relevante e urgente tarefa.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALEXY, Robert. *Teoria de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALFONSIN, Betânia. Depois do Estatuto da Cidade: ordem jurídica e política urbana em disputa: Porto Alegre e o urbanizador social. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, ANPUR, v. 7, n. 2, p. 47-59, 2005.

_____. Para além da Regularização Fundiária: Porto Alegre e o Urbanizador Social. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 281-291.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *As medidas de urgência nos planos urbanísticos locais*: abordagem sob a perspectiva de sua potencial adoção no Sistema Jurídico Brasileiro. 2008. Tese (Doutorado em Direito da Cidade) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2008.

ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. *Novos estud. – CEBRAP*, São Paulo, n. 79, nov. 2007.

ALTERAÇÃO do Plano Diretor de Guaíba é inconstitucional e traz riscos à população e ao meio ambiente. *Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul*, 18 out. 2004. Disponível em: <www.direito2.com.br/tjrs/2004/out/18/alteracao-do-plano-diretor-de-guaiba-e-inconstitucional>. Acesso em: 11 out. 2009.

ALTERAÇÃO do Plano Diretor sem participação da comunidade é inconstitucional. *Tribunal da Justiça do Rio Grande do Sul*, 6 maio 2003. Disponível em: <<http://www.direito2.com.br/tjrs/2003/mai/6/alteracao-do-plano-diretor-sem-participacao-da>> Acesso em: 30 out.2010.

AMARAL, Diogo Freitas de. Opções políticas e ideológicas subjacentes à legislação urbanística. In: AMARAL, Diogo de Freitas. *Direito do Urbanismo*. Lisboa: INA, 1989.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 3 ed. Coimbra: Almedina, 2006. v 1.

ANTUNES, Luís Felipe Colaço. Para uma tutela jurisdicional dos interesses difusos. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, v. LX, p. 191-221, 1984.

_____. *Direito Urbanístico: um outro paradigma: a planificação modesto-situacional*. Coimbra: Almedina, 2002.

_____. *Direito Público do Ambiente: diagnose e prognose da tutela processual da paisagem*. Coimbra: Almedina, 2008.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *Princípio do poluidor pagador: pedra angular do Direito Comunitário do Ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

_____. Instituição concreta e protecção efetiva da Rede Natura 2000 – alguns problemas. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA)*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, ano V, n. 2, 2002, p. 13-44.

_____. *O princípio do nível elevado de protecção e a renovação ecológica do Direito do Ambiente e dos resíduos*. Coimbra: Almedina, 2006.

_____. A Governância na Constituição Européia: uma oportunidade perdida? *Boletim da Faculdade de Direito*. Studia Jurídica 84. Universidade de Coimbra-Portugal. 2008.

ARAÚJO, Adelmo. O PREZEIS enquanto instrumento de regulação urbanística. *Proposta*, ano 22, n.º.62, Rio de Janeiro: FASE, set. 1994.

ARAÚJO, André. *Prefeituras e a degradação das cidades*. Disponível em: <<http://colunistas.ig.com.br/luisnassif/2010/01/05/prefeituras-e-a-degradacao-das-cidades/#more-43800>>. Acesso em: 28 jan. 2010.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. Plano Diretor de Natal: um zoneamento para a cidade real. In: MINEIRO, Fernando (Org.). *Ensaio sobre Política Urbana & Plano Diretor*. Natal: CCHLA/UFRN, 1993. p. 5-9.

_____. *Habitação de interesse social nos Planos Diretores de Natal – 1984/1994: o desafio para incluir, a exclusão que permanece*. 1997. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1997.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Direito, justiça social e neoliberalismo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.

BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudança da Agenda 21*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

BARCELLOS, Ana Paula de. Alguns parâmetros normativos para a ponderação constitucional. In: BARROSO, Luis Roberto (Org.). *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2008. p. 108-116.

BARRETO JÚNIOR, Luis Fernando Cabral. O controle judicial das omissões do Poder Público no dever de proteção ao patrimônio cultural. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre: Magister, ano V, n. 25, p. 91-104, ago./set. 2009.

BARROS, José Manuel Araújo. As áreas protegidas e a tutela do interesse ambiental através do Direito. *Textos: Ambiente e Consumo*, Centro de Estudos Judiciários, v. 3, p.403-413, 1996.

BARROS, R. M. G.; MAIA, T. de Lucena Beltrão. *Uso e ocupação do solo em Mãe Luiza: proposta de regulamentação*. Trabalho de conclusão do Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) – Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1992. Cópia mimeografada.

BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. A reconstrução democrática do Direito Público no Brasil. In: BARROSO, Luís Roberto. *A Reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil*. São Paulo: Renovar, 2007.

_____. Fundamentos teóricos e filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro: Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. In: BARROSO, L. B. (Org.). *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. 3. ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 1-48.

_____. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Função ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 9-82.

_____. *Direito Ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

_____. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado. *Desafios do Direito Ambiental no século XXI*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço. *A questão ambiental na legislação sobre uso e ocupação do solo em Natal: o entorno do Parque das Dunas*. 1993. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1993.

_____. O Plano Diretor frente à questão ambiental urbana. In: MINEIRO, Fernando (Org.). *Ensaio sobre Política Urbana & Plano Diretor*. Natal: CCHLA/UFRN, 1993. p. 15-18.

_____. *A participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor de Natal: Lei Complementar n.7/94*. 1994. Mimeo.

_____. A aplicação de novos instrumentos no Município de Natal/RN do Plano Diretor – Lei n. 7/94. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PARA A GESTÃO MUNICIPAL DO SOLO URBANO. Rio de Janeiro, 1996.

_____. *Patrimônio público, gestão do território e direito ao meio ambiente: os bens da União e dos estados na implantação hoteleira e turística no litoral leste do Rio Grande do Norte: 1930-1990*. 2001. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; TRINDADE, Maria Aparecida da S. Fernandes. Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e grandes empreendimentos. *Revista da FARN*, Natal: FARN, v. 7, n. 2. Jul./ dez. 2008.

BEZERRA, Sílvio. A Revisão do Plano Diretor e o CONPLAM. *Revista Imóveis & Construção*, p. 82, jun.2006.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; Apresentação de Celso Lafer. 8. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BÓGUS, Lúcia. Apresentação. In: LIMA, Antônia Jesuíta de (Org.). Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 7-9.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008a.

_____. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência: por uma nova Hermenêutica: por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008b.

_____. Princípio da igualdade como limitação à atuação do Estado. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 3, p. 217-229, fev. 2009.

BONDUKI, Nabil. Porque lutamos para paralisar a revisão Plano Diretor de São Paulo. *Carta Maior*, 15 jul. 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16089>. Acesso em: 10 mar. 2010.

BORBA, Adriana Carla de Azevedo. *Meio ambiente e Planejamento: a relação cidade-natureza nos Planos Urbanísticos da cidade de Natal no século XX*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

BORGES, Amadja Henrique. Política Urbana e Movimentos Sociais Urbanos. In: ESTADO e movimentos sociais urbanos: o caso de Natal: Relatório II: UFRN. Natal, 1991. Parte II. Mimeo.

BORGES, Amadja Henrique; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. O Plano Diretor no CONPLAM: avanços e contradições. In: MINEIRO, Fernando (Org.). *Ensaio sobre Política Urbana & Plano Diretor*. Natal: CCHLA/UFRN, 1993. p. 33-41.

BORJA, Jordi. O papel do cidadão na reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp, 2001.

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. *Diário Oficial da União*, 6 dez. 1937.

_____. Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 set. 1965.

_____. Lei Federal nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 jan. 1967.

_____. Lei Federal nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 dez. 1977.

_____. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 de dez. 1979.

_____. Lei Federal nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 abr. 1981a.

_____. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 set. 1981b.

_____. Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 jul. 1985.

_____. Lei Federal nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 maio 1988a.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988b.

_____. Lei Federal nº 7.803, de 18 de julho de 1989. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 jul. 1989a.

_____. Lei Federal nº 7.804 de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 jul. 1989b.

_____. Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 set. 1990.

_____. Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 jan.1997.

_____. Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 fev.1998.

_____. Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 jul. 2000.

_____. Lei Federal nº10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jul.2001a.

_____. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 set. 2001b.

_____. Lei Federal nº 10.406 de 10 de Janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jan. 2002a.

_____. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 ago. 2002b.

_____. Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro d. 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 dez. 2004.

_____. Lei Federal nº 11.124, de 16 de Junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jun. 2005.

_____. Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 dez. 2006.

_____. Decreto nº 6.660, de 21 de novembro de 2008. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 nov. 2008.

_____. Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nº^{os} 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 jul.2009.

BRITO, Karine. Procure-se o Plano Palumbo!: um dos primeiros planos diretores da cidade, responsável pela organização do espaço entre a Ribeira e o Tirol, na época chamado de Cidade Nova, é hoje um mistério que mobiliza o setor de pesquisa da SEMURB. *Diário de Natal*, p. 4-5, 21 out. 2006.

CANOTILLHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1995.

_____. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

_____. Tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, p. 35-68, 2004.

CANOTILLO, Joaquim José Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2004.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Disponível em: <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12>. Acesso em: 10 mar. 2010

CARVALHO, Márcia Monteiro de. *Clima urbano e vegetação: estudo analítico e prospectivo do Parque das Dunas em Natal*. 2001. 283f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, UFRN, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CEDOUA, *Ordenamento do território, urbanismo e Rede Natura 2000*. Coimbra: Almedina. 2009. v 1.

CHADE, Jamil. Olimpíada e Copa trazem prejuízo social: ONU conclui que eventos afetam moradia de boa parte das pessoas. *O Estadão de São Paulo*, ed. 5 mar. 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100305/not_imp519833,0.php>. Acesso em: 20 abr. 2010.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. *Economia e urbanização: o Rio Grande do Norte nos anos setenta*. Natal: CCHLA/UFRN, 1995.

_____. Natal: uma metrópole em formação. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda (Org.). *Natal: uma retrato de 2000*. Natal: UFRN. Observatório das Metrópoles. RMNatal, 2009. CD-ROM Interativo Multimídia.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; PESSOA, Zoraide Souza. Tipologia socioespacial numa metrópole em formação: a RMNatal. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; PESSOA, Zoraide Souza. *Natal: uma metrópole em formação*. 1. ed. São Paulo: EDUC, 2009. p. 73-114.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CMMAD. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1988.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE – CONEMA. *Ata da 19ª Reunião Ordinária*. Natal, 24 mar. 2001.

_____. *Ata da 14ª Reunião Extraordinária*. Natal, 19 abr. 2006.

CONSELHO DE PLANEJAMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE NATAL – CONPLAN. *Ata da 1ª Reunião Ordinária*. Natal, 10 jan. 1975.

_____. *Ata da 12ª Reunião Ordinária*. Natal, 11 ago. 1975.

_____. *Ata da 7ª Reunião Extraordinária*. Natal, 7 out. 1976.

_____. *Ata da 8ª Reunião Extraordinária*. Natal, 4 jul. 1977.

_____. *Ata da 11ª Reunião Extraordinária*. Natal, 17 out. 1977.

_____. *Ata da 32ª Reunião Ordinária*. Natal, 31 out. 1977.

_____. *Ata da 33ª Reunião Ordinária*. Natal, 28 nov. 1977.

_____. *Ata da 13ª Reunião Extraordinária*. Natal, 5 jan. 1978.

_____. *Ata da 15ª Reunião Extraordinária*. Natal, 17 maio 1978.

- _____. *Ata da 16ª Reunião Extraordinária*. Natal, 5 jun. 1978.
- _____. *Ata da 17ª Reunião Extraordinária*. Natal, 20 jun. 1978.
- _____. *Ata da 19ª Reunião Extraordinária*. Natal, 4 jun. 1979.
- _____. *Ata da 22ª Reunião Extraordinária*. Natal, 5 nov. 1981.
- _____. *Ata da 36ª Reunião Ordinária*. Natal, 10 maio 1982.
- _____. *Ata da 28ª Reunião Extraordinária*. Natal, 18 jun. 1982.
- _____. *Ata da 38ª Reunião Ordinária*. Natal, 10 set. 1984.
- _____. *Ata da 39ª Reunião Ordinária*. Natal, 24 set. 1984.
- _____. *Ata da 33ª Reunião Extraordinária*. Natal, 6 nov. 1984.
- _____. *Ata da 34ª Reunião Extraordinária*. Natal, 26 nov. 1984.
- _____. *Ata da 35ª Reunião Extraordinária*. Natal, 18 dez. 1984.
- _____. *Ata da 36ª Reunião Extraordinária*. Natal, 3 jan. 1985.
- _____. *Ata da 37ª Reunião Extraordinária*. Natal, 8 jan. 1985.
- _____. *Ata da 38ª Reunião Extraordinária*. Natal, 8 mar. 1985.
- _____. *Ata da 41ª Reunião Extraordinária*. Natal, 15 out. 1985.
- _____. *Ata da 42ª Reunião Extraordinária*. Natal, 22 out. 1985.
- _____. *Ata da 43ª Reunião Extraordinária*. Natal, 1 nov. 1985.

_____. *Ata da 49ª Reunião Extraordinária*. Natal, 4 fev. 1986.

_____. *Ata da 54ª Reunião Ordinária*. Natal, 29 ago. 1989.

_____. *Ata da 59ª Reunião Extraordinária*. Natal, 24 out. 1989.

CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE –
CONPLAM. *Ata da 60ª Reunião Extraordinária*. Natal, 12 dez. 1989.

_____. *Ata da 61ª Reunião Extraordinária*. Natal, 13 fev. 1990.

_____. *Ata da 63ª Reunião Extraordinária*. Natal, 6 mar. 1991.

_____. *Ata da 65ª Reunião Extraordinária*. Natal, 2 abr. 1991.

_____. *Ata da 62ª Reunião Ordinária*. Natal, 6 nov. 1990.

_____. *Ata da 64ª Reunião Ordinária*. Natal, 6 mar. 1991.

_____. *Ata da 64ª Reunião Extraordinária*. Natal, 19 mar. 1991.

_____. *Ata da 65ª Reunião Extraordinária*. Natal, 2 abr. 1991.

_____. *Ata da 66ª Reunião Extraordinária*. Natal, 16 abr. 1991.

_____. *Ata da 67ª Reunião Extraordinária*. Natal, 23 abr. 1991.

_____. *Ata da 68ª Reunião Extraordinária*. Natal, 4 jun. 1991.

_____. *Ata da 69ª Reunião Extraordinária*. Natal, 11 jun. 1991.

_____. *Ata da 67ª Reunião Ordinária*. Natal, 30 jul. 1991.

- _____. *Ata da 75ª Reunião Ordinária*. Natal, 31 mar. 1992.
- _____. *Ata da 75ª Reunião Extraordinária*. Natal, 20 mar. 1993.
- _____. *Ata da 81ª Reunião Ordinária*. Natal, 30 mar. 1993.
- _____. *Ata da 83ª Reunião Ordinária*. Natal, 25 maio 1993.
- _____. *Ata da 84ª Reunião Ordinária*. Natal, 13 jul. 1993.
- _____. *Ata da 86ª Reunião Ordinária*. Natal, 28 set. 1993.
- _____. *Ata da 76ª Reunião Extraordinária*. Natal, 1 out. 1993.
- _____. *Ata da 87ª Reunião Ordinária*. Natal, 30 nov. 1993.
- _____. *Ata da 81ª Reunião Extraordinária*. Natal, 10 fev. 1994.
- _____. *Ata da 82ª Reunião Extraordinária*, Natal, 25 fev. 1994.
- _____. *Ata da 83ª Reunião Extraordinária*. Natal, 8 mar. 1994.
- _____. *Ata da 84ª Reunião Extraordinária*. Natal, 15 mar. 1994.
- _____. *Ata da 88ª Reunião Ordinária*. Natal, 29 mar. 1994.
- _____. *Ata da 89ª Reunião Ordinária*. Natal, 2 ago. 1994.
- _____. *Ata da 85ª Reunião Extraordinária*. Natal, 5 ago. 1994.
- _____. *Ata da 90ª Reunião Ordinária*. Natal, 28 set. 1994.
- _____. *Ata da 92ª Reunião Extraordinária*. Natal, 9 abr. 1996.

_____. *Ata da 95ª Reunião Ordinária*. Natal, 25 abr. 1995.

_____. *Ata da 97ª Reunião Ordinária*. Natal, 15 ago. 1995.

_____. *Ata da 102ª Reunião Ordinária*. Natal, 26 mar. 1996.

_____. *Ata da 103ª Reunião Ordinária*. Natal, 28 maio 1996.

_____. *Ata da 94ª Reunião Extraordinária*. Natal, 13 ago. 1996.

_____. *Ata da 105ª Reunião Ordinária*. Natal, 3 set. 1996.

_____. *Ata da 111ª Reunião Ordinária*. Natal, 28 set. 1998.

_____. *Ata da 99ª Reunião Extraordinária*. Natal, 6 set. 2001.

_____. *Ata da 120ª Reunião Ordinária*. 6 nov. 2001.

_____. *Ata da 122ª Reunião Ordinária*. Natal, 26 mar. 2002.

_____. *Ata da 106ª Reunião Extraordinária*. Natal, 18 nov. 2003.

_____. *Ata da 138ª Reunião Ordinária*. Natal, 24 nov. 2004.

_____. *Ata da 113ª Reunião Extraordinária*. Natal, 9 dez. 2004.

_____. *Ata da 141ª Reunião Ordinária*. Natal, 23 fev. 2005.

_____. *Relatório Final da Comissão de Análise da Revisão do Plano Diretor de Natal*. Natal, 4 out. 2006.

CONSTRUTORA MONTE NETO. *Riverside Residencial*. Disponível em: <<http://www.monteneto.com.br/interna.php?tt=tt-lancamento&pglado=lado-riverside&pg=lanriverside>>. Acesso em: 22 ago. 2010.

COOPERATIVA NORTERIOGRANDENSE DE HABITAÇÃO – CNH. *Notícia CNH*. Disponível em: <www.cnh.coop.br/2008/noticias.php>. Acesso em: 22 ago. 2010.

CORREIA, Fernando Alves. *O Plano Urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Livraria Almedina, 1989.

_____. *As grandes linhas da recente reforma do Direito do Urbanismo português*. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

_____. A avaliação ambiental de planos e programas: um instituto de reforço da proteção do ambiente no direito do urbanismo. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Coimbra: Coimbra Editora, ano 137, n. 3946, p.4-35, set./out. 2007.

_____. *Manual de Direito do Urbanismo*. Coimbra: Almedina, 2008a. v 1.

_____. Os direitos fundamentais e sua proteção jurisdicional efectiva. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, v. LXXIX, p. 63-96, 2008b.

CORREIA, Luciana Kelly Maia. *Espaço da praia*. 2003. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) – Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2003.

CORTEZ, Luiz Gonzaga. O engenheiro defende os interesses da população pobre. Aldo Tinoco Filho. O ex-prefeito de Natal diz que os interesses das empreiteiras, forçando a eliminação da taxa de permeabilidade de 20% dos imóveis do Plano Diretor, é exclusivamente com seus lucros. *Diário de Natal*, ed. 26 jul. 1998. Cidades, p. 7.

COSTA, Ademir Araújo da. *A verticalização e as transformações do espaço urbano de Natal-RN*. 2000. 354f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, 2000.

COSTA, Beatriz Souza. A proteção do patrimônio cultural como um direito fundamental. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo. *Patrimônio cultural e sua tutela jurídica*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

COSTA, Carlos Magno Miqueri da. *Direito Urbanístico Comparado: planejamento urbano: das constituições aos tribunais brasileiros*. Curitiba: Juruá, 2009.

COSTA, Fernando José de Medeiros. Aspectos do Plano Diretor de Natal. In: MINEIRO, Fernando (Org.). *Ensaio sobre Política Urbana & Plano Diretor*. Natal: CCHLA/UFRN, 1993. p. 19-22.

CRESCIMENTO econômico não evita a miséria. *África 21 Digital*, 18 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.africa21digital.com/noticia.kmf?cod=7516706>>. Acesso em: 1 nov. 2010.

DANTAS, Josenita Araújo da Costa. O Planejamento Urbano na prática. In: MINEIRO, Fernando (Org.). *Ensaio sobre Política Urbana & Plano Diretor*. Natal: CCHLA/UFRN, 1993. p. 23-25.

DERANI, Cristiane. Meio ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin (Org.). *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

_____. Tutela jurídica da apropriação do meio ambiente e as três dimensões da propriedade. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo: Arte & Letra Editora, ano IV, v. 20, p. 2817-2837, 2003.

DESAFIOS dos Direitos Humanos no Brasil e a experiência das Relatorias Nacionais em Dhesca. Disponível em: <http://www.4shared.com/document/I_alNsGK/Miolo_PB.html>. Acesso em: 16 ago. 2010.

DIAS, Daniella S. *Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais*. 2. tiragem. Curitiba: Juruá, 2005.

DIAS, Erick. Prefeito faz último apelo para manter os vetos. *O Jornal de Hoje*, ed. 2 jul. 2007. Cidade, p.6.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. *Curso de Processo Civil*. Salvador: Edições Podivm, 2007. v 4.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

DOMINGOS, Roney. Falta de quórum impede revisão de Plano Diretor na Câmara de SP. *Globo.com*, São Paulo, 9 dez. 2009. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL1409485-5605,00-FALTA+DE+QUORUM+IMPEDE+REVISAO+DE+PLANO+DIRETOR+NA+CAMARA+DE+SP.html>>. Acesso em: 29 abr. 2010.

DUARTE, Marise Costa de Souza. *Coletânea da Legislação Ambiental do Município de Natal*. Natal: Ed. do autor, 1999.

_____. *Meio Ambiente Sadio: direito fundamental em crise*. Curitiba: Juruá, 2003.

_____. Tutela constitucional do meio ambiente: reflexões e inquietações. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo. Arte & Letra Editora, ano IX, v. 45, p. 39-47, 2008.

_____. Necessidades e desafios postos à Advocacia Pública Brasileira diante das questões da sustentabilidade urbana e do direito a cidades sustentáveis. In: ORDACGY, André da Silva; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Org.) *Advocacia de Estado e Defensoria Pública: Funções Públicas Essenciais à Justiça*. Curitiba: Editora Letra da Lei, 2009.

_____. Tutela dos interesses difusos: o papel da Advocacia Pública na implementação da Justiça Ambiental. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ADVOCACIA PÚBLICA, 14., 2010, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa, 2010. p. 52-56.

DUARTE, Marise Costa de Souza; DIAS, Gilka da Mata. Desafios para a efetiva proteção dos rios urbanos - da inclusão da tutela dos recursos hídricos no planejamento e gestão urbanística e ambiental nas cidades e da responsabilidade do Governo e sociedade. *Revista de Direitos Difusos*, v. 39, p. 85-102, 2006.

ESPECIALISTAS avaliam debate do Plano Diretor de Natal. *Diário de Natal*, ed. 19 abr. 2007.

FAÇANHA, Antonio Cardoso. Planejamento estratégico e mercado urbano: Teresina em questão. In: LIMA, Antônia Jesuíta de (Org.). *Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 199-212.

FARIA, José Eduardo. *Direito e Globalização Econômica*. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

_____. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERNANDES, Edésio. A regularização das favelas no Brasil: problemas e perspectivas. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 127-156.

_____. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In: LIMA, André. *O Direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 351-370.

_____. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-23.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de otimismo ? Adicionando complexidade à reflexão sobre a efetividade da lei. *Fórum de direito urbano e ambiental*, ano 8, n. 47, p. 17-23, set./out. 2009.

FERNANDES, Edésio; DOLABELA, Helena. Direito à continuidade das políticas públicas. *Fórum de direito urbano e ambiental*, ano 8, n. 48, p. 36-42, nov./dez. 2009.

FERNANDES, Maria Aparecida da Silva. *O Morro ama! Amor instinto, do auto-infinito nas formas da história: comunidade e sociedade no bairro de Mãe Luiza*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2000.

FERNANDEZ, Maria Elizabeth Moreira. Direito ao ambiente e propriedade privada: aproximação ao estudo da estrutura e das consequências das “leis-reservas” portadoras de vínculos. In: BOLETIM DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA. *Stvdia Ivridica* 47. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. 320 p.

FERREIRA, Ângela Lúcia de Araújo. *De la producción del espacio urbano a la creación de territorios em la ciudad: um estudo sobre la constitución de lo urbano em Natal, Brasil*. 1996. Tesis (Doctoral) – Departamento de Geografia Humana, Universidade de Barcelona, 1996.

FERREIRA, Angela Lúcia et al. *Uma cidade sã e bela: a trajetória do saneamento de Natal*. Natal: IAB/RN; CREA/RN, 2008.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 2005, Bauru. *Anais...* Bauru, SP: UNESP Bauru e SESC Bauru, 2005. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/j_whitaker/artigos.html>. Acesso em: 10 nov. 2009.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007. p. 33-58.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de Direito Ambiental*. 3. ed. Curitiba: Arte & Letra, 2009.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Anotações acerca do proceso legislativo da Reforma do Código Florestal. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano 6, n. 21, jan./mar. 2001.

FIORATTI, Gustavo. Mercado imobiliário de alto padrão aposta em condomínios conjugados a amplas áreas verdes e até matas privativas. *Folha de São Paulo*, ed. 10 maio 2009. Revista da Folha. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/revista/rf1005200904.htm>>. Acesso em: 10 maio 2009.

FIORRILO, Celso Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de Direito Ambiental e legislação aplicável*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo – Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.

FLORES, Joaquim Herrera. *A (re)invenção dos Direitos Humanos*. Florianópolis: Editora Fundação Boiteux, 2009.

FOLQUE, André. *A tutela administrativa nas relações entre o Estado e os municípios: condicionalismos constitucionais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. *Carta de princípios do Fórum Social Mundial*. 8 jun. 2002. Disponível em:
<http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id_menu=4&cd_language=1>.
Acesso em: 18 jul. 2008.

FREITAS, José Carlos. Capítulo V: disposições gerais. In: MATTOS, Liana Portilho. *Estatuto da Cidade Comentado: Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 337-405.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e controle jurisdicional*. 2. ed. 8. tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

FREITAS, Mariana Almeida Passos de. O Direito Ambiental e a construção de marinas no litoral. In: LIBERATO, Ana Paula. *Direito Socioambiental em debate*. Curitiba: Juruá, 2006.

FROTA, Henrique Botelho. A Reforma Urbana e a Nova Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil. In: ENCONTRO REGIONAL DE ESTUDANTES DE DIREITO, 21., 2008, Crato, CE. *Anais...* Crato, CE, 2008. Disponível em:
<www.urca.br/ered2008/CDAnais/pdf/Convidados/Henrique_FROTA.pdf>. Acesso em: 24 set. 2009.

FURUKAVA, Camila; ALVARES, Karen Pinto. *Planos Diretores de Natal de 1984, 1994 e 2007: A influência na verticalização do Bairro de Ponta Negra em Natal/RN*. Trabalho apresentado à disciplina de Planejamento e Projeto Urbano e Regional 6, no Curso de Arquitetura e Urbanismo, orientado pela Professora Angela Lúcia de Araújo Ferreira. Natal: UFRN, 2008.

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. Debate sobre o Anteprojecto de Lei de Bases do Ordenamento do Território. *Revista Jurídica*, Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, n. 22, p. 37-78, mar. 1998.

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Direito Fundamental ao Ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2005.

GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Novas tendências do direito processual: de acordo com a Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade*. Prefácio e introdução: Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. *Condição Pós-moderna*. Tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: edições Loyola, 2006.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE NATAL – IPLANAT. *Roteiro para a atualização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial*. 1991.

_____. *Informações básicas de natal: estudos para a elaboração do Plano Diretor*. Natal: Instituto de Planejamento de Natal, 1993.

INSTITUTO POLIS. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 23 out. 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. Agências reguladoras e democracia: existe um déficit democrático na “regulação independente”? In: ARAGÃO, Alexandre Santos de. *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Tradução Luis Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. *Teoria pura do Direito*. Tradução João Batista Machado. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KRELL, Andreas. *Desenvolvimento sustentável às avessas nas praias de Maceió/AL: a liberação de espigões pelo Novo Código de Urbanismo e Edificações*. Maceió: EDUFAL, 2008.

LAGO, Luciana Corrêa do. Os instrumentos da Reforma Urbana e o ideal de cidadania: as contradições em curso. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, ANPUR, v. 6, n. 2, nov. 2004.

LEIS, Héctor Ricardo. *A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Petrópolis, RJ: Vozes; Santa Catarina: UFSC, 1999.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Criação de espaços territoriais especialmente protegidos e indenização. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano 7, n. 25, p. 108-128, jan./mar. 2002.

_____. *Natureza e Cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

LIBERADA edificação na Zona Norte. *Tribuna do Norte*, ed. 4 jul. 2007. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia.php?id=46062>>. Acesso em: 4 jul. 2007.

LIMA, Marie Madeleine Hutyrá de Paula. A implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais e o princípio da eficiência. In: PIOVESAN, Flávia; IKAWA, Daniela (Coord.). 1. reimpr. Curitiba: Juruá, 2010. p. 513-548.

LISBOA, Renato; URBANO, Flávia. Plano Diretor. Não adiantou a pressão. Votação secreta evita a cobrança: por 14 votos a 7, vereadores derrubam vetos do Prefeito. *Diário de Natal*, ed. 4 jul. 2007. p. 3.

LOPES, Wagner. PDN: o desafio de colocá-lo em prática. *Tribuna do Norte*, ed. 27 maio 2007. Caderno Natal, p. 2. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/pdn-o-desafio-de-coloca-lo-em-pratica/43094>>. Acesso em: 15 dez. 2009.

LUFT, Rosângela Marina. Regularização Fundiária: superação de mitos e assimilação de premissas. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre: Magister, n. 25, ago./set. 2009.

MACHADO, Mônica Pedrosa. *A percepção ambiental dos moradores da Comunidade do Passo da Pátria em Natal/RN*. 2007. 92f. Dissertação (Mestrado em Geografia) –

Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MAIORIA é contra prédios em torno do Parque das Dunas. *Tribuna do Norte*, ed. 8 jul. 2007. Pesquisa Certus. Caderno Política, p. 3.

MARICATO, Ermínia. *Metropole na periferia do capitalismo*. São Paulo : Hucitec, 1996.

_____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MATEO, Branca Soro. Omissiones de la administración em sede de planificación de espacios y recursos naturales. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Madrid, ano XLIII, n. 249, p. 173-208, abr./maio 2009.

MATTOS, Liana Portillo Mattos. *Nova Ordem Jurídico-Urbanista: função social da propriedade na prática dos tribunais*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.

MATTOS, Carlos A. de. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. In: RIBEIRO, Luiz César de Q. (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação e o conflito*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004. p. 157-196.

MEDAUAR, Odete. O Ordenamento Ambiental Brasileiro. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado. *Desafios do Direito Ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 698-708.

MELO, Rachel Ribeiro Resende dos Santos. *As faces da exclusão social na Comunidade África – Natal/RN*. 2006. 100f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. “Relatividade” da competência discricionária. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, ano I, v. I, n. 3, jun. 2001.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008.

MERCADO imobiliário de alto padrão aposta em condomínios conjugados a amplas áreas verdes e até matas privativas. *Folha de São Paulo*, Revista da Folha, 10 maio 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/revista/rf1005200904.htm>>. Acesso em: 11 maio 2009.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Déficit habitacional no Brasil 2006*. Produzido pela Fundação João Pinheiro (BH). Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes-e-artigos/Deficit%20-%202006%2006-05-2008.pdf/view>>. Acesso em: 11 maio 2009.

MINISTÉRIO Público recebe apoio de 26 entidades. *Tribuna do Norte*, 12 jul. 2007.

MIRANDA, João. *A dinâmica jurídica do planeamento territorial*: a alteração, a revisão e a suspensão dos planos. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*: direitos fundamentais (tomo IV). 4. ed. Coimbra: Coimbra editora, 2008.

MIRANDA, José Maurício Fernandes de. *Evolução Urbana de Natal em 400 anos*: 1599 - 1999. Natal: Governo do Estado do RN; Prefeitura de Natal. 1999. (Coleção Natal 400 anos, 7).

MONTEIRO, Cláudio. A perequação compensatória dos encargos de benefícios do planejamento urbanístico. In: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 139-161.

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

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*. São Paulo: Renovar, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio de Janeiro sobre o meio ambiente e desenvolvimento (1992). In: SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Direito ambiental internacional*. Rio de Janeiro: Thex, 1995.

_____. *Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)*. Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 dez. 1948. Disponível em:
<http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 20 dez. 2009

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *Convenção sobre Diversidade Biológica*. Disponível em: 1 nov. 2010.

NATAL. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. *Parque da cidade: um convite à preservação ambiental*. Coordenador e organizador: Paulo Venturele de Paiva Castro. Natal: Semurb, 2008.

NATAL. *Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal*. Natal, 1968.

_____. *Decreto nº 1.335, de 6 de setembro de 1973*. Cria o Conselho de Planejamento Urbano do Município de Natal – CONPLAN. Natal, 1973.

_____. *Lei nº 2.211, de 10 de julho de 1974*. Plano Diretor do Município. Natal, 1974.

_____. *Decreto nº 2.236, de 19 de julho de 1979*. Declara “*non edificandi*” os imóveis que especifica, e dá outras providências. Natal, 1979.

_____. *Lei nº 3.175, de 26 de janeiro 1984*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização Físico -Territorial do Município e dá outras providências. Natal, 1984a.

_____. *Plano Diretor de Organização Físico-Territorial*. 1984b.

_____. *Decreto nº 3.075, de 19 de abril de 1985*. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Planejamento Urbano do Município de Natal – CONPLAN e dá outras providências. Natal, 1985.

_____. *Lei nº 3.607, de 18 de novembro de 1987*. Dispõe sobre os usos do solo e prescrições urbanísticas da Zona Especial - ZET - 1, criada pela Lei nº. 3.175, de 26 de Janeiro de 1984, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Natal, 18 dez. 1987a.

_____. *Lei nº 3.639, de 10 de dezembro de 1987*. Dispõe sobre o uso do solo e prescrições urbanísticas da Zona Especial – ZET-3, criada pela Lei n.3.175, de 26 de janeiro de 1984. Natal, 1987.

_____. *Lei nº 3.878, de 7 de dezembro de 1989*. Altera a denominação do CONPLAM. Natal, 1989.

_____. *Lei Orgânica do Município de Natal*. Natal, 3 abr. 1990.

_____. *Lei nº 4.100, de 19 de junho de 1992*. Dispõe sobre o Código do Meio Ambiente do Município do Natal. Natal, 1992.

_____. *Decreto nº 5.278, de 15 de março de 1994*. Declara “*non edificandi*” a área de terreno que especifica, e dá outras providências. Natal, 1994a.

_____. *Lei nº 4.547 de 30 de junho de 1994*. Dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Zona Especial de Interesse Turística 2 - ZET-2, criada pela Lei 3.175/84 de 29 de fevereiro de 1984, que altera seus limites e dá outras providências. Natal, 1994b.

_____. *Lei Complementar nº 7, de 5 de agosto de 1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 1994c.

_____. *Decreto nº 5.609, de 18 de janeiro de 1995*. Dispõe sobre a regulamentação do Fundo de Urbanização – FURB e a constituição do seu Conselho Executivo – CONUR. Natal, 1995a.

_____. *Lei nº 4.663, de 31 de julho de 1995*. Dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Área Especial de Interesse Social – AEIS, no bairro de Mãe Luiza no Município de Natal. Natal, 1995b.

_____. *Lei nº 4.664, de 31 de julho de 1995*. Dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Zona de Proteção Ambiental – ZPA, do campo dunar existente nos bairros de Pitimbu, Candelária e Cidade Nova no Município de Natal. Natal, 1995c.

_____. *Lei nº 4.912, de 19 de dezembro de 1997.* Dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Zona de Proteção Ambiental – ZPA-4, dos cordões dunares do Guarapes, região oeste de Natal. Natal, 1997.

_____. *Lei Complementar n.22, de 18 de agosto de 1999.* Dispõe sobre a revisão da Lei Complementar n.7, de 5 de agosto de 1994, de conformidade com o previsto nos seus artigos n.14 e 67 e dá outras providências. Natal, 1999.

_____. *Lei Complementar nº 27, de 3 de novembro de 2000.* Cria zona adensável em Ponta Negra e dá outras providências. Natal, 2000a.

_____. *Lei Complementar nº 30, de 28 de dezembro de 2000.* Altera dispositivos da Lei n.4.547, de 30 de junho de 1994 e dá outras providências. Natal, 2000b.

_____. *Lei nº 5.273, de 20 de junho de 2001.* Dispõe sobre o uso do solo, limites, denominações e prescrições urbanísticas da Zona de Proteção Ambiental – ZPA-3, entre o Rio Pitimbu e Av. dos Caiapós, Região Sul de Natal, criada pela Lei n.7, de 5 de agosto de 1994 e dá outras providências. Natal, 2001.

_____. *Lei Complementar nº 44, de 23 de dezembro de 2002.* Dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas para a Área Especial de Interesse Social – AEIS, da Comunidade Passo da Pátria e adjacências, no bairro de Cidade Alta, neste Município e dá outras providências. Natal, 2002.

_____. *Lei nº 5.555, de 25 de março de 2004.* Dispõe sobre a criação de Área Especial de Interesse Social AEIS, localizada na comunidade denominada Jardim Progresso, e dá outras providências. Natal, 2004a.

_____. *Lei nº 5565, de 21 de junho de 2004.* Dispõe sobre o uso do solo, limites de subzonas e prescrições urbanísticas da Zona de Proteção Ambiental – ZPA – 5 Região Lagoinha, Bairro de Ponta Negra, Natal/RN, criada pela Lei Complementar Municipal nº 07, de 05 de agosto de 1994, e dá outras providências. Natal, 2004b.

_____. *Lei Promulgada nº 228 de 11 de novembro de 2004.* Altera dispositivos da Lei Municipal nº 5.565/2004, de 21 de junho de 2004, publicada no DOM em 22 de junho de 2004 e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Natal, 16 dez. 2004c.

_____. *Decreto nº 7.547, de 15 de dezembro de 2004.* Dispõe sobre a suspensão da executoriedade da Lei n.228/2004, promulgada pela Câmara Municipal. Natal, 2004d.

_____. *Lei nº 5.681, de 22 de setembro de 2005*. Define como Área Especial de Interesse Social para fins de regularização fundiária e urbanização o assentamento denominado Favela África, localizado no Bairro de Redinha Velha, zona urbana deste Município. Natal, 2005.

_____. *Decreto nº 7.926, de 1º de junho de 2006*. Constitui Grupo de Trabalho para apresentação de soluções à área *non edificandi* do bairro de Ponta Negra. Natal, 2006a.

_____. *Lei Promulgada nº 246, de 16 de agosto de 2006*. Dispõe sobre a delimitação e Regulamentação da Área Especial de Interesse Social – AEIS – Nova Descoberta integrante dos Bairros de Nova Descoberta e Lagoa Nova, no Município do Natal e dá outras providências. Natal, 2006b.

_____. *Decreto nº 8.078, de 13 de dezembro de 2006*. Cria o Parque da Cidade e dá outras providências. Natal, 2006c.

_____. *Decreto nº 8.093, de 2 de janeiro de 2007*. Altera o artigo 1º do Decreto 8.078, de 13.12.2006, que cria o Parque da Cidade do Natal e dá outras providências. Natal, 2007a.

_____. *Lei Complementar nº 81, de 20 de junho de 2007*. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 20, de 2 de março de 1999, da Lei Complementar 31, de 10 de janeiro de 2001, da Lei Complementar nº 49, de 30 de dezembro de 2002, da Lei Complementar nº 61, de 02 de junho de 2005, da Lei Complementar 65, de 11 de novembro de 2005, da Lei Complementar nº 69 de 26 de dezembro de 2005. Cria a Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes – SEHARPE, o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CONHABINS, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FUNHABINS, e dá outras providências. Natal, 2007b.

_____. *Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2007c.

_____. *Lei Promulgada nº 248, de 9 de julho de 2007*. Declara "Unidade de Conservação Ambiental" os imóveis que especifica e dá outras providências. Natal, 2007d.

_____. *Lei Promulgada nº 249, de 18 de julho de 2007*. Promulga os §§3º e 4º do art.11, §2º do art.62 e art.112 e seus parágrafos, da Lei Complementar 82, de 21 de junho de 2007 e dá outras providências. Natal, 2007e.

_____. *Decreto nº 8.249, de 25 de agosto de 2007*. Suspende a executoriedade da Lei Promulgada 249, de 18 de julho de 2007. Natal, 2007f.

_____. *Decreto nº 8.270, de 18 de setembro de 2007*. Revoga as disposições constantes no art. 1º do Decreto nº. 8.249, de 24 de agosto de 2007, e dá outras providências. Natal, 2007g.

_____. *Decreto nº 8.837, de 6 de agosto de 2009*. Regulamenta o Fundo de Urbanização – FURB do Município de Natal, disciplinado pelo art.61 da Lei Complementar n.82, de 21 de junho de 2007. Natal, 2009a.

_____. *Decreto 8.920, de 29 de outubro de 2009*. Convoca a 4ª Conferência da Cidade de Natal/RN e dá outras providências. Natal, 2009b.

_____. *Lei nº 6.013, de 9 de dezembro de 2009*. Dispõe sobre a regulamentação do Conselho da Cidade do Natal – CONCIDADE/NATAL, estabelecendo suas competências, composição, entre outras providências. Natal, 2009c.

NATAL tem agora lei para a ocupação do solo. *Tribuna do Norte*, Natal, ed. 6 ago. 1994. Cidade, p.7.

NOBRE, Paulo José Lisboa. *Entre o cartão-postal e a cidade real: um estudo sobre paisagem e produção imobiliária em Natal-RN*. 2001. 128f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2001.

NOBRE, Paulo José Lisboa; SILVA, Heitor de Andrade. A paisagem costeira de Natal/RN onde se espacializa uma conflituosa relação sócio-ambiental: relato de uma experiência acadêmica. In: TÂNGARI, Vera Regina; ANDRADE, Rubens de; SCHLEE, Mônica Bahia (Org.). *Sistema de Espaços Livres: o cotidiano, apropriações e ausências*. Rio de Janeiro: Coleção PROARQ, FAU-UFRJ, 2009. v 1. p. 314-327.

NOBRE, Paulo José Lisboa et al. Patrimônio Cultural e Expansão Imobiliária: simulação e análise de impactos paisagísticos no Morro do Careca. Natal-RN. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO DE PAISAGISMO EM ESCOLAS DE ARQUITETURA E URBANISMO NO BRASIL, 10., 2010, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: FAUPUCRS, 2010.

NOGARA, M. de A. C. *Conflitos Socioambientais na Justiça. Da formulação das normas à ação do Poder Judiciário no conflito entre os direitos à moradia e ao meio*

ambiente em assentamentos irregulares: um estudo de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (1985 a 2006). 2008. 313f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria C. *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e da hegemonia global*. São Paulo: Vozes, 1999. p. 55-81.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. Reflexão sobre algumas questões práticas no âmbito do Direito do Urbanismo. In: BOLETIM DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA. *Volume Comemorativo*. Coimbra, 2003. p. 935-976.

_____. *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial: alterações do Decreto-Lei n.316/2007*, de 19 de setembro. Coimbra: Almedina, 2008.

OLIVEIRA, Rosa Maria Pinheiro de. O Plano Diretor de Natal como instrumento de controle da ocupação e uso do solo urbano. In: MINEIRO, Fernando (Org.). *Ensaio sobre Política Urbana & Plano Diretor*. Natal: CCHLA/UFRN, 1993. p. 5-9.

ONGs se mobilizam contra revisão do plano diretor em São Paulo. *G1*, São Paulo, 26 abr. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2010/04/ongs-se-mobilizam-contra-revisao-do-plano-diretor-em-sao-paulo.html>>. Acesso em: 29 abr. 2010.

ORDENAMENTO urbano de Natal: do Plano Polidreli ao Plano Diretor de 2007. Natal: SEMURB, 2007.

PACTO internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais. *Assembléia-Geral das Nações Unidas*, 19 dez. 1966. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm>. Acesso em: 20 nov. 2009

PEREIRA, Diana Melo; MACIEIRA, Mário de Andrade. Planejamento Municipal, Plano Diretor e Lei de Zoneamento: legalidade de modificação da legislação urbanística em questão Município de São Luís-MA. In: REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 57., 2005, Fortaleza, CE. *Anais...* Fortaleza, 2005. Disponível em: <www.sbpnet.org.br/livro/57ra/programas/SENIOR/RESUMOS/resumo_3247.html>. Acesso em: 20 nov. 2009.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____. Implementação do direito à igualdade racial. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo: ADCOAS, ano II, v. 9. out. 2001.

PIRES, Maria Coeli Simões. *Da proteção ao patrimônio cultural: o tombamento como principal instituto*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

PONTES, Beatriz Maria Soares. Política urbana e Plano Diretor. In: MINEIRO, Fernando (Org.). *Ensaaios sobre Política Urbana & Plano Diretor*. Natal: CCHLA/UFRN, 1993. p. 47-50.

POSIÇÃO das entidades do Movimento Popular, Instituições Acadêmicas e de Pesquisa e ONG's quanto às Emendas apresentadas ao Projeto original do Plano Diretor de Natal pela Câmara Municipal de Natal. Natal, 6 maio 2007.

QUEIRÓZ, Cristina. *O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais: princípios dogmáticos e prática jurisprudencial*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006a.

_____. *Direitos fundamentais sociais: funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006b.

_____. Entre a ordem e a desordem: a Política dos Direitos Fundamentais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Coimbra: Coimbra Editora, ano IV, p. 47-55, 2007.

_____. *Direito Constitucional: instituições do Estado Democrático e Constitucional*. 2009. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

QUEIROZ, José Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista. O setor público. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, José Eduardo; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. *Curso de Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006. v I.

RAQUEL ROLNIK: blog. Disponível em: <raquelrolnik.wordpress.com/category/relatoria-da-onu>. Acesso em: 23 out. 2010.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). *Constituição Estadual*. 1989.

_____. *Decreto nº 7.237, de 22 de novembro de 1977*. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, bens situados na área das dunas, adjacente ao Oceano Atlântico, no Município de Natal. Natal, 1977.

_____. *Decreto nº 7.538, de 19 de janeiro de 1979*. Aprova o Regulamento do Parque das Dunas. Natal, 1979.

_____. *Decreto nº 10.388, de 7 de junho de 1989*. Aprova o Plano de Manejo do Parque Estadual das Dunas do Natal. Natal, 1989.

_____. *Decreto nº 11.611, de 12 de março de 1993*. Dá nova redação aos artigos 1º e 2º do Decreto nº 10.388, de 7 de junho de 1989, que aprovou o Plano de Manejo do “Parque das Dunas”. Natal, 1993.

_____. *Lei nº 6.789, de 14 de julho de 1995*. Dá denominação a área que especifica e da outras providências. Natal, 1995.

_____. *Decreto 13.500, de 15 de setembro de 1997*. Aprova o Regulamento dos Parques Estaduais. Natal, 1997.

_____. *Lei nº 8426, de 14 de novembro de 2003*. Dispõe sobre a Faixa de Proteção Ambiental do Rio Pitimbu, e dá outras providências. Natal, 2003.

_____. *Lei Complementar nº 272, de 3 de março de 2004*. Dispõe sobre a Política e o Sistema Estadual do Meio Ambiente, regulamentando o Capítulo de Meio Ambiente da Constituição Estadual (art.150 a 154). Natal, 2004.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). *Projeto Parque das Dunas/Via Costeira*. Natal: Secretaria de Planejamento/Fundação Instituto de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte – IDEC, 1979.

_____. *Parque das dunas*. Disponível em: <<http://www.parquedasdunas.rn.gov.br>>. Acesso em: 23 out. 2010a.

_____. Ministério Público. *Água potável*. Disponível em: <www.mp.rn.gov.br/aguapotavel>. Acesso em: 23 out. 2010b.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi. *Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento dos assentamentos informais ocupados por população de baixa renda*. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2010.

SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel e Fundação de Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), 1993.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e Novos Direitos*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, André Luiz dos; CARAÇATO, Gilson. A consensualidade e os canais de democratização da Administração Pública. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, José Eduardo; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. *Curso de Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006. v 1.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Excesso de poder no exercício da função legislativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 140, p. 283-294, out./dez.1998.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 15. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, Pedro Antônio de Lima. *Estado e planejamento a experiência dos Planos Diretores de Natal: 1974-1984*. 1989. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1989.

_____. *Natal, século XX: do urbanismo ao planejamento urbano*. 1998. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE, UFRJ-IPPUR, 1995.

_____. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Editor: Fernando Pedro da Silva. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 136-155.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *Entendendo o meio ambiente*. Coordenação geral do Secretário de Estado do Meio Ambiente de São Paulo Fábio Feldmann. São Paulo: SMA, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____. Proibição de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, v. LXXXII, p. 239-289, 2006.

_____. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo, e possível eficácia. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, n.20, dez./fev. 2009/2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2010.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). *Direito à cidade: trilhas legais para o direito à cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 63-126.

_____. Formas de proteção ao direito de moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil. In: FERNANDES, E (Org.). *Direito urbanístico e política urbana do Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 101-126.

SAULE JÚNIOR, Nelson et al. As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, n. 30, p. 3762 a 3773, nov./dez. 2006.

_____. *O Direito à Cidade como condição para cidades justas, humanas e democráticas*. 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

_____. O Direito à Cidade como resposta estratégica à exclusão social e à segregação espacial. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre. Editora Magister, ano IV, n. 20, p. 7-43, out./nov. 2008.

SBROGIO'GALIA, Suzana. *Mutações constitucionais e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2007.

SERRANO, Pedro Estevam A. P. *O desvio de poder na função legislativa*. Coordenador: Hélio Bicudo. São Paulo: FTD, 1997.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. *Depois das Fronteiras: a formação dos espaços de pobreza na periferia Norte de Natal-RN*. 212f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Rio Grande do Norte, 2003.

_____. *O litoral e a metrópole: dinâmica imobiliária, turismo e expansão urbana na Região Metropolitana de Natal-RN*. 428 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

SILVA, Heitor de Andrade. O muro da Via Costeira. *Tribuna do Norte*, 22 abr. 2008. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/o-muro-da-via-costeira/73362>>. Acesso em: 30 out. 2010.

SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e poder popular (estudos sobre a Constituição)*. 3 tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008a.

_____. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008b.

_____. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

_____. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, Vasco Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. reimpr. Coimbra: Livraria Almedina, 1998. Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

_____. *Verdes são também os Direitos do Homem: responsabilidade administrativa em matéria de Ambiente*. Portugal: PRINCIPIA, Publicações Universitárias e Científicas Cascais, 2000.

SKYSCRAPERCITY. Disponível em: <www.skyscrapercity.com>. Acesso em: 22 ago. 2010.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.

SOLÉ, Juli Ponce. *Poder local y guetos urbanos*. Madrid: Las relaciones entre El Derecho Urbanístico. La segregación espacial y la sustentabilidad social (MAP/INAP), 2002.

SOUZA, Daline Maria de. *Da Pedra do Rosário ao Pantanal: espaço e urbanização no Passo da Pátria (Natal/RN)*. 2007. 156f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

SOUZA, Itamar de. *Nova História de Natal*. 2. ed. rev. atual. Natal: Departamento Estadual de Imprensa, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. *ABC do desenvolvimento urbano*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Rosa de Fátima Soares de. Participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor. In: MINEIRO, Fernando (Org.). *Ensaio sobre Política Urbana & Plano Diretor*. Natal: CCHLA/UFRN, 1993 p. 29-31.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos do Direito Público*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

STRECK, Lênio Luiz. Concretização de direitos e interpretação da Constituição. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Coimbra, v. XXXI, p. 291-323, 2005.

TÁCITO, Caio. O desvio do poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais. *Revista de Direito Administrativo*, n.188, p. 1-13, abr./jun. 1992.

_____. Desvio de poder legislativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 1, p. 62-68, 1993.

TAVARES, Bruno; ZANCHETTA, Diego. Justiça cassa um quarto da Câmara de Vereadores de São Paulo: treze vereadores e um suplente receberam doações da Associação Imobiliária Brasileira na eleição de 2008. *O Estadão de São Paulo*, ed.19 out. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,justica-cassa->

um-quarto-da-camara-de-vereadores-de-sao-paulo,452959,0.htm>. Acesso em: 21 nov. 2009.

TAVARES, Matheus Augusto Avelino. *Os condomínios horizontais fechados e as transformações socioambientais na cidade de Natal-RN*. 2009. 237f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009.

TRATADO da União Européia, de 6.2.1993. *Jornal da União Européia*, 29 dez. 2006. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado Trindade. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Fabris, 1993.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. Fundação Norte Rio Grandense de Pesquisa e Cultura – FUNPEC, Política Habitacional de Interesse Social para o Município de Natal. *Relatório da Política Habitacional de Interesse Social: produto 2*. 2004. Disponível em: <<http://cchla.ufrn.br/rmnatal/relatorio/phis2.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2009.

_____. Departamento de Arquitetura. Base de Pesquisa estudos do Habitat. Grupo de estudos em Habitação Arquitetura, e Urbanismo. Observatório das Metrôpoles. *Parecer Técnico*. Disponível em: <<http://web.observatoriodasmetrosoles.net/planosdiretores/produtos/PARECER%20TC3%89CNICO%20UFRN%20%20GEHAU%20DARQ%20OBSERVAT%20C3%93RIO%20DAS%20METROPOLES.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2010.

VICENTE, Carla. A proteção jurídica dos espaços verdes urbanos: no quadro de um desenvolvimento sustentável. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, Instituto de Direito do Urbanismo e do Ambiente Ltda – IDUAL; Almedina, n.15/16, p. 39-126, jun./dez. 2001.

VIDAL, Viktor. Restam 8 emendas para avaliação. *Diário de Natal*, ed. 11 maio 2007. Cidades, p. 6.

_____. Promotora diz que o Plano não é o ideal. *Diário de Natal*, ed. 11 maio 2007. Cidades, p. 6.

WILHEIM, Jorge. *Urbanismo no subdesenvolvimento*. São Paulo: Editora Saga, 1969. v 11.

WROUGHTON, Lesley. Banco Mundial revê padrão e diz que cresce a pobreza no mundo. *Revista Veja*, 26 ago. 2008. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/agencias/reuters/reuters-internacional/detail/2008-08-26-92302.shtml>>. Acesso em: 26 ago. 2008.

| APÊNDICES |



Apêndice A – Entrevistas realizadas

	PESSOAS ENTREVISTAS	MOTIVO	DURAÇÃO	DATA
1	Rosa de Fátima Soares de Souza	Participação na construção do PD 1994	1h22s	15.4.2009
2	Fábio Ricardo da Silva Góis	Participação na construção do PD 1994 e outras leis municipais	57m59s	16.4.2009
3	Ruth Maria da Costa Ataíde	Acompanhamento da elaboração PD 1984 e suas regulamentações específicas e do PD 1994.	53m64s	28.4.2009
4	Rosa Maria Pinheiro de Oliveira	Acompanhamento da elaboração da legislação municipal desde a década 1980	1h5min75s	23.4.2009
5	Josenita Araújo da Costa Dantas	Coordenação da elaboração do PD 1994	1h2min41s	22.4.2009
6	Fernando Mineiro	Participação na elaboração da Lei Orgânica, do PD 1994 (representante Legislativo), e outras leis municipais	44min21s	19.5.2009
7	Maria Florésia P. de S. Silva	Coordenadora da elaboração do PD 2007 e acompanhamento da elaboração de outras leis municipais	46min17s	29.5.2009
8	Eudes Galvão	Participação na elaboração do PD 1984, PD 1994 e outras leis municipais, (especialmente, ZET-1 e ZET-3).	3h1min2s	21.7.2009
9	Maria Eleonora Silva de Macedo	Participação na elaboração da regulamentação de leis municipais (AEIS)	49m34s	17.7.2009
10	José Edison Bezerra	Participação na elaboração de leis municipais (regulamentação)	38min20s	22.7.2009
11	Edilsa Gadelha	Participação na elaboração da lei da AEIS/Mãe Luiza. Importante liderança comunitária em Mãe Luiza	45min33s	28.7.2009
12	Hiramisis Paiva de Paula	Participação na elaboração da regulamentação e implantação do Parque das Dunas e seu Plano de Manejo	55min39s	16.7.2009
13	Regina Lúcia Emiliano Pinheiro	Atuação no movimento contra a construção dos espigões da Rua Pinto Martins e participação ativa na elaboração do PD 2007.	55min2s	15.7.2010
14	Eugênio Marcos Soares Cunha	Participação na elaboração do Código de Meio Ambiente do Município, na regulamentação da ZPA-1/San Vale e primeiro Presidente da ECONATAL.	46min30s	23.7.2009
15	Rubenilson Brazão Teixeira	Participação na elaboração da regulamentação da AEIS de Mãe Luiza	20min86s	20.7.2009
16	Moacyr Gomes da Costa	Participação na elaboração das normas urbanísticas e ambientais de Natal desde a década de 1970. Participação da Administração Municipal, em vários momentos, como titular do órgão de urbanismo.	2h12min53s	24.7.2009
17	Gilka da Mata Dias	Atuação funcional nas questões ambientais e urbanísticas de Natal desde o início dos anos 2000. Representou o MP no processo de revisão do PD 2007	37min36s	27.7.2009
18	Lúcio de Medeiros Dantas Júnior	Relator do processo de alteração da ZET-3.	37min68s	15.7.2009

19	Ana Marcelino Teixeira	Atuação no CONPLAM como representante do IAB/RN. Participação na elaboração de regulamentações, especialmente da ZPA-3 (na qual foi relatora) e na AEIS de Mãe Luiza.	35min43s	21.7.2009
20	Lúcio José Cavalcanti	Atuação no CONPLAM como representante da AGERN. Participação de regulamentações (ZPA-3 e ZPA-4/relator) e de discussões (PD 1994 e Revisão 1999).	1h28min16s	3.8.2009
21	Ana Míriam Machado da Silva Freitas	Participação da Administração Municipal, como titular da SEMURB, no período da elaboração e aprovação do PD2007	1h37min63s	30.7.2009
22	Daniel Nicolau Vasconcelos Pinheiro	Participação da elaboração do PD 2007 e de algumas de suas regulamentações.	35min8s	29.7.2009
23	José Humberto da Silva	Participação na elaboração da lei da AEIS/Mãe Luiza. Importante liderança comunitária em Mãe Luiza	36min5s	29.7.2009
24	Edgar Gaya Banks Machado	Engenheiro Florestal da SEMURB na época da elaboração do PD 2007.	por e-mail	28.8.2009
25	Diana Motta	Participação da Administração Municipal, como titular da SEHARPE (2009/2010).	1h8min2s	16.12.2009
26	Heitor Andrade	Participação técnica na elaboração de propostas de leis municipais, em movimentos em defesa da cidade, também assessorando-os tecnicamente	1h11min38s	17.12.2009
27	Cláudia Gazola	Presidente da ONG Coletivo Leila Diniz e uma das organizadoras do Fórum Natal Cidade Sustentável	por e-mail	10.2. 2010
28	Flávio Henrique Cunha Farias	Coordenador do Núcleo de Gestão de Unidades de Conservação do IDEMA	25min14s	8.7.2010
29	Fernanda Paula de Oliveira	Professora de Direito Urbanístico da Universidade de Coimbra - Portugal	1h24min	18.2.2010
30	Carla Amado Gomes	Professora de Direito Ambiental da Universidade de Lisboa – Portugal	42min36s	9.3.2010
31	Vasco Pereira da Silva	Professor de Direito Ambiental da Universidade de Lisboa – Portugal	14min18s	25.3.2010
32	Fernando Alves Correia	Professor de Direito Urbanístico da Universidade de Coimbra	32min	5.3.2010
33	José Petronilo da Silva Júnior	Analista ambiental da SEMURB e Coordenador do Capítulo de Meio Ambiente na elaboração do PD 2007.	15m57s	15.7.2010
34	Miessa Conceição Dutra Bezerra	Assistente social da SEHARPE com forte participação nas ações administrativas envolvendo regularização de AEIS.	1h12min13s	12.7.2010

Apêndice b – Requerimento à SEMURB para consulta a processo administrativo (não atendido por aquela Secretaria)

Ilustríssimo Titular da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo, Sr. Olegário Manuel Passos,

MARISE COSTA DE SOUZA DUARTE, Procuradora Municipal, em período de afastamento para estudo (Doutorado), matrícula 13.001-0, residente e domiciliada na Rua Alberto Maranhão n.978 – apt.302, Tirol, nesta, vem solicitar vista aos autos administrativos referentes ao Alvará de Construção n.656/2007 (concedido em favor da Construtora Monte Neto) e ao Processo n.014.163/2009-28 (tendo como interessado Nova Petrópolis Incorporações Ltda). Solicito, ainda, ser informado sobre a existência ou não de licenciamentos em Zonas de Proteção Ambiental (ZPA's) ainda não regulamentadas, no período compreendido entre julho de 2007 a dezembro de 2009 (termo final da pesquisa realizada).

O pleito ora formulado vem atender à necessidade de instruir pesquisa empírica realizada sobre as ZPA's em Natal, que, juntamente com as Áreas Especiais (de controle de gabarito, *non edificandi* e de interesse social), se constituem objeto da tese de doutoramento intitulada "Espaços especiais em Natal: moradia e meio ambiente", realizada no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, na Área de Concentração I - "Urbanização, Projetos e Políticas Físico-Territoriais" e Linha de Pesquisa "Política e Projeto Territorial e Urbano"; contando com o apoio da Coordenação de Apoio ao Pessoal de Nível Superior – CAPES, do Ministério de Educação.

A consulta nos processos administrativos poderá ser feita na própria SEMURB, não levando mais do que um período de expediente. Estando no momento final da elaboração da tese, que deverá ser defendida no próximo mês de dezembro, agradeço, desde já, a atenção dispensada ao presente pleito.

Natal, 3 de agosto de 2010


Marise Costa de Souza Duarte
Matrícula 13.001-0
OAB/RN 2682

Recebido em: 04.08.10 no 10
Hora: 15:15
Assinatura: 
Carimbo: 