

# “ESPAÇOS DE LAZER EM ÁREA *NON ÆDIFICANDI*”: EM BUSCA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.”

**NOBRE, Paulo José Lisboa (1); SILVA, Maria Floresia Pessoa de S. (2)**

- (1) Arquiteto e Urbanista, Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN e da Universidade Potiguar-UNP, Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo PPGAU/ UFRN. End: Rua Aníbal Correia, 3273 – Candelária, CEP 59064-340 – Natal/RN – e-mail: [paulonobre@unp.br](mailto:paulonobre@unp.br)
- (2) Arquiteta e Urbanista, Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Potiguar-UNP, Mestranda em Arquitetura e Urbanismo – PPGAU/UFRN. Chefe do Departamento de Planejamento Urbanístico e Ambiental da Secretaria Especial de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal/RN. End: Rua Afonso Pena, 1204 – Tirol, CEP: 59020-100 – Natal/RN – e-mail: [mariafloresia@aol.com](mailto:mariafloresia@aol.com)

## RESUMO

Natal é uma cidade com características ambientais marcantes. A legislação urbanística tem procurado preservar as características da paisagem local delimitando “Áreas de Controle de Gabarito”, destinadas a proteger o valor cênico de algumas partes da cidade. No bairro de Ponta Negra foi estabelecida uma área *Non Ædificandi*. Em contrapartida, o setor da construção civil, aliado aos proprietários dos lotes ali localizados, têm exercido constante pressão no sentido de abolir esse instrumento legal. A cena atual se caracteriza pela tentativa da Prefeitura Municipal de estabelecer um uso misto para a área, equacionando o interesse público e privado. Este trabalho se constitui numa tentativa de inserir a Universidade nessa polêmica, incorporando os alunos num debate urbano pungente e atual, possibilitando-os participar dos procedimentos de coleta de dados, através de uma parceria com a Secretaria Municipal de Urbanismo, e apresentarem soluções no âmbito das disciplinas de Paisagismo e Planejamento Urbano.

Palavras-Chaves: Paisagem, Legislação Urbanística, Produção do Espaço Urbano.

## 1. A CONSTRUÇÃO DO DEBATE URBANÍSTICO EM NATAL

A Cidade de Natal foi fundada num ponto estratégico do litoral brasileiro, com a função de assegurar a defesa do território português. O assentamento urbano se desenvolveu tomando a forma determinada pela configuração do seu suporte físico. O Rio Potengi, o Oceano Atlântico e o vasto ecossistema dunar existente se impuseram enquanto limites à expansão urbana, ao mesmo tempo em que possibilitaram a configuração de uma paisagem marcada pela dialética entre os elementos naturais e os construtos resultantes do trabalho humano. A singularidade dessa paisagem se constitui num patrimônio cultural da cidade, está presente nas representações sociais e faz parte do cotidiano dos seus habitantes, como se pode constatar, por exemplo, nas referências aos elementos da paisagem natural nas denominações de alguns bairros: como Ponta Negra, Areia Preta, Barro Vermelho, Lagoa Seca, Lagoa Nova, Capim Macio, Alecrim. Por sua vez, a legislação urbanística tem procurado controlar o uso e a ocupação do solo, no intuito de preservar as características peculiares da paisagem local.

Historicamente, o debate local em torno das questões urbanas foi fomentado pela atuação de profissionais como Herculano Ramos, que aqui atuou no período de 1904 a 1908; Henrique Novaes, em 1924; Giacomo Palumbo, em 1929; Saturnino de Brito Filho, em 1935 e 1969; Jorge Wilhelm, em 1967; Luiz Forte Netto, em 1978; Roberto Burle Marx, em 1979, Jaime Lerner, em 1988 e Raquel

Rolnik, em 1994. Não seria exagero afirmar que o *genius loci*, conceito fenomenológico desenvolvido por Norberg-Schulz (DEL RIO, 1990, p.68), inspirou o trabalho desses planejadores, na medida em que a preservação dos atributos da paisagem esteve presente de forma freqüente nos objetivos dos projetos elaborados para Natal.

No processo de construção do debate urbanístico em Natal, merecem destaque os estudos realizados pelo Escritório de Arquitetura Luiz Forte Netto, contratado pelo Governo do Estado em 1978 para desenvolver o projeto de uma avenida de 12 Km, ligando as praias de Ponta Negra e Areia Preta, denominada Via Costeira, ao longo da qual foram dispostos Unidades e Equipamentos Turísticos (MIRANDA, 1999, p. 95). A construção da Via Costeira foi alvo de contundentes críticas, manifestadas por diversos segmentos da sociedade. Esboçou-se um movimento popular contra a implantação do projeto, que obteve algumas vitórias, na medida em que o projeto original foi alterado quatro vezes. Para Lopes Júnior (2000, p. 39):

A oposição ao projeto inicial da avenida contribuiu decisivamente para a sua redefinição e a elaboração de novas justificativas [...] Incorporou-se a dimensão ambiental como justificativa [...] alegando-se a necessidade de incorporá-la à vida urbana e local, e, assim, criar possibilidades para sua preservação.

A referida justificativa ambiental motivou a contratação, em 1979, de Roberto Burle Marx, com o objetivo de elaborar o projeto paisagístico do Parque das Dunas, área limítrofe à Via Costeira. Segundo Itamar de Souza (1999, p. 315), “*A contratação de Burle Marx, o maior especialista em paisagismo no Brasil, tinha por objetivo político calar a boca dos legítimos e dos pseudo-ecologistas de Natal. E conseguiu!*”. Apesar das “manobras” políticas, esse foi um momento profícuo de conquistas sociais em Natal, resultado da articulação da sociedade em torno das questões urbanísticas e da proteção do meio ambiente. Tais conquistas foram fundamentais para a construção da cidadania, embora ainda hoje esse processo não esteja consolidado, visto que as áreas de preservação existentes na cidade se encontram sob constante ameaça, como no caso da área non *Ædificandi* de Ponta Negra, objeto do presente trabalho. Nesse sentido, Ana Fani A. Carlos (1994, p. 183) esclarece que as lutas urbanas colocam em xeque a produção de um espaço em função dos objetivos do capital, e não dos da maioria da população.

## **2. A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E O CONTROLE DE GABARITO**

Com relação a Natal, a busca do entendimento da cidade real – aqui entendida como a cena urbana contemporânea, delineada a partir das relações contraditórias próprias do fenômeno urbano e objeto de debates urbanísticos suscitados na segunda metade do século XX – resultou da *praxis* acumulada na concepção, análise e gestão de diversos Planos e propostas urbanísticas e do contexto histórico e político nacional definido ao fim do regime militar. A Constituição Federal de 1988 procurou responder aos anseios da população, inclusive com relação à política urbana. Nesse contexto, evidencia-se o papel do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), fundado em 1987 por ocasião da instalação da Assembléia Nacional Constituinte e originado das lutas desenvolvidas pelos movimentos sociais em prol de melhores condições de vida nas cidades e pela defesa do meio ambiente. “*Esse movimento, ao mesmo tempo em que reafirma os princípios dos direitos de cidadania, considera o Estado regulador e interventor e o urbanismo modernista como incapazes de conceber, construir e gerir a cidade democrática*” (LIMA, 2001, p. 131). Alguns conceitos do ideário da Reforma Urbana foram incorporados pela nova Constituição brasileira como a função social da cidade e da propriedade. É importante salientar que o MNRU trouxe à tona essas questões, mas não esgotou as discussões no sentido de redirecionar o planejamento urbano, na medida em que os princípios fundamentais previstos na Constituição ainda não foram garantidos, mesmo aqueles já existentes desde 1948.

Nesse contexto, cabe questionar a eficácia e os limites da legislação urbanística enquanto meio de alcançar o equilíbrio ambiental e social das cidades brasileiras. Mecanismos são criados para burlar a

legislação urbanística, enquanto esta avança no sentido de equacionar as profundas contradições da cidade real, tentando garantir os direitos dos excluídos e reconhecendo a segregação social e espacial no meio urbano.

O Plano Diretor atualmente em vigor no município de Natal foi implementado pela Lei Complementar nº 07, aprovada e sancionada pela Câmara Municipal em 05 de agosto de 1994. Segundo Lima (2001, p.135), “*A lei que criou o Plano Diretor 94 também concluiu o processo de institucionalização do sistema de planejamento e gestão urbana*”. Assim sendo, a implementação desse Plano se reveste de importância na medida em que concretiza, em seu texto, a transição democrática no âmbito do municipal, fundamentada num novo modelo de gestão urbana, e procura garantir o uso social da cidade e da propriedade. A gestão democrática da cidade, entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades, submetida ao controle social e à participação da sociedade civil, está implícita nos objetivos do Plano:

O Plano Diretor tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais 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 bem-estar e segurança, conforme dispõem os artigos 118 e 119 da Lei Orgânica do Município de Natal. (PMN, Lei Complementar nº 07/1994, art. 2º).

No seu artigo 3º, a referida lei procura assegurar o cumprimento desse objetivo por meio de critérios como a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente e da paisagem urbana, visando garantir a qualidade de vida dos habitantes do município e incentivar a atividade turística. Ao contrário de leis anteriores, o atual Plano Diretor de Natal estabelece a dissociação entre a conservação dos recursos naturais e a preservação das qualidades da paisagem, esclarecendo que os objetivos de preservar, proteger e recuperar não se referem apenas aos aspectos paisagísticos. Assim, a paisagem urbana é tratada com maior propriedade, podendo-se supor o entendimento do espaço enquanto síntese do trabalho humano sobre o suporte natural, acrescido da própria sociedade que nele se reproduz. Nesse sentido, Lima (2001, p. 136) afirma:

Este Plano Diretor abandona o ideal de construção da cidade harmônica preconizada pelo urbanismo racionalista [...] e se dirige à cidade real – lugar de conflitos, contradições e interesses antagônicos, mas também lugar de interesses convergentes, da participação social e da solidariedade.

De vital importância para a preservação das qualidades da paisagem, as Áreas de Controle de Gabarito são definidas no artigo 23 da referida lei, entendidas como “*aquelas que, mesmo passíveis de adensamento, visam proteger o valor cênico-paisagístico de trechos da cidade*” (PMN, Lei Complementar nº 07/1994, art. 23). Compreendem a orla marítima, do forte dos Reis Magos ao Morro do Careca, incluindo o bairro da Redinha e o entorno do Parque das Dunas. Com relação à orla marítima, foi incorporada a regulamentação do Plano Diretor anterior (Lei nº 3175/1984), no que se refere à Zona Especial de Interesse Turístico (ZET). Merece destaque a justificativa utilizada para a criação dessas áreas, pois o uso do termo “cênico” se constitui numa inovação. É fundamental o entendimento 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. O Plano busca, assim, democratizar o acesso aos marcos visuais da paisagem, na medida em que limita a verticalização nas suas proximidades.

Tais argumentos dificilmente são aceitos pelo mercado imobiliário. No caso da orla marítima, a justificativa da limitação do gabarito para a preservação do valor cênico-paisagístico é pouco questionada, ao contrário do que ocorre com relação ao entorno do Parque das Dunas. Lima (2001, p. 139) esclarece que, quando o Plano Diretor ainda estava sendo elaborado, a Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte (FIERN) e o Sindicato da Indústria da Construção do Rio Grande do Norte (SINDUSCON) firmaram um documento a respeito, no qual entre outras considerações, protestavam contra as Áreas de Controle de Gabarito, uma vez que estas se localizam em bairros que proporcionavam, naquela ocasião, altos lucros ao setor imobiliário. Não obstante esses protestos e a acirrada discussão que se seguiu na Câmara dos Vereadores, o controle de gabarito foi implementado

na sua totalidade. No momento da revisão do Plano Diretor, descrito a seguir, esses argumentos voltaram à tona através de uma forte campanha, da qual participaram diversos segmentos sociais. Amplamente veiculada nos jornais locais, a discussão teve o mérito de tornar público o debate em torno da legislação urbanística.

O caráter inovador e democrático do Plano Diretor de Natal está explicitado no texto da Lei, na medida em que prevê sua atualização mediante uma revisão anual: *“Este plano e sua execução ficam sujeitos a contínuo acompanhamento, revisão e adaptação às circunstâncias emergentes e será revisto anualmente, mobilizados para tanto os mecanismos de participação previstos na legislação municipal”* (PMN, Lei Complementar nº 07/1994, art. 67). No entanto, faz-se necessário lembrar que a legislação urbanística somente alcançará seus objetivos, principalmente no que se refere aos limites do uso e ocupação do solo urbano, se houver a participação da sociedade e o empenho neste sentido por parte do grupo político que estiver no poder.

### **3. O BAIRRO DE PONTA NEGRA E A ÁREA *NON AEDIFICANDI***

O bairro de Ponta Negra se tornou atraente ao capital imobiliário por dispor de um amplo estoque de terras, adequadas aos novos conceitos de condomínios concebidos com amplas áreas verdes e equipamentos de lazer, além de possibilitarem atender às exigências da legislação urbanística com relação às taxas de ocupação e permeabilização. Isso em parte se justifica pelo controle da densidade, exercido até o ano de 2000. A partir desta data, como será visto a seguir, o bairro passou a ser considerado Área Adensável, estimulando a verticalização e o mercado de terras da área.

Em 1999, com a execução de um projeto de reordenação urbana, proposto ainda em 1995 a partir do “Concurso Nacional de Idéias Para Ponta Negra”, o bairro foi beneficiado pela implantação das redes de saneamento e pavimentação. Essas idéias encontram respaldo na mídia, como pode ser constatado nos textos publicados no Diário de Natal e abaixo transcritos.

Antes de Ponta Negra receber as melhorias, a área mais valorizada de Natal era o bairro de Petrópolis, devido à infra-estrutura. Há muitos anos Petrópolis possui saneamento básico e ruas calçadas. Só que Ponta Negra, [...] dispõe de uma das vistas mais bonitas da capital: o Morro do Careca. Aí está o diferencial!!! (DN, 26/10/2000 – Economia, p.04).

Ponta Negra. Beira mar, brisa, e lá no alto o Morro do Careca. O sonho de muita gente é morar pertinho da praia, e este bairro da Cidade do Sol, além de ser conhecido mundialmente como um belíssimo cartão postal, é também desejado pelos natalenses e turistas como espaço para viver. O bairro cresce freneticamente. A urbanização da praia, o comércio, os hotéis, o turismo, os restaurantes e a noite agitada são algumas das boas razões disso. Junto a esse desenvolvimento, aumenta cada vez mais o número de pessoas que busca um cantinho para morar nesse ambiente (DN, 22/07/2001 – Classimais, 1º Caderno, Imóveis).

Aprovada ontem na Câmara Municipal uma emenda à Lei Complementar [nº 027/2000] que trata de alterações no Plano Diretor do bairro de Ponta Negra. A emenda foi criada pelos vereadores Fernando Mineiro e Emilson Medeiros, membros da comissão de meio ambiente e garante a manutenção da região próxima à praia na Zona Especial de Interesse Turístico, área sujeita a regulamentação especial. Além disso, a emenda exclui a Vila de Ponta Negra da área sujeita a um maior adensamento populacional. A Lei Complementar, proposta pela prefeita Wilma de Faria, determina modificações no plano diretor [...] O argumento utilizado é que com a conclusão do saneamento do bairro, Ponta Negra passará a suportar um adensamento maior, comportando construções de grande porte [...] A Lei Complementar foi criada pela prefeita em junho deste ano e já tramita na Câmara Municipal há alguns meses. O projeto inicial foi, inclusive, aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente e Planejamento [...] (DN, 26/10/2000 – Política/Plano Diretor, p. 03).

Antes da aprovação das alterações ao Plano Diretor de Natal, no bairro de Ponta Negra eram aplicados estreitamente a densidade básica residencial (180 hab/ha) e o coeficiente de aproveitamento básico (1,8), pois o bairro se localiza na Zona de Adensamento Básico, de acordo com o macrozoneamento do município (NATAL, Lei Complementar nº 07 de 05/08/1994, art. 11). Quando o Plano Diretor foi elaborado, a densidade básica foi aplicada ao bairro de Ponta Negra em função da reduzida capacidade de suporte das redes de infra-estrutura urbana. Além disso, a ocupação do bairro era então horizontalizada em sua maior parte, tanto na orla, composta por construções remanescentes do período em que a praia era usada apenas enquanto núcleo de veraneio, quanto na sua parte posterior, composta da original vila de pescadores e de um grande conjunto habitacional construído nos anos 80. Como o bairro foi objeto de investimentos públicos entre os anos de 1999 e 2000, em termos de implantação da rede de esgotamento sanitário, melhoramentos na malha viária e reabilitação dos espaços à beira-mar, foram viabilizadas as condições para o aumento da densidade no local. Após a aprovação da Lei Complementar nº 027/2000, a densidade aplicada no bairro passou a ser de 350 hab/ha e o coeficiente de aproveitamento máximo foi aumentado para 3,5, excetuando-se a Zona Especial de Interesse Turístico (ZET-1) e a Vila de Ponta Negra.

Tal modificação em si não implicou em efeitos negativos para o bairro. Ao contrário, favoreceu os investimentos em termos de equipamentos destinados ao turismo, que teoricamente aumentam a oferta de empregos e possibilitam a inserção de parte da população nos ganhos do setor. No entanto, a referida Lei Complementar propunha também eliminar o controle de gabarito na orla marítima e a área *Non Aedificandi* do bairro, não fosse a emenda aprovada pela Câmara Municipal com o objetivo de manter a regulamentação da área, como pode ser constatado na matéria intitulada: “Ponta Negra: prefeitura planeja mudanças na área” (DN, 27/10/2000 – Cidades, p. 01) abaixo transcrita:

Após o pedido de aumento da densidade demográfica no Bairro de Ponta Negra, a prefeita Vilma de Faria prepara uma nova modificação da Lei que regulamenta o desenvolvimento urbano do local. No início do próximo ano será apresentado à Câmara Municipal uma proposta de utilização dos nove lotes localizados na margem esquerda da Av. Roberto Freire – sentido Centro/Ponta Negra – que desde 1987 são *Non Aedificandi*, ou seja, não podem receber qualquer tipo de construção. O estudo está sendo coordenado pelo assessor especial da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo, Moacir Gomes. O projeto está em fase de conclusão e deverá propor a liberação de alguns lotes para a construção de imóveis com até 7,5 metros de altura ou que utilizando o desnível do local – possam ser erguidos sem ultrapassar um metro em relação ao nível da Av. Roberto Freire [...] Os lotes foram tornados *Non Aedificandi* com o argumento de que construções naquela área tirariam – de quem passasse pela Avenida Roberto Freire – a vista da praia de Ponta Negra. A lei que regulamenta essa decisão é a de nº 3.607/87, datada de 18 de novembro de 1987. Os nove lotes que margeiam a Av. Roberto Freire deveriam ter recebido interferências previstas no projeto de reurbanização de Ponta Negra [...] Como isso não ocorreu, alguns proprietários entraram na justiça para reivindicar o direito de utilização da área [...] No projeto enviado à Câmara Municipal de Natal esta semana pedindo o aumento da densidade demográfica de Ponta Negra a área dos nove lotes *Non Aedificandi* estava incluída. Se tivesse sido aprovado 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 praia e a Vila de Ponta Negra.

A partir do exposto, fica clara a determinação da Prefeitura de Natal em abolir da legislação urbanística, naquele momento, qualquer instrumento capaz de diminuir o potencial construtivo na cidade. Passados três anos, no segundo semestre de 2003, o tema da área *Non Aedificandi* localizada no bairro de Ponta Negra voltou a ser debatido, uma vez que os proprietários dos lotes ali contidos passaram a questionar a legitimidade da sobreposição de duas leis em vigor na orla do referido bairro: a Lei nº 3.607/1987, que regulamenta a área *Non Aedificandi* e a Lei Complementar nº 07/1994 que define a Zona Especial de Interesse Turístico, na qual é permitida a

construção de edifícios com até sete metros e meio (7,5 m) de altura, a partir do nível do solo, como foi mencionado acima.

Atualmente, o debate se tornou amplo na mídia impressa e televisiva, diante da disposição da Prefeitura Municipal em flexibilizar a ocupação da área, admitindo a inexistência de recursos para a indenização dos proprietários e alegando que em alguns trechos da Av. Roberto Freire, as visuais da praia de Ponta Negra já se encontram obstruídas por construções existentes no entorno da área *Non Aedificandi*. Para tanto, a Secretaria Especial de Meio Ambiente e Urbanismo – SEMURB, elaborou uma pesquisa junto aos usuários do local, no intuito de subsidiar uma proposta de ocupação para a área que mescla a construção de praças públicas nos lotes de topografia plana e equipamentos de lazer, comércio e de prestação de serviços, que seriam construídos em parceria com a iniciativa privada, tirando partido da topografia acidentada que conforma alguns daqueles terrenos. Além disso, alguns trechos seriam liberados para edificação, partindo do princípio de que ali a visão do mar já se encontra comprometida.

#### 4. A RESPOSTA DA UNIVERSIDADE

No intuito de ampliar esse importante debate, professores da Universidade Federal de Rio Grande do Norte – UFRN e da Universidade Potiguar – UNP, acharam por bem inserir essa discussão no âmbito das disciplinas de Paisagismo e Planejamento Urbano, possibilitando aos acadêmicos dos Cursos de Arquitetura e Urbanismo encontrar outras alternativas e propostas para resolver o impasse criado entre o Poder Público e o setor privado. Vale salientar a discordância entre a postura universitária e o encaminhamento da solução de flexibilização da ocupação da área *Non Aedificandi* de Ponta Negra, devido ao entendimento de que a vocação natural da área é a de um parque urbano linear e contínuo ao longo da Av. Roberto Freire, independente das condições de visibilidade oferecidas por determinados lotes, no que se refere à contemplação da paisagem, Cartão-Postal da cidade. Assim, estes foram os condicionantes que nortearam a proposta descrita a seguir, cabendo ressaltar a importante contribuição acadêmica em elaborar o inventário botânico da área com o intuito de preservar a vegetação existente no local, desconsiderada no projeto anteriormente citado, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Urbanismo – SEMURB.

A área *Non Aedificandi* de Ponta Negra, situada à margem nordeste da Av. Engenheiro Roberto Freire, tendo como limites os acessos à Via Costeira e à Rota do Sol, tem um grande potencial paisagístico inexplorado. Sua posição privilegiada garante que, mesmo em uma área urbana de grande movimento, os cidadãos e visitantes de Natal possam desfrutar de uma vista panorâmica da bela praia de Ponta Negra e do Morro do Careca. Esta linha costeira é também ponto crucial para o conforto ambiental do bairro e da cidade, pois é receptora da brisa marítima, essencial para a amenização da sensação de calor na área urbana. Apesar deste valor declarado e reconhecido, a legislação que protege este patrimônio paisagístico tem sofrido repetidas transgressões, com a construção de estabelecimentos comerciais dentro da área, apesar das proibições, sem que estes ao menos mostrem uma preocupação com a harmonia paisagística e a garantia do direito da população à paisagem.

Para modificar este quadro, se faz necessário uma intervenção em grande escala por parte da administração pública. Nesse sentido foram elaborados exercícios urbanísticos e paisagísticos, cujo objetivo foi desenvolver o potencial oferecido pela grande área de intervenção, tanto através da criação de canteiros, praças e edificações visualmente agradáveis e integradas entre si, quanto através da criação de áreas aprazíveis que possibilitem o convívio entre a população visitante e residente em Natal. Foram buscadas formas de fortalecer a cultura e folclore da região através da criação de Centros Gastronômico e Cultural, que fornecerão informações sobre importantes representantes da história nordestina e Norte-Riograndense.

Procura-se, desta forma, valorizar os diferenciais apontados pelos cidadãos, além dos turistas que preferem Natal como seu destino de viagem, quais sejam: a vista do mar desimpedida, o clima agradável, a cultura local e a simpatia do nosso povo, garantindo a força prolongada da atividade

turística em nossa cidade, além de melhor qualidade de vida para os natalenses, que poderiam desfrutar livremente das áreas públicas resultantes destes projetos. Para possibilitar tal intervenção, seria necessário, primeiramente, a desapropriação de todos os lotes privados que compõem a área *Non Aedificandi*. Isso requer da Prefeitura um investimento substancial, o que pode inviabilizar a execução dessa proposta. Diante disso, o Poder Público poderá lançar mão de outros instrumentos urbanísticos, como será discutido adiante.

## **5. ALGUNS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PREVISTOS NO PLANO DIRETOR DE NATAL**

### **5.1. Outorga Onerosa**

A *Outorga Onerosa*, alteração dos padrões urbanísticos do município, até um determinado limite prescrito, mediante contrapartida paga pelo interessado. (art 16, 17 e 18 do PDN/94), permite a utilização dos princípios do direito de superfície (distinção entre o direito de propriedade e o direito de construir), visa estabelecer o cumprimento da função social da propriedade e capacita o setor público a intervir sobre o mercado imobiliário. É eficaz no sentido de otimizar o uso da infraestrutura instalada ao incentivar o adensamento das áreas mais qualificadas da cidade e o processo de verticalização; permite o acompanhamento do uso e ocupação do solo; reduz injustiças sociais através do uso e ocupação do solo; vincula a propriedade à sua função social; reduz o crescimento horizontal e a ocupação de áreas frágeis; fomenta o desenvolvimento através do uso racional da infra-estrutura, implícito na administração do estoque de área; arrecada recursos e os destina para aplicação em fins sociais, promovendo a justiça social; garante a gestão democrática através do Conselho Gestor e do Conselho fiscalizador.

A Outorga Onerosa foi parcialmente implementada em Natal, portanto, não há parâmetros para se proceder a avaliação de sua efetividade. Aqui não ocorreu o controle do estoque das áreas disponibilizadas por uso e localização e, ainda, e não existe um banco de dados municipal que permita o conhecimento do estoque liberado. Do mesmo modo, não foi realizado o controle do potencial de infra-estrutura instalada após aprovação do plano Diretor de Natal. Este prescreveu os estoques máximos de área disponíveis, por bairro e uso, em 1994. As áreas liberadas deveriam ter sido deduzidas desses estoques. O valor arrecadado, constante da rubrica específica gerada pelo instrumento de outorga onerosa, apresentou baixo montante e não viabilizou a aplicação dos recursos, em obras sociais. A gestão democrática de tais recursos não se efetivou, para fins de arrecadação e do mesmo modo, a sua administração. Este aspecto não foi discutido, nem tão pouco, chegou a ser cobrada, alguma providência ou questionada a forma de atuação pública, em momento algum, nem pelos técnicos – planejadores urbanos, nem pelos setores organizados da sociedade civil.

A taxa de 1% do valor total do empreendimento, a ser paga pelo empreendedor, é considerada, por parte do poder público, muito baixa, tendo em vista os objetivos subjacentes ao instrumento; da parte do empresariado, é tida como muito alta, tendo em vista o que ela representa, em termos de incremento dos preços imobiliários, que, em geral, são repassados aos consumidores finais, entretanto, não há estudos, disponíveis, que comprovem uma ou outra afirmativa. A aplicação do instrumento esbarrou na capacidade de gestão do poder público, que até o momento, não dispõem de recursos tecnológicos e culturais para proceder a sua aplicação. Da forma como foi implementado, o instrumento incentivou o adensamento de áreas mais qualificadas da cidade e não promoveu a esperada justiça social, na verdade, contribuiu para o agravamento do problema da segregação e diferenciação no espaço.

### **5.2. Transferência de Potencial Construtivo**

A *Transferência de Potencial Construtivo* permite o imóvel que seja impedido de utilizar o potencial construtivo básico previsto na Lei, poderá transferir, por instrumento público e mediante aprovação do Poder executivo seu potencial para Área Adensável da cidade, com disponibilidade de estoque.

Servindo como forma de compensação, mediante acordo voluntário com o proprietário nas desapropriações por interesse público ou social.

Este instrumento nunca chegou a ser implementada na cidade, apesar de algumas tentativas terem sido feitas ao longo destes dez últimos anos. Como dificuldades operacionais verificou-se a concorrência deste instrumento com a *Outorga Onerosa*, ficando sempre este último como melhor opção pela facilidade de aplicabilidade e pouca burocracia requerida. Uma possível solução apontada para este problema, seria a criação de um cadastro contendo todas as áreas passíveis de transferência, onde a *outorga* somente seria permitida após a negociação prioritária desse potencial.

Outro problema observado quanto à sua aplicabilidade é a ausência de uma *Planta de Valores* atualizada, dificultando a utilização da fórmula utilizada para o cálculo da área de transferência. Este ainda precisa ser mais aprofundado.

### **5.3. Áreas Especiais**

Uma Área Especial de *Operação Urbana*, é definida como aquela que apresenta valores histórico-culturais significativos para o patrimônio da cidade e que carece de formas de recuperação e revitalização. (art 22, 24 do PDN/94). Viabiliza intervenções de grande porte, através de parcerias entre os setores público e privado, permite a elaboração de projetos urbanos de maior escala e realização de parcerias (poder público, investidores privados, moradores e usuários permanentes); instrumentaliza os projetos e possíveis redesenhos de aspectos urbanísticos que contemplem questões de natureza econômica e social, de determinados setores da cidade; otimiza o uso da infraestrutura instalada; permite o acompanhamento e controle do uso e ocupação do solo; cria programas de caráter econômico e social que possibilitem a manutenção e elevação do padrão de qualidade de vida da população residente e usuários permanentes; garante a gestão democrática. Além disso, articula as intervenções sob coordenação da prefeitura, de modo a preservar, recuperar ou transformar áreas urbanas com características singulares; define normas específicas em prol da valorização e preservação das características de áreas de interesse histórico; co-responsabiliza os setores público e privado, moradores e usuários na gestão do espaço urbano; possibilita participação e o controle pela população da intervenção; incentiva o adensamento das áreas mais qualificadas da cidade; fomenta o desenvolvimento através do uso racional da infra-estrutura, implícito na administração do estoque de área; inclui ações e programas que garantam a permanência e elevem as condições econômicas e sociais da população diretamente afetada.

Somente uma Área de Operação urbana especificada no Plano foi regulamentada por Lei. A Operação Urbana foi aprovada, no ano de 1997, com prazo de vigência, até 2003, para o bairro da Ribeira. Esta Lei objetiva a preservação do patrimônio histórico existente neste bairro, prevê incentivos aos investidores privados que se instalarem na área, disponibiliza um quadro de obras a serem executadas, através de parcerias público-privadas, institui a possibilidade de negociação de contrapartidas, tendo em vista, um programa de obras públicas previstas. Em uma avaliação sucinta, conclui-se que, em quase 6 (seis) anos de vigência da Lei de Operação Urbana, o instrumento, ainda, não atingiu os objetivos propostos. A área objeto da Operação Urbana passa por um crescente processo de degradação, esvaziamento das antigas funções, tais como: as residenciais e comerciais e se verifica uma especialização em prestação de serviços. O abandono da área é visível e os proprietários de imóveis, a população do bairro e do município atua nesse processo. Entretanto a contribuição mais expressiva vem do poder público, nas três esferas do poder, no que diz respeito à promoção de políticas e ações efetivas estimuladoras da preservação, recuperação e revitalização da área. Este fato leva a perda de valor simbólico e das estruturas urbanas, promove um total desinteresse do mercado imobiliário pela área e a exacerbação da precariedade das condições da população que lá permanece.

## 6. POSSIBILIDADES PARA ASSEGURAR A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Hoje (2004), a Outorga parcialmente implementada, não tem o controle dos estoques de área utilizados e os recursos daí advindos, os quais deveriam ser direcionados ao Fundo de Urbanização, na prática não serviram a este propósito. A revisão atual do Plano Diretor da cidade pretende rever este instrumento, avaliando seus objetivos, seus problemas de implementação e sugerindo soluções.

A *Transferência de Potencial Construtivo* instrumento se constitui em uma das opções jurídicas mais indicadas para solucionar o problema em tela. Evitaria os altos custos requeridos pela desapropriação, possibilitando o imediato tratamento das áreas livres urbanas atendendo aos objetivos a que elas se destinam.

A *Operação Urbana* somente está definida em Natal para as áreas de interesse histórico, mais especificamente, os bairros de Cidade Alta e Ribeira, onde está o núcleo original da cidade. Verifica-se a necessidade de ampliar a possibilidade de utilização deste instrumento em outros bairros, incluindo o espaço objeto deste estudo.

Outra possibilidade seria o instrumento denominado *Direito de Preempção*, não previsto no Plano Diretor de Natal, mas que surge como alternativa de eficácia comprovada. Finalmente, não podemos descartar a possibilidade da Desapropriação completa da área, alternativa mais onerosa, que compreende grande mobilização e disposição do poder público em alocar os recursos necessários, porém instrumento ideal para assegurar definitivamente a função social da propriedade e da cidade, objetivo previsto no Plano Diretor de Natal e claramente disposto no Estatuto da Cidade.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. **Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, catálogo de política urbana, col. 1, p. 000001, 11 jul. 2001.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1994. 270p.
- DEL RIO, Vicente. **Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento**. São Paulo: Pini, 1990. 198 p.
- FRANCO, Maria Assunção Ribeiro. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000. 296p.
- LIMA, Pedro de. **Natal século XX: do urbanismo ao planejamento urbano**. Natal: EDUFRN, 2001. 190 p.
- LOPES JÚNIOR, Edimilson. **A construção social da cidade do prazer**: Natal. Natal: EDUFRN, 2000. 186 p.
- \_\_\_\_\_. População e meio ambiente nas paisagens da urbanização turística do Nordeste: o caso de Natal. In: TORRES, Haroldo; COSTA, Heloísa (Org.). **População e meio ambiente: debates e desafios**. São Paulo: SENAC, 2000. 351 p.
- MIRANDA, João Mauricio Fernandes de. **380 de história fotográfica da cidade de Natal: 1599-1979**. Natal: Editora da UFRN, 1981. 150 p.
- \_\_\_\_\_. **Evolução urbana de Natal em 400 anos 1599-1999**. Natal: Prefeitura Municipal de Natal, 1999. 157 p.
- NATAL. Lei 3.175/1984. Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização físico-territorial do município de Natal e dá outras providências. **Diário Oficial**. Natal, 29 de fevereiro de 1984. Suplemento. 55 p.
- NATAL. Lei Complementar nº 07, de 05 de agosto de 1994. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. **Diário Oficial**, Natal, 07 de setembro de 1994. Caderno Especial. Lei do Plano Diretor de Natal e coletânea de leis dos limites dos bairros de Natal. 43 p.
- NATAL. **Lei complementar nº 22 de 18 de agosto de 1999**. Dispõe sobre a revisão da lei complementar nº 07, de 05 de setembro de 1994, de conformidade com o previsto nos seus artigos nºs 14 e 67 e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte. Natal.
- NOBRE, Paulo José Lisboa. **Entre o Cartão-Postal e a Cidade Real: um estudo sobre paisagem e produção imobiliária em Natal/RN**. 200 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN, 2001.
- ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1999. 242 p.
- SOUZA, Itamar. **O turismo no RN antes da Via Costeira**. Diário do Rio Grande do Norte. Natal, 1999. (Fascículo 11 – Suplemento do Jornal O Diário de Natal).

\_\_\_\_\_. **O Turismo no RN depois da Via Costeira.** Diário do Rio Grande do Norte. Natal, 1999. (Fascículo 12 – Suplemento do Jornal O Diário de Natal).