



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

PLANO SETORIAL: LEITURA DE UM INSTRUMENTO INOVADOR DO PLANO DIRETOR DE
NATAL/RN

Camila Furukava (UFRN) - camilafurukava@yahoo.com.br

Arquiteta Urbanista (UFRN), Tecnóloga da Produção Civil (IFRN-CEFET). Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN

Flávia Laranjeira Costa de Assis (UFRN) - flavialaranjeira@gmail.com

Arquiteta Urbanista (UFRN), mestranda do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas pela UFRN

1. Introdução

O Plano Setorial é um instrumento construído pela sociedade, criado dentro da nova dinâmica de planejamento no Brasil, pós Constituição Federal (1988) e Estatuto da Cidade (2001). Possui caráter democrático, como resposta às demandas reais da sociedade em face da dificuldade, verificada nacionalmente, de implementação dos Planos Diretores (PD) e da manifestação social e, embora apresente fragilidades conceituais e operacionais, pode ser entendido como um marco no histórico normativo da cidade de Natal.

O objeto deste artigo é o estudo do Plano Setorial (PS) e sua relação com os princípios da gestão democrática, criado na última revisão do Plano Diretor de Natal (Lei Complementar nº 82/07) e considerado um instrumento inovador. Sua construção se deu por duas instâncias e motivações: a) pelos técnicos – visando possibilitar uma leitura articulada e integrada da implementação dos instrumentos propostos no plano diretor, e destes, com as intervenções urbanísticas; e, b) pelos moradores – com o intuito de preservar a qualidade de vida dos habitantes do bairro de Ponta Negra, frente ao crescente adensamento e saturação de sua infra-estrutura em atendimento à pressão do setor imobiliário.

O ano de 2010 deflagrou um momento de incerteza sobre as conquistas instituídas no PD, em um contexto de proximidade da revisão do Plano Diretor de Natal (previsto para 2011) e da Copa do Mundo de Futebol no Brasil (2014). Essas incertezas atingem, inclusive, as inovações advindas com o Plano Setorial, principalmente pelo caráter democrático e participativo de sua formulação, já que, desde 2007, nenhum dos instrumentos ou Áreas Especiais foram regulamentados, à exceção do que já se encontrava definido no próprio PD.¹ Essa carência de regulamentação fragiliza e limita as potencialidades do Plano Setorial, encobrendo a real motivação do instrumento: a possibilidade de implementação integrada dos instrumentos previstos no Plano Diretor de Natal.

O objetivo específico deste trabalho é apresentar e avaliar o Plano Setorial de Natal, tomando como universo empírico o bairro de Ponta Negra, única Unidade de Planejamento definida. A intenção aqui é “publicizar” o instrumento, contribuindo para fomentar o debate sobre sua aplicação na cidade e sobre a eficácia de sua aplicação no próprio Plano Diretor.

A análise do Plano Setorial neste artigo é norteada pela diretriz da gestão democrática, nos termos do Estatuto da Cidade; pela motivação para criação do instrumento; pelos parâmetros e prescrições urbanísticas estabelecidas no PD/2007; pela regulamentação do instrumento, e por sua aplicação na Unidade de Planejamento de Ponta Negra.

2. O Plano Setorial no Planejamento e na Gestão Democrática

A Constituição Federal de 1988 trouxe aos municípios maior autonomia político-administrativa e mecanismos de democratização das decisões, colocando os planos diretores como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, onde se encontram exigências fundamentais para que a propriedade urbana cumpra sua função social. A partir do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), que veio regulamentar o capítulo constitucional da Política Urbana, a diretriz da gestão democrática torna-se o pilar dessa Política, cuja observância pelo Poder Público é obrigatória e, por conseguinte, vincula elaboração e implementação das normas urbanas (DUARTE e FURUKAVA, 2010).

Para atuar com autonomia político-administrativa e com mecanismos de democratização das decisões os municípios apresentavam limites, de ordem: a) da descentralização do poder, onde as esferas regional, estadual e local apresentavam competências concorrentes, gerando uma acomodação dos poderes; b) do repasse dos recursos, antes que se fortalecesse a capacidade fiscal local; c) da capacidade e da estrutura técnica dos municípios; e, d) da falta de instrumentos de operacionalização.

Embora existissem limitações, já se podia observar em alguns municípios a introdução da participação da sociedade na tomada de decisões, a exemplo do processo de elaboração do Plano Diretor de Natal de 1994² (BENTES SOBRINHA, 1997). Isso demonstrou a potencialidade do ideário democrático que passou a permear a Constituição, na medida em que a democratização das decisões permitiu legislar com mais clareza e alcance sobre as especificidades de cada localidade, a partir da participação dos agentes e atores locais. Esse conjunto de modificações possibilitou o desenvolvimento de novos formatos de gestão municipal, nos quais a governabilidade passa a depender não apenas da competência de tecnocracias auto-suficientes, mas da articulação do aparato estatal com as instâncias de participação da sociedade civil (SOMARRIBA, 2001).

O Estatuto da Cidade, aprovado em instância federal, vem como resposta a estas limitações percebidas e como reforço às potencialidades vislumbradas, na medida em que traz, de modo central, uma série de instrumentos de operacionalização e de diretrizes que propiciam o exercício da autonomia municipal e da atuação a nível local, e que também buscam avançar na garantia da função social da propriedade e na supressão da desigualdade social. “Há regras (...) que foram ali estabelecidas de modo genérico e geral a todos os municípios. Todavia, é a especificidade da realidade local que irá individualizar as regras de política urbana, mas sendo orientada pelas diretrizes fixadas no Estatuto da Cidade” (VIZZOTTO, 2009, p.37).

Dessa forma, o Estatuto estabelece a vinculação à gestão democrática da cidade no Capítulo IV, nos artigos 43, 44 e 45. O art. 45 confere aos organismos gestores de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, a obrigatoriedade de participação da população e

de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (BRASIL, 2001).

De acordo com Mattos, embora o Capítulo IV do Estatuto da Cidade tenha sido um marco para a gestão popular da cidade, ressalta que:

[...] a garantia da gestão democrática da cidade foi afrontada pelo veto oposto ao inciso I, do artigo 52, pelo qual se previa como crime de improbidade administrativa a conduta do prefeito que impedisse ou deixasse de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme o disposto no §3º do artigo 4 do Estatuto, pois, tristemente, a tradição brasileira tem demonstrado existir um vínculo significativo entre a eficácia das normas e a força das sanções correspondentes para o caso de seu descumprimento (MATTOS, 2002, p. 306-307).

Evidencia-se, portanto, a necessidade de fiscalização e participação constante da sociedade para garantir o cumprimento da gestão democrática da cidade, apesar de seu estabelecimento em lei. Conforme descreve Souza:

O planejamento e a gestão não são, nunca, "neutros", uma vez que são a expressão de interesses e de pressões de grupos sociais. E fato, a prática do planejamento e da gestão é política por excelência, uma vez que envolve relações de poder, conflitos e interesses de grupos, classes, instituições, empresas, etc. Por outro lado, eles não são, a priori, nem conservadores nem progressistas; eles serão aquilo que os homens e as mulheres fizerem deles (SOUZA, 2004, p.24).

Trazendo a discussão para Natal/RN, neste novo contexto de planejamento e gestão, observa-se em âmbito local a instituição do Plano Setorial, que, apesar de não constar no rol de instrumentos do Estatuto da Cidade, foi elaborado e deve ser regulamentado e implementado utilizando-se de seus princípios de gestão democrática. A última revisão do Plano Diretor de Natal, no ano de 2007, foi pioneira na apresentação deste instrumento na legislação urbanística brasileira³, sendo mencionado no Título V (Dos instrumentos para a Gestão Urbana) e definido no Capítulo VIII do Plano (FURUKAVA, 2009).

Compreende-se, portanto, que a gestão não é neutra, e que o processo de elaboração e implementação das normas urbanas deve ser democrático e que a participação popular é essencial para a fiscalização e o balanceamento das deliberações, objetivando evitar que a cidade seja tratada como uma mercadoria. Assim, o debate acerca do Plano Setorial se faz pertinente mediante o caráter e a obrigatoriedade de aplicação de princípios democráticos na sua formulação, implementação e monitoramento.

3. Plano Setorial: Um instrumento do Plano Diretor de Natal

Estudos realizados sobre o processo de elaboração, revisão e implementação do Plano Diretor de Natal⁴ atual (Lei Complementar nº 82/07) evidenciaram uma diversidade de áreas que ainda esperam por regulamentação, a exemplo das Áreas Especiais de Interesse

Social (AEIS) e das Zonas de Proteção Ambiental (ZPA). Este também é o caso do Plano Setorial do bairro de Ponta Negra que, de acordo com o previsto no PD/07, deveria ter sido regulamentado em um prazo de 12 meses da sua publicação (NATAL, 2007, p.42), mas que até o presente momento (dezembro/2010) e nas vésperas da próxima revisão do Plano Diretor da cidade, ainda aguarda sua devida regulamentação.

De acordo com Maria Floresia de Sousa e Silva⁵, a idealização desse instrumento se deu principalmente em duas esferas: i) da gestão pública, através da iniciativa de técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB), que focalizaram, sobretudo, a questão do saneamento e das bacias hidrográficas; e ii) da sociedade civil, a partir da proposição de entidades representativas do bairro de Ponta Negra (FURUKAVA, 2009). Essas iniciativas contribuíram para que o Plano Setorial fosse inserido no PD/07, definindo-o como um instrumento legal de planejamento urbano que utiliza princípios de função social da propriedade urbana e de participação popular, baseados no Estatuto da Cidade (NATAL, 2007, p.42).

O PD/07 define os Planos Setoriais, apresenta procedimentos para sua aplicação, e determina os resultados que ele deve buscar atingir.

Art. 90 - Os Planos Setoriais (PS) são instrumentos legais de planejamento urbano e ambiental que têm como objetivo detalhar o ordenamento do uso e ocupação do solo urbano de duas ou mais unidades territoriais contíguas da cidade, podendo ser de uma unidade territorial dependendo da área, densidade populacional e complexidade do lugar, com vistas a otimizar a função sócio-ambiental da propriedade e compatibilizar o seu adensamento à respectiva infra-estrutura de suporte.

Art. 91 - Os PS deverão ser elaborados e propostos com base em estudos aprofundados das condições existentes na sua área de abrangência, observando a inserção na bacia hidrográfica e no entorno e o papel desses espaços na funcionalidade da cidade, devendo:

I - definir o perímetro das áreas que abrange;

II - definir os mecanismos de estímulo ou de inibição ao adensamento;

III - respeitar necessariamente, o Plano Diretor de Mobilidade Urbana e a Política Habitacional de Interesse Social do Município do Natal;

IV - considerar infraestrutura existente;

V - respeitar os índices máximos e prescrições estabelecidas nesta Lei e demais regulamentações específicas que incidam na área.

VI - Os Planos Setoriais - PS - deverão ser elaborados de forma participativa respeitando as determinações da Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.

Art. 92 - A partir dos estudos realizados na área, os PS devem indicar soluções urbanas, viárias, de transporte e trânsito, de infra-estrutura, localização e dimensionamento de equipamentos e serviços, levando em conta a população residente e usuária, a paisagem, o conforto ambiental urbano, a dinâmica do mercado, a implantação de grandes projetos públicos ou privados já previstos, além de indicar, quando possível, as fontes de recursos disponíveis.

§1º - A norma destinada à instituição dos PS deve incluir as propostas de regulamentação e atualização das legislações específicas quando incluírem áreas especiais de interesse social e zonas de interesse turístico ou de proteção ambiental.

§2º - Também deverão ser indicados na elaboração dos PS os imóveis passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, de direito de preempção, de IPTU Progressivo e de consórcios imobiliários (NATAL, 2007, p.34-35).

Segundo Sousa e Silva⁶, além da Unidade de Planejamento (UP) do bairro de Ponta Negra, toda a cidade deveria ter sido setorizada durante a fase de revisão do PD/07, considerando, para a delimitação de uma UP, as bacias hidrográficas e a infra-estrutura existente, notadamente o sistema viário, e todas as UP's deveriam ter sido instituídas na aprovação do PD. Contudo, Ponta Negra foi o único setor aprovado, principalmente devido aos esforços dos moradores, que se organizaram e conseguiram inserir suas propostas, contando com a assessoria técnica do arquiteto Heitor de Andrade Silva.

Betânia Maria Alfonsin (2010) enfatiza a importância da participação popular nas instâncias deliberativas:

Em um estado democrático de direito, o princípio democrático não se reduz à participação da população, por maioria, na escolha de seus representantes no parlamento, mas também inclui a Democracia Direta, através da participação popular nos processos de tomada de decisão de rumos da gestão urbana. Ana Luísa Soares de Carvalho (2006, p.78) lembra que a democracia participativa está presente na participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões para a estruturação dos processos, ou seja, os cidadãos se reúnem para discutir, apresentar suas divergências, identificadas na diversidade de leituras cidadãs, e para exercer o direito legítimo à fiscalização das implementações de decisões administrativas do governo (ALFONSIN, 2010, p.81).

Entretanto, é observado que não houve regulamentação da UP indicada no Plano Diretor, da mesma forma que não surgiram novas indicações de Unidades de Planejamento para a cidade. Segundo o estudo "Parâmetros de aplicação do Plano Setorial como instrumento do Plano Diretor"⁷, isto ocorreu pelas inconsistências conceituais e operacionais do Plano Setorial, identificadas em parâmetros como os critérios de delimitação da unidade de planejamento, a escala, a questão orçamentária, a classificação das intervenções urbanísticas e as etapas de aplicação do instrumento (FURUKAVA, 2009).

Neste artigo, compreende-se o Plano Setorial como um instrumento estratégico de implementação do PD, visto que, através desse instrumento, várias áreas da cidade podem ser interligadas para uma ação de planejamento conjunto e de implementação e integração de projetos urbanísticos, e destes com os instrumentos indicados; atingindo desde a escala do edifício, à escala de grandes intervenções urbanísticas locais e regionais.

Entende-se que, embora o Plano Setorial apresente lacunas do ponto de vista conceitual e operacional, o processo de regulamentação da UP de Ponta Negra e a setorização do restante da cidade, uma vez realizado, poderia ter compensado tais fragilidades com indicações em legislação específica, já que para o PS seriam necessários estudos ambientais na área⁸, cadastro edilício atualizado, a articulação volumétrica das

construções propostas para o bairro (para a liberação das licenças, outorgas, transferências de potencial construtivo) e discussão das questões orçamentárias, como as parcerias público-privadas.

A dificuldade de aplicação do Plano Setorial devido a sua não regulamentação acaba por atingir a credibilidade do próprio Plano Diretor, do sistema de planejamento e de gestão municipal, já que, passando por duas gestões diferentes⁹, as áreas especiais e os instrumentos permaneceram dentro do mesmo quadro de não regulamentação, e não existem mecanismos que resultem em qualquer tipo de consequência ou penalidade ao poder público pelo não cumprimento de suas obrigações legais e aos compromissos assumidos.

Nessa linha de análise, compreende-se necessária a delimitação e regulamentação das unidades de planejamento na cidade, para que: a) uma vez lidas particularmente e depois integradamente, possam nortear o planejamento e a gestão municipais; b) as intervenções urbanísticas atendam às demandas reais da cidade; c) possibilite a aplicação integrada de instrumentos do Plano Diretor; d) o processo de revisão do PD seja embasado pelo detalhamento dos espaços e a regulamentação integrada das áreas especiais e das unidades de planejamento, nutrindo o processo de discussão, formulação e votação das devidas propostas legislativas.

Outro potencial do instrumento é a regulamentação das áreas especiais em conjunto. Isso permitiria uma maior integração entre as áreas ambientais e destas com as áreas de interesse social, que comumente se encontram próximas ou superpostas umas às outras e; uma melhor análise antes da emissão de licenças e alvarás de construção, evitando, por exemplo, obstruções do patrimônio cênico paisagístico da cidade e o licenciamento de empreendimentos em áreas naturais protegidas, a exemplo do ocorrido na Zona Norte de Natal, com a emissão de licença para construção de sete torres habitacionais de quinze andares cada, dentro da Zona de Proteção Ambiental 8, empreendimento atualmente paralisado e objeto de ação civil pública interposta pelo Ministério Público Estadual (DUARTE, 2010).

Mediante a importância da delimitação de unidades de planejamento para a cidade, busca-se a seguir caracterizar o Plano Setorial de Ponta Negra, e sua respectiva unidade de planejamento (o bairro).

4. O Bairro Ponta Negra como Unidade de Planejamento do Plano Setorial – Plano Diretor de Natal (Lei n. 82/2007)

Mediante a importância da delimitação de unidades de planejamento para a cidade, busca-se a seguir caracterizar o Plano Setorial de Ponta Negra, e sua respectiva unidade de

planejamento (o bairro), apresentando uma contextualização do bairro, do processo de formulação do Plano Setorial e uma leitura desse instrumento.

4.1 Contextualização do bairro de Ponta Negra: “a menina dos olhos” do mercado imobiliário

O bairro de Ponta Negra, localizado na Zona Sul da cidade e com aproximadamente 35 mil habitantes, é considerado “a menina dos olhos” do mercado imobiliário local. Cercado de praias, dunas e áreas naturais, abriga um dos mais marcantes cartões postais de Natal, o Morro do Careca, e um dos maiores pontos turísticos do Rio Grande do Norte, a Praia de Ponta Negra, oferecendo aos turistas e moradores suas belas praias e paisagens como atrativo e garantia de qualidade de vida.

Este bairro configurou-se inicialmente a partir de diversos tipos de assentamentos, desde a produção informal de habitações, as segundas residências para veraneio até os conjuntos habitacionais, recebendo nas últimas três décadas uma ocupação pressionada pelo desenvolvimento do setor imobiliário. A emergência do turismo nos anos de 1980, o desenvolvimento urbano oriundo do crescimento da atividade e sua re-estruturação pós PRODETUR/NE¹⁰ nos anos 1990, impôs modificações na paisagem local, acompanhadas de mudanças no uso do solo.

Além dos investimentos do PRODETUR/NE, outras ações foram desenvolvidas pelo Poder Público no bairro. Conforme relatam os autores Silva et al (2006), os investimentos em saneamento, infra-estrutura viária e urbanização da orla marítima influenciam a mudança no padrão imobiliário que surge no bairro, acelerada em face da atividade turística e da associação, por parte do mercado imobiliário, de seu produto à paisagem natural existente. Na medida em que o acesso ao bairro é facilitado pela obras de mobilidade, permite-se o desenvolvimento dos serviços, da especulação imobiliária e da ampliação do comércio, ao mesmo tempo em que proporciona a criação de novos empreendimentos, com novas tipologias substituindo casas e ocupando terrenos vazios, conforme Figura 1.

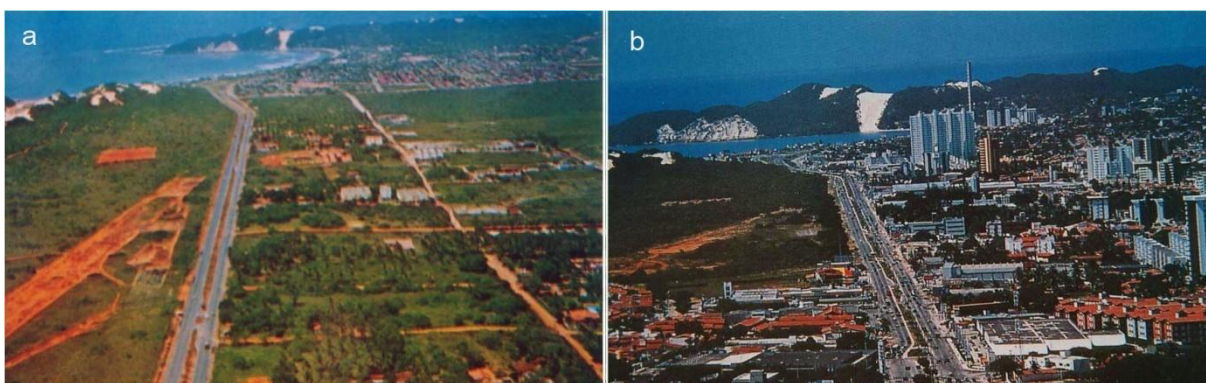


Figura 1.a) Duplicação da Estrada de Ponta Negra, atual Eng. Roberto Freire, década de 80*. b) Vista aérea da Av. Eng. Roberto Freire, década de 90*
Fonte: NEVERAVSKY, 2005¹¹

Seu histórico legal mostra que o Plano Diretor de 1974 (Lei n. 2.211/74), embora não tenha sido implementado, já delimitava áreas em Ponta Negra, como a área de proteção ambiental do Morro do Careca. O PD 1984 (Lei n. 3.175/84) incorporou a área de proteção ambiental estabelecida em 1974 e demarcou uma faixa de zona de proteção ambiental moderada (ZPM) na área sudoeste do bairro, além de instituir na faixa litorânea deste, a Zona Especial Turística (ZET-1)¹². Indicou também mais precisamente as prescrições de uso e ocupação do solo, como Zona Residencial 2.

No Macrozoneamento do Plano Diretor de 1994 (L n. 7/94), o bairro passou a ser dividido em Zona Urbana e Zona de Proteção Ambiental. Assim, o Plano manteve a área de proteção do morro do careca, delimitou nova área ambiental da Lagoinha e desconsiderou a delimitação da ZPM no limite sudoeste do bairro. Acresceu três indicações de áreas especiais sociais, marcadas no Plano como favelas e concentração de vila e preservou a ZET-1. A Zona Residencial 2 apresentava densidade de 152 hab/ha líquido.

A Lei Complementar nº 22/1999 veio modificar o Plano Diretor, alterando a densidade do bairro para 225 hab/ha. Já a Lei Complementar nº 27/2000 delimitou um setor de Zona Adensável em Ponta Negra, e alterou sua densidade demográfica para 350 hab/ha, instituindo o coeficiente de aproveitamento máximo de 3.5. O aumento da densidade e do potencial construtivo, juntamente com os investimentos públicos e privados e a grande entrada de capital estrangeiro (a exemplo do PRODETUR e da mudança na legislação), resultou em um processo intensivo de re-produção do solo e de valorização imobiliária (FURUKAVA e PINTO, 2008).

Para Fonseca et all (s/d),

[...] a implantação deste programa [PRODETUR/NE] promove uma reestruturação espacial da área estudada em um curto período de tempo de aproximadamente cinco anos, acelerando os processos espaciais que vinham ocorrendo e delineando novas tendências locais dos investimentos imobiliários, bem como significativas mudanças na natureza e magnitude destes novos empreendimentos (FONSECA et all, s/d).

Com a possibilidade de contenção do processo de verticalização por parte do poder público, através de legislação mais restritiva, e com a legislação vigente na época, observou-se uma intensa corrida das incorporadoras para adquirir terrenos na área resultando no 'boom' imobiliário, na verticalização do bairro, na elevação imediata do preço dos terrenos, na elitização do espaço e no colapso total das redes de saneamento e drenagem. Verificou-se então, o mais expressivo impacto de transformação na paisagem e no processo de ocupação do solo em Ponta Negra, culminando no ano de 2004 com a suspensão, por parte da Prefeitura Municipal, de qualquer alvará para construção no bairro¹³.



Figura 2. 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) FERREIRA, Ângela. b) FURUKAVA, Camila, 2008

Esse contexto de reorganização espacial do bairro de Ponta Negra, segundo Silva et al (2006), comporta transformações que vão desde o perfil social dos moradores (e nas formas de sociabilidade daí resultantes) aos modelos de oferta residencial, tipologia dos empreendimentos e padrão imobiliário do bairro. Aumenta a atuação dos grandes grupos privados e do capital estrangeiro, acrescentando também uma nova clientela, além da população local de classe média alta, que contribui com a dinamização do mercado imobiliário, constituída basicamente por estrangeiros, sobretudo europeus.

Por conseguinte, tem-se que esta reestruturação espacial encontra-se vinculada diretamente a uma reestruturação social e econômica. Contudo, a presença massiva de turistas e a pressão dos investidores estrangeiros passaram a gerar uma fuga da sociedade local, transformando o bairro em ponto quase exclusivamente de turistas. Essa fuga se motiva também por uma mudança na imagem do bairro, que passa a ser associado à violência urbana, ao tráfico de drogas e ao turismo sexual (FURUKAVA e PINTO, 2008).

No que se refere aos atores sociais intervenientes na área (econômicos, sociais e políticos), Silva et al (2006) afirmam que estes têm interesses muito diferentes, e seu peso desigual “revela um perigoso desequilíbrio de poderes no momento de legitimar realidades e fatos consumados, notadamente à luz da legislação urbanística” (SILVA et al, 2006, p.149).

Ponta Negra, pelo histórico de ativa participação da sociedade, consegue, em alguns momentos, ser ator fundamental para a alteração da legislação em prol dos interesses da sociedade, demonstrando uma prática eficiente de contratendências ao tratamento do solo como mercadoria. Isto resultou na seguinte configuração legal e sócio-espacial: uma Unidade de Planejamento do PS nos Conjuntos Habitacionais de Ponta Negra e Alagamar; uma Área Especial de Interesse Social (AEIS) na Vila de Ponta Negra; uma Zona Especial Turística (ZET) com limites na Praia de Ponta Negra; uma área *non-aedificandi* margeando a Av. Roberto Freire¹⁴; e duas Zonas de Proteção Ambiental (ZPA's), de Lagoinha e do Morro do Careca¹⁵.

4.2. Plano Setorial de Ponta Negra

Diante dos problemas apresentados de super-adensamento, colapso da infraestrutura, privatização da paisagem natural e elitização dos espaços, atores econômicos, sociais e políticos se organizaram, quando da elaboração do último Plano Diretor de Natal (2007), para propor emendas em prol da desaceleração do processo de adensamento, da manutenção da paisagem natural e das questões ambientais do bairro de Ponta Negra.

Neste sentido, foi formulado o Plano Setorial de Ponta Negra, onde devido a esforços do corpo técnico e da população, o PD/07 instituiu que:

Art. 119 – Até a regulamentação do Plano Setorial de Ponta Negra fica estabelecido o seguinte:

I – Os parâmetros urbanísticos para todo o perímetro de que trata o caput deste artigo, sejam os referentes às áreas de adensamento básico, salvo as áreas especiais;

II – Fica proibido o remembramento e gabaritos superiores a quatro pavimentos, para os parques residenciais de Ponta Negra e Alagamar;

III – Os índices urbanísticos regulamentados do plano setorial referido no caput deste artigo deverão considerar as condições de conforto ambiental e a disponibilidade de infra-estrutura e manutenção (NATAL, 2007, p.42).

A delimitação do Plano Setorial de Ponta Negra tem em uma de suas motivações, aparentes no corpo da lei, o controle da verticalização e do adensamento do bairro, baseando-se na capacidade da infra-estrutura local, nas questões ambientais (contaminação das bacias hidrográficas e do lençol freático, poluição do mar, degradação da natureza, preservação do patrimônio paisagístico da cidade) e no controle da crescente valorização do solo, buscando a adequação do crescimento do bairro à disponibilidade de infra-estrutura e que a propriedade cumpra sua função social de acordo com o que prevêm a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade.

Nesse sentido, o Plano Setorial de Ponta Negra foi importante no sentido de conter a verticalização no bairro, com exceção aos edifícios licenciados antes ou durante o processo de transição do Plano Diretor atual. A contenção do adensamento, contudo, fragilizou-se com a aprovação do Decreto nº 8.688/2009, que permitiu transformar flats e usos similares em uso residencial, considerando:

[...] a necessidade de adoção de medidas de incentivo à construção civil, diante da crise instalada no setor; [...] a necessidade de adequação do espaço urbano, como medida de estímulo à construção de unidades habitacionais; o dever municipal de equilibrar e harmonizar o interesse geral da coletividade com o direito individual no uso da propriedade privada; principalmente as novas medidas editadas pelo governo federal, visando a redução do déficit habitacional. (NATAL, 2009)

A pesquisa realizada pela arquiteta e urbanista Rosa Pinheiro desenvolveu um levantamento que mostra uma disparidade entre o número de apart-hotéis licenciados e o número de apart-hotéis existentes na realidade. Foram identificados 16 apart-hotéis

funcionando e 183 licenciados, sendo 146 apenas no bairro de Ponta Negra, uma área da cidade carente de infra-estrutura e também 'a menina dos olhos' do mercado imobiliário (OLIVEIRA, 2010).

Para as autoras Pereira e Santos (2010), sobre a legislação urbanística-ambiental, "para atender aos interesses do mercado imobiliário e dos consumidores do espaço urbano, normas fundamentais de proteção ambiental são cotidianamente violadas e/ou flexibilizadas" (PEREIRA e SANTOS, 2010 p.47).

Quanto à contenção da valorização do solo, esta foi conquistada parcialmente, tendo em vista que houve redução no valor do metro quadro no bairro. Entretanto, as obras de mobilidade e infra-estrutura desenvolvidas, além de novos serviços que se instalaram e das belezas naturais de Ponta Negra, deram ao bairro uma localidade privilegiada tanto para o turismo, quanto para outras atividades e usos, impossibilitando, na lógica do mercado, que o solo regresse totalmente seu valor venal.

Já a contenção do processo especulativo não se mostrou eficiente, tendo em vista que não houve aplicação de outros instrumentos no bairro, como o IPTU Progressivo no Tempo, e pela quantidade de placas de "vende-se" visíveis em casas e terrenos. A quantidade de apartamentos desocupados (seja porque são segunda residência de estrangeiros, ou por estarem à venda com altos custos e pequenas áreas), indica a não diminuição do déficit habitacional. Pelo contrário, o estoque imobiliário não utilizado intensifica o déficit na medida em que dificulta o acesso a terra urbanizada.

Quanto à melhoria do sistema de infra-estrutura, principalmente na questão da rede de esgotamento sanitário, pouco se observou nesta área, com estudos indicando que mesmo uma ampliação da rede não seria o suficiente para atender à demanda gerada pela densidade autorizada no PD/94 (SILVA et al, 2006). O sistema viário também apresenta graves limites, sendo crítico o escoamento do tráfego, principalmente no eixo Rota do Sol, Av. Eng. Roberto Freire e Via Costeira. Neste sentido, foram pavimentadas ruas internas ao bairro de Capim Macio, paralelas à Av. Roberto Freire e foi realizada uma obra no sistema viário da Via Costeira, mas ainda assim, não solucionou o problema de tráfego.

Quanto à integração dos instrumentos propostos no Plano Diretor, e destes com as intervenções urbanísticas, o Plano Setorial de Ponta Negra não obteve êxito. A ausência de regulamentação da ZPA-6 (Morro do Careca) e da AEIS da Vila de Ponta Negra contribuíram para esse processo.

Sem investimentos atuais efetivos, por parte do poder público, em intervenções urbanísticas voltadas à infra-estrutura urbana no bairro, com a pressão do setor imobiliário, intensificada com a proximidade da Copa do Mundo de 2014, e com a não regulamentação do Plano Setorial e das áreas especiais, não se tem elementos para uma avaliação consistente do Plano Setorial, embora esse instrumento tenha se inscrito na legislação

urbanística de Natal como uma conquista democrática, face à mobilização de representações comunitárias do bairro Ponta Negra.

Acima de tudo, alterando-se as prescrições urbanísticas do bairro para permitir maior reprodução do solo e adensamento, sem os devidos investimentos em infra-estrutura e sem atentar para as contribuições da participação popular na gestão, a tendência é que se agravem os problemas como o quadro de saturação da infra-estrutura do bairro, da violência urbana, da expulsão dos antigos moradores do bairro e da fuga da sociedade local, da construção de condomínios verticais que modificam a configuração espacial e os usos do bairro.

5 Notas de avaliação do Plano Setorial

O Plano Setorial como instrumento de aplicação do Plano Diretor é função do processo e da estrutura no qual é definido. Depende de uma conjuntura de fatores estruturais, econômicos, históricos, políticos, sócio-espaciais, culturais e ambientais em que está inserido. Assim, a sua avaliação é complexa e exige interdisciplinaridade. Avaliar a aplicação do Plano Setorial, em um contexto em que o instrumento não foi regulamentado, impõe limites e desafios à análise. Contudo, as referências de pesquisa que embasam o presente artigo¹⁶, permitem o apontamento das seguintes observações.

Quanto à gestão democrática, nos termos do Estatuto da Cidade, o Plano Setorial se mostra um instrumento relevante, já que o processo de formulação do instrumento possibilitou debates frutíferos entre atores econômicos, sociais e políticos, culminando na aprovação da Lei construída conjuntamente pela sociedade e pela gestão pública. Por outro lado, a morosidade em regulamentar o instrumento, passados dois anos do prazo estabelecido no Plano Diretor, constitui obstáculo, desestímulo e entrave ao processo democrático.

O Plano Setorial apresenta inconsistências conceituais e operacionais que dificultam a sua aplicação. Entretanto, a sua regulamentação poderá aprofundar os objetivos do instrumento, assim como os mecanismos de sua aplicação, considerando as motivações e mobilizações da sociedade no sentido da sua instituição no PD de Natal em 2007.

Outro fator limitante na dinâmica de aplicação do Plano Setorial refere-se à formação específica do quadro técnico e a estrutura burocrática das instituições que dificultam a integração do planejamento, projeto e aplicação dos instrumentos do Plano Diretor.

Face à Copa do Mundo de 2014, o Plano Setorial já instituído no PD de Natal deve ser visto como um instrumento para garantir o direito à cidade aos habitantes em um momento de grandes intervenções urbanísticas, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade¹⁷. Isto porque haveria uma leitura técnica e social das demandas reais da cidade, que poderiam ser inseridas, integradas ou negociadas com as

obras exigidas pela *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA), resultando em intervenções que permanecessem em prol da cidade e de seus moradores, além de facilitar o processo de definição e elaboração das intervenções do próprio evento e a compreensão e análise pela sociedade dos impactos sócio-espaciais e econômicos das obras propostas. Lembrando ainda que, a partir disto, seria possível manter os direitos conquistados na CF/88 e no Estatuto da Cidade de uma gestão democrática transparente e da existência de um orçamento com caráter participativo.

6 Considerações Finais

Constata-se que a efetivação das normas de planejamento e gestão urbana por parte dos entes municipais tem denotado com pouca atenção à diretriz de gestão democrática da cidade. Isto se observa mediante o fato apresentado sobre a legislação urbanística de Natal, na qual as decisões da sociedade, através do Plano Setorial, são parcialmente aplicadas, face à ausência de regulamentação do instrumento, limitando seu potencial e a abrangência do Plano Diretor.

Essas limitações estão relacionadas em parte: a) às dificuldades de integrar propostas federais, regionais e municipais; b) aos problemas na estrutura técnica e administrativa dos municípios; c) pela não regulamentação dos instrumentos propostos no Plano Diretor; e, d) devido ao não cumprimento dos prazos estabelecidos em lei municipal para implementar devidamente os instrumentos.

Embora existam limites, não se pode negar o avanço legal representado pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Cidade, pelo Plano Diretor de Natal e pelo seu Plano Setorial. Entretanto, para vencer as limitações apresentadas, faz-se necessário o controle social, através da fiscalização, da educação cívica e da consciência da importância de participar das práticas de democracia político-administrativas, valorizando o voto e acompanhando participativamente as decisões da cidade e dos que a gerem.

É neste sentido que o presente artigo aponta a premência ao debate sobre o Plano Setorial na perspectiva de que seja aprofundado e que se confirme como instância de participação social, considerando que a reflexão e ação cidadã podem gerar iniciativas capazes de instaurar contratendências à mercantilização do solo e à proteção dos direitos fundamentais.

Referências

ALFONSIN. Betânia de Moraes. **Desconstituição da Esfera Pública, abandono e privatização do espaço público em Porto Alegre:** Tendências hegemônicas e resistências contra-hegemônicas. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico: Caderno Direito do Patrimônio Cultural. Porto Alegre: Magister, n.32, p.74-91, 2010.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço. **Aplicação de novos instrumentos urbanísticos no Município de Natal**. Caderno Pólis. São Paulo: Instituto Pólis, n. 29, p. 73-84, 1997.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2001.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 44/2004 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 01 a 06/09. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004. 438p.

Decreto da Prefeitura do Natal aumenta possibilidade de financiamento de imóveis. **Prefeitura do Natal online**, Natal, 13 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.natal.rn.gov.br/noticia/ntc-4754.html>>. Acesso em 20 dez. 2010.

Decreto Municipal põe em risco Plano Diretor. **Tribuna do Norte online**, Natal, 25 de julho de 2009. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/decreto-municipal-poe-em-risco-plano-diretor/117090>>. Acesso em 20 dez. 2010.

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. 2010. 622p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010).

DUARTE, Marise Costa de Souza; FURUKAVA, Camila. Os Conselhos Municipais de política urbana e a ausência da discricionariedade na efetivação da diretriz da gestão democrática da cidade: o caso de Natal. In: SAULE JÚNIOR; Nelson (org). **VI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Brasília 2010**: Por um Direito sem Fronteira. Anais... Porto Alegre: Lex Magister, 2010, p.109-122.

FONSECA, Maria Aparecida Pontes da; FERREIRA, Ângela Lucia de Araújo; PETIT, Aljacyra Correia de. **Turismo, políticas públicas e produção imobiliária**: Novos caminhos da urbanização potiguar. Disponível em: <www.cchla.ufrn.br/rmnatal/artigo/artigo05.pdf>.

FURUKAVA, Camila. **Parâmetros de Aplicação do Plano Setorial como instrumento do Plano Diretor**. 2009. 146p. Trabalho Acadêmico (Trabalho Final de Graduação do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN, 2009).

FURUKAVA, Camila; PINTO, Karen Álvares. **Plano Diretor**: A implementação desse instrumento e seus efeitos na verticalização do Conjunto Ponta Negra (1984-2008). 2008.

74p. Trabalho acadêmico (graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN, 2008).

ISOLDI, Ana Luiza Godoy. **A mediação como mecanismo de pacificação urbana.** 2008. 199p. Dissertação (mestrado em Direito Urbanístico da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP, 2008).

MATTOS, Liana Portilho (org). **Estatuto da Cidade comentado: Lei Federal nº 10.257, de 10 julho de 2001.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

NATAL. Câmara Municipal. **Decreto nº 8.688, de 06 de abril de 2009.** Define regras para alteração de classificação de uso dos projetos de edificação do tipo Hotel-Residência ou similar para o uso e dá outras providências. Natal, 2009.

NATAL. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 07, de 05 de agosto de 1994.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte. Natal, 1994.

NATAL. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 082, de 21 de novembro de 2007.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte. Natal, 2007.

NATAL. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 3.175, de 1984.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização Físico-Territorial de Natal e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte. Natal, 1984.

OLIVEIRA, Rosa Maria Pinheiro. **A burla permitida e premiada: o hotel residência e a revogação da densidade em Natal.** 2010. 159p. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010).

PEREIRA, Marlene de Paula Pereira; SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Desafios da Política Urbana: análise de mecanismos de gestão do território que unificam a legislação ambiental e urbanística.** Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico: Caderno Direito do Patrimônio Cultural. Porto Alegre: Magister, n.31, p.40-55, 2010

SILVA, Alexsandro Cardoso Ferreira; BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. **Novas tipologias habitacionais perante a expansão do capital imobiliário-turístico em Natal, RN.** Cadernos Metrópole. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ/PUC-SP, n. 16, p. 141-162, 2006.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes. Orçamento participativo: descentralização e democratização do poder local. In: FERNANDES, Edésio (org). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 525-560.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a Cidade: Uma introdução crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Direito Urbanístico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

Notas de Fim

¹ No Plano Diretor de Natal (Lei Complementar 82/07): “§1º - As zonas de proteção ambiental ainda não regulamentadas deverão ter aprovadas sua regulamentação no prazo máximo de 2 (dois) anos e a Lei referente à ZPA-5 deverá ser revisada no prazo máximo de 6 (seis) meses. §2º - O Poder Público deverá, no prazo de 60 (sessenta dias), estabelecer nova regulamentação para a Zona Especial de Interesse Turístico – ZET-1, respeitados os limites estabelecidos no Mapa 3 desta Lei. §3º - No mesmo prazo de 6 (seis) meses, a contar da data da publicação desta Lei, deverá o Poder Público regulamentar a Área Especial de Interesse Social – AEIS da Vila de Ponta Negra”(NATAL, 2007). No Art. 118 do Plano o prazo de 12 (doze) meses para a regulamentação do Plano Setorial de Ponta Negra (NATAL, 2007).

² Lei Complementar nº 07/94. Este Plano Diretor é considerado um marco em matéria de planejamento e gestão urbana, uma vez que sua elaboração conseguiu mobilizar a sociedade local, gerando participação popular; e também porque este Plano conseguiu aprovar instrumentos que apenas em 2001 seriam definidos no Estatuto da Cidade, a exemplo da Transferência de Potencial Construtivo e da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

³ Segundo revisão bibliográfica e legislativa do Trabalho Final de Graduação intitulado “Parâmetros de aplicação do Plano Setorial como instrumento do Plano Diretor” do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRN. Autora Camila Furukava. Orientadora Maria Dulce Bentes Picanço Sobrinha. Desenvolvido em 2009.

⁴ Estudos desenvolvidos pelo “Banco de Experiências sobre Planos Diretores: avaliação e acompanhamento do processo de elaboração de Planos Diretores no Rio Grande do Norte” (2005-2007), sob coordenação da Professora Maria Dulce Bentes Picanço Sobrinha (UFRN – GEHAU), com resultados em produtos como o trabalho acadêmico “Planos Diretores de Natal de 1984, 1994 e 2007: A influência da Verticalização no bairro de Ponta Negra, em Natal/RN”, sob orientação das Professoras Ângela Lúcia de Araújo Ferreira e Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha e do mestrando Yuri Simonini.

⁵ Maria Floresia Pessoa de Sousa e Silva: servidora pública da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB) da Prefeitura de Natal. Participou da equipe técnica que introduziu o Plano Setorial como instrumento no Plano Diretor. Entrevista concedida a Camila Furukava em set/2009.

⁶ Maria Floresia Pessoa de Sousa e Silva. Entrevista concedida a Camila Furukava em set/2009.

⁷ Trabalho Final de Graduação do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRN. Autora Camila Furukava. Orientadora Maria Dulce Bentes Picanço Sobrinha. Desenvolvido em 2009.

⁸ Pelas indicações de prioridade ambiental no Plano Diretor, como a delimitação pelas bacias hidrográficas e o questões como o esgotamento sanitário, presente na fala dos construtores do instrumento.

⁹ Prefeito Carlos Eduardo (2001-2008), Prefeita Mícarla de Souza (2009-em exercício).

¹⁰ PRODETUR/NE: Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste, parte da Política Nacional de Turismo. Um de seus objetivos principais era investir no desenvolvimento turístico através da implantação de infra-estrutura urbana em áreas potenciais.

¹¹ *Períodos aproximados

¹² Regulamentada através da Lei nº 3.607/87, que estabelece os parâmetros restritivos de ocupação do solo e limita o gabarito das edificações a dois pavimentos (7,5m) (SILVA et al, 2006).

¹³ Em 2006, na gestão do prefeito Carlos Eduardo, os problemas de esgotamento geraram várias disputas entre o poder público e o setor da construção civil devido às construções que foram iniciadas no entorno do Morro do Careca. As licenças concedidas foram cassadas e as obras embargadas. Segundo reportagem do Diário de Natal (2008), a CAERN (Companhia de Águas e Esgotos do RN) afirma que não há mais como liberar construções na área antes da ampliação do sistema. (FURUKAVA e PINTO, 2008).

¹⁴ Av. Engenheiro Roberto Freire: uma das principais vias de tráfego da cidade, e maior via de comunicação com as praias urbanas do Litoral Sul do Estado.

¹⁵ ZPA-5 – Lagoinha: área natural representativa do ecossistema de dunas e mata atlântica, responsável por parte do abastecimento do lençol freático da cidade. ZPA-6 – Morro do Careca: patrimônio natural cênico-paisagístico, caminha atualmente para transformar-se em uma Unidade de Conservação Estadual nos moldes da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, na categoria Monumento Natural.

¹⁶ Principal referencia utilizada no artigo, sobre o Plano Setorial: Trabalho Final de Graduação “Parâmetros de aplicação do Plano Setorial como instrumento do Plano Diretor” do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRN. Autora Camila Furukava. Orientadora Maria Dulce Bentes Picanço Sobrinha. Desenvolvido em 2009.

¹⁷ “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à 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” (BRASIL, 2001, p.1).