

Sob o sol, mutilam-se as leis e a paisagem: as Áreas Especiais de Controle de Gabarito no município de Natal/RN no processo de revisão do Plano Diretor Municipal (2017-2022)¹

Rodrigo Silva

Arquiteto e Urbanista. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGAU/UFRN). Pesquisador do Observatório das Metrôpoles Núcleo Natal (Brasil). ORCID: 0000-0003-0356-4816.

Ruth Maria da Costa Ataíde

Arquiteta e Urbanista. Professora Doutora do Departamento de Arquitetura (DARQ/UFRN) e Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGAU/UFRN). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles Núcleo Natal (Brasil).

Resumo: As Áreas Especiais de Controle de Gabarito (AECG) são áreas com normas próprias para seu uso e ocupação, demarcadas no Plano Diretor de Natal de 1994, confirmando e ampliando uma estratégia de proteção da paisagem constante no marco regulatório urbanístico e ambiental do município desde finais da década de 1970. Elas resultam da reação dos movimentos sociais aos impactos da consolidação da indústria do turismo na época, em especial os associados ao incremento da verticalização na orla e a intensificação do seu processo de ocupação. Portanto, este artigo trata da trajetória e efetivação do instrumento no município de Natal/RN, destacando os atos de mutilação jurídica que o afetaram no recente processo de revisão do plano diretor. A discussão toma por base a análise das estratégias de proteção até então adotadas e os impactos negativos decorrentes das alterações propostas na revisão. Tal análise demonstra que, na perspectiva da proteção da paisagem e do meio ambiente, o processo apresenta graves ameaças à paisagem natalense, afetando a permanência de algumas referências histórico-culturais locais.

Palavras-chave: Gestão urbana. Plano Diretor de Natal. Paisagem. Zona costeira. Natal/RN.

Sumário: **1** Introdução – **2** Áreas Especiais de Controle de Gabarito no Plano Diretor de Natal – **3** O processo de revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2022) – **4** Considerações finais – Referências

¹ Este artigo é um aprofundamento e atualização do artigo *As Áreas Especiais de Controle de Gabarito no município de Natal/RN: uma experiência de gestão urbana sócio e ambientalmente sustentável*, apresentado e inserido nos Anais do IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas – ENEPCP, na sessão temática nº 18, Gestão Urbana e Políticas Públicas Ambientais.

1 Introdução

Os planos diretores são definidos como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme a Constituição Federal de 1988 (CF 1988).² Reforçando essa diretriz, o Estatuto da Cidade (EC), que regulamenta o capítulo da política urbana brasileira – artigos 182 e 183 –, destaca o plano diretor como um instrumento de planejamento municipal que deve observar e detalhar as formas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, englobando o seu patrimônio paisagístico.³ Dessa forma, a política urbana brasileira estabelece constitucionalmente a importância da preservação do meio ambiente e da paisagem com valor imprescindível para o desenvolvimento urbano.

Nessa perspectiva, destaca-se a trajetória do município de Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte, na construção de um planejamento urbano que estabelece a preservação do meio ambiente e da paisagem como uma prioridade na gestão socioambientalmente sustentável. O município está localizado no litoral nordestino brasileiro, caracterizado pela presença de cordões dunares e margeado pelo rio Potengi e pelo Oceano Atlântico. Esses elementos naturais se impõem como barreira à ocupação por assentamentos humanos em grande parte de seu território.⁴ Em razão disso, essas referências cênico-paisagística e ambientais têm sido objeto de proteção pelos instrumentos de planejamento e gestão urbana do município desde finais da década de 1970. As mesmas são resultado da reação da cidadania aos impactos da consolidação da então emergente indústria do turismo, como o incremento da verticalização e a intensificação do seu processo de ocupação da orla.⁵ As propostas dos movimentos sociais – a maioria territorializada nas comunidades vulneráveis da orla – fomentaram essa discussão.

O Plano Diretor de Natal de 1984 (PDN 1984)⁶ introduziu os primeiros instrumentos aplicados à proteção da paisagem do município com a criação das Zonas Especiais de Interesse Turístico (ZET) a partir dessas discussões. Outras iniciativas anteriores – como a delimitação de uma dessas frações da orla de Ponta Negra como Área Non Aedificandi (ANA) –, porém, já evidenciavam o movimento

² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Capítulo II Da Política Urbana, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2018.

³ BRASIL. Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*, 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

⁴ ARAÚJO, V. D. D. *Caracterização geológica tridimensional e monitoramento de dunas no litoral oriental do Rio Grande do Norte*. Dissertação (Mestrado em Geodinâmica e Geofísica) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte: Natal, 2006.

⁵ DUARTE, M. C. D. S. *Espaços especiais urbanos: Desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 187.

⁶ NATAL. *Lei Complementar nº 3.175/1984*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização físico-territorial do município de Natal. Natal: DOM, 1984.

em prol da proteção das especificidades dessas paisagens, conforme as diretrizes do EC. Essa trajetória demonstra, assim, uma preocupação com a permanência de padrões construtivos que valorizem tais especificidades do território natalense e resguardem as comunidades vulneráveis residentes na orla, também demarcadas pelo PDN como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).⁷

Esses territórios ainda hoje apresentam um padrão de ocupação que corresponde às determinações normativas estabelecidas há quase 40 anos. Apesar da manutenção desse controle urbanístico, a gestão do padrão de ocupação continua sendo alvo de questionamentos de alguns agentes produtores do espaço, como os proprietários fundiários e os promotores imobiliários. Estes se colocam como antagonistas diretos das restrições incidentes sobre a orla do município, vistas por eles como barreiras ao desenvolvimento urbano.

Tomando essas relações como pano de fundo, este artigo apresenta uma discussão sobre a trajetória e efetivação do controle de gabarito no município de Natal/RN, destacando o processo de mutilação jurídica que o instrumento sofreu no processo de revisão do Plano Diretor de Natal de 2007 (PDN 2007). Para cumprir com o objetivo, a discussão toma por base a análise das estratégias de proteção até então adotadas pelo PDN 2007, as alterações que foram aprovadas do Projeto de Lei (PL) nº 09/2021 e os impactos negativos decorrentes dessas alterações propostas, observando a sistematização dos instrumentos evidenciados no artigo.

O artigo está estruturado em duas partes: na primeira, expõem-se os instrumentos urbanísticos analisados, associando-os à gestão da paisagem do município e destacando a efetividade dos parâmetros aplicados à sua proteção. A segunda parte propõe uma discussão sobre o processo de revisão do PDN 2007 e as modificações incidentes nas AECGs, evidenciando as narrativas dos agentes produtores do espaço e como estas têm afetado a gestão desses territórios.

2 Áreas Especiais de Controle de Gabarito no Plano Diretor de Natal

O processo de estruturação de uma gestão urbana socioambientalmente sustentável no município de Natal constituiu-se como uma importante referência no quadro nacional após a aprovação do Plano Diretor de 1994 (PDN 1994).⁸ Alinhado

⁷ Conforme o art. 22 do PDN 2007, as AEIS “são 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”. NATAL. *Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007. p. 475.

⁸ NATAL. *Lei Complementar nº 007/1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 1994.

com os novos princípios da CF 1988, esse processo garantiu expressamente a participação ativa da sociedade civil organizada. Considerando que a política de desenvolvimento urbano é uma atribuição dos municípios, conforme disposto na CF, cabe a estes a responsabilidade de orientar a ocupação do solo no território, com a implementação de planos diretores e outros instrumentos de gestão associados.

As Áreas Especiais de Controle de Gabarito (AECGs) aparecem como um desses instrumentos de ordenamento urbano a partir do PDN 1994. Estas são definidas como “aquelas [áreas] que, mesmo passíveis de adensamento, visam proteger o valor cênico-paisagístico de trechos da cidade”.⁹ Atualmente, após a revisão em 2007, as AECGs aparecem no Capítulo II das Áreas Especiais.¹⁰ Sobre as mesmas, o PDN 2007, artigo 21, ainda acrescenta à definição a garantia de condições de bem-estar, a qualidade de vida e o equilíbrio climático da cidade, ampliando os objetivos da demarcação desses territórios, e assim as define:

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;

III - Área definida pelo perímetro estabelecido na margem esquerda do Rio Potengi, incluindo a Redinha – ZET - 4;

IV - Zonas de Proteção Ambientais – ZPAs, conforme as normas fixadas em leis específicas.¹¹

Para a discussão proposta neste artigo, são destacados os conteúdos dos incisos I a III: as Áreas Non Aedificandi (ANA), descritas como um tipo específico de áreas especiais onde não é permitida a construção de estruturas fixas; e a Zona Especial Norte (ZEN), espacializada no Mapa 3 do Anexo II, mas sem referência no texto da respectiva lei. As Zonas de Proteção Ambiental (ZPA), especificadas no inciso IV, não serão aqui tratadas, uma vez que as regulamentações já realizadas¹² não tomam o controle de gabarito como instrumento de preservação cênico-paisagística. Todos os instrumentos citados podem ser vistos espacializados na Figura 1 e tabulados no Quadro 1:

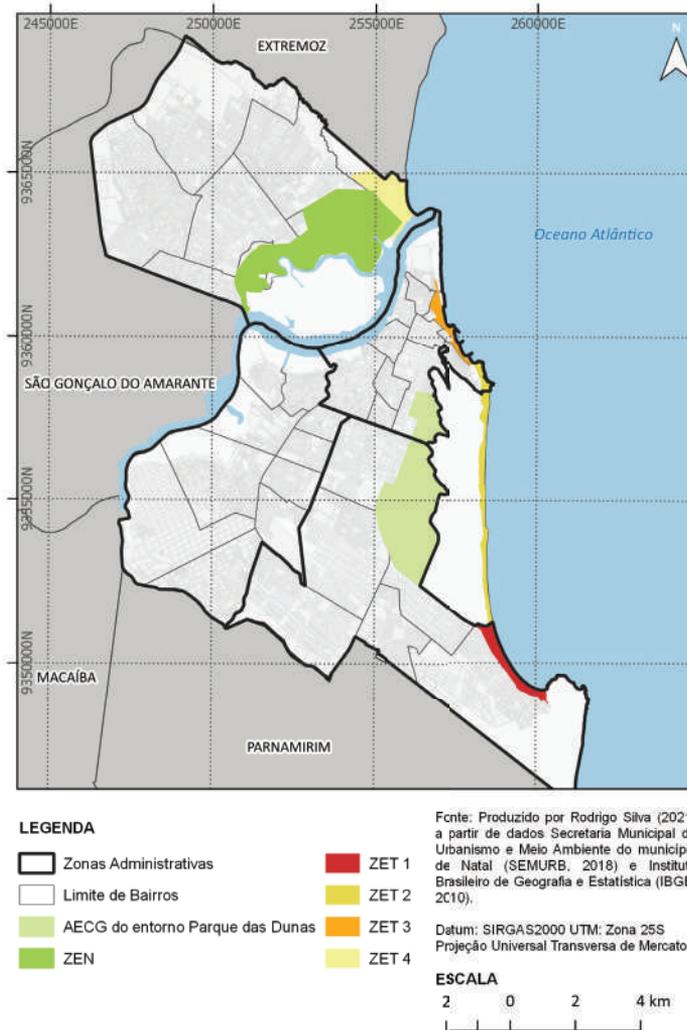
⁹ NATAL. *Lei Complementar nº 007/1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 1994. p. 7.

¹⁰ As Áreas Especiais são caracterizadas no artigo 20 do PDN 2007 como “porções da Zona Urbana situadas em zonas adensáveis ou não, com destinação específica ou normas próprias de uso e ocupação do solo”. NATAL. *Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007. p. 474.

¹¹ NATAL. *Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007. p. 474-475.

¹² O município possui 10 ZPAs, das quais cinco estão regulamentadas. Nenhuma dessas regulamentações trata do controle de gabarito como eixo central para preservação cênico-paisagística. A exceção a essa regra é a regulamentação da ZPA 8, que compreende o ecossistema manguezal e Estuário do Potengi/Jundiá, na qual foram delimitadas diretrizes para a regulamentação da ZEN. A mesma, entretanto, se encontra inconclusa.

Figura 1 – Áreas Especiais de Controle de Gabarito do município de Natal



Fonte: Produzida pelos autores (2021).

Quadro 1 – As AECGs do município de Natal conforme o PDN 2007

	Área Especial	Ano de instituição	Localização (bairros)	Regulamentação
Áreas Especiais de Controle de Gabarito	ZET 1	1984	Ponta Negra	Lei nº 3607/1987
	ZET 2	1984	Via Costeira	Lei nº 4547/1994
	ZET 3	1984	Areia Preta, Praia do Meio e Santos Reis	Lei nº 3.639/1987
	Entorno do Parque das Dunas	1994	Tirol, Nova Descoberta, Lagoa Nova e Capim Macio	Lei Complementar nº 082/2007(1)
	ZET 4	2007	Redinha	-(2)
	ZEN	2007	Salinas, Potengi e Redinha	-(2)
Áreas <i>Non Aedificandi</i>	ANA de Ponta Negra	1979	Ponta Negra	Decreto Municipal nº 2236/1979

Fonte: Produzido pelos autores (2022) a partir de Natal (1979; 1987a; 1987b; 1994; 2007).

(1) Plano Diretor de Natal em vigor – PDN 2007.

(2) Não possui ainda regulamentação aprovada.

2.1 Minha terra tem dunas onde o vento canta: a gestão da paisagem no município de Natal

Natal ocupou posição de vanguarda nas discussões sobre a valorização do seu patrimônio natural na década de 1960. Em 1968, os estudos e propostas do Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal (Plano Serete)¹³ evidenciaram os problemas urbanos decorrentes da ocupação do solo, acentuados desde a década de 1940 no contexto da Segunda Guerra Mundial. Com a intensificação do crescimento populacional devido aos fluxos migratórios, o município foi alvo de um *boom* na produção formal e informal de moradia, sem qualquer controle urbanístico ou ambiental até o final da década de 1960.¹⁴

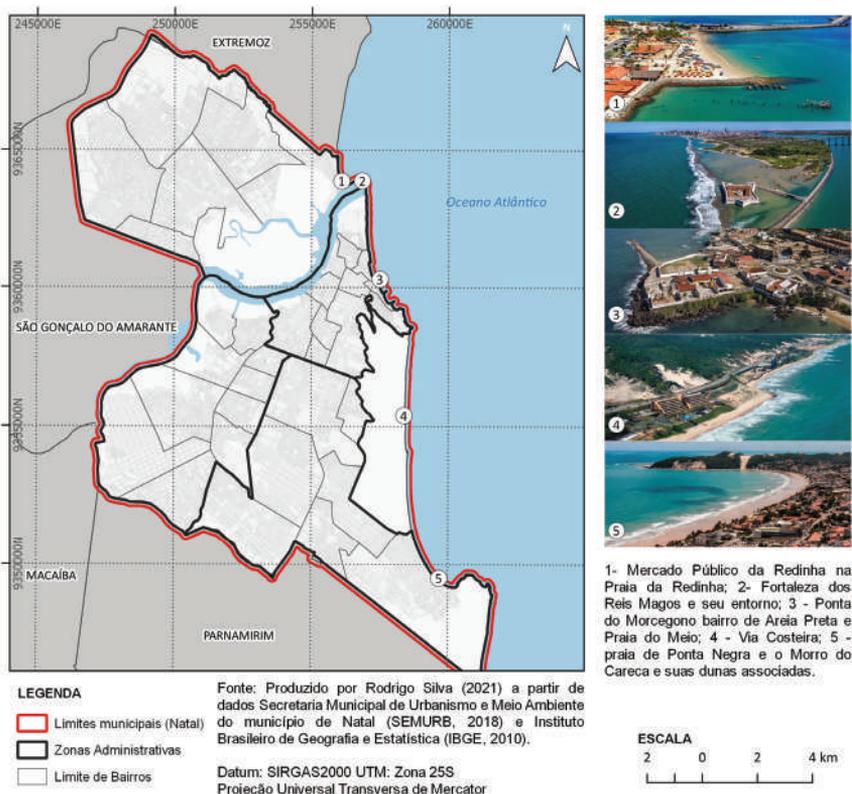
O Plano Serete, embora não executado, evidenciou as primeiras preocupações com os atributos ambientais do município, suas especificidades topográficas e belezas naturais, indicando a necessidade de sua proteção. Dentre os territórios citados, podemos destacar o sítio da Fortaleza dos Reis Magos, a sua paisagem

¹³ Elaborado pelo escritório Wilhelm Arquitetos Associados – Escritório Serete S.A. Engenharia.

¹⁴ ATAÍDE, R. M. D. C. *Interés ambiental frente a interés social: La gestión de los conflictos socioespaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal, RN*. Tese (Doutorado em Pensamiento Geografico y Organization del Territorio): Barcelona, 2013, p. 393-394.

circundante até a Ponta do Morcego e a praia de Ponta Negra (Figura 2). Apesar do seu caráter excludente, despolitizado e centralizador,¹⁵ o plano já evidenciava o pontapé para a necessidade de uma gestão socioambientalmente sustentável, servindo de base, inclusive, para os primeiros planos diretores municipais, em 1974¹⁶ e 1984.¹⁷

Figura 2 – Natal e a paisagem de sua zona costeira em 2021



Fonte: Produzida pelos autores (2021). Imagens de [pinterest.com](https://www.pinterest.com); [praiamarnatal.com.br](https://www.praiamarnatal.com.br); [canindesoares.com](https://www.canindesoares.com); [praiasdenatal.com.br](https://www.praiasdenatal.com.br); e [wikipedia.org](https://www.wikipedia.org). Acesso em: 28 jul. 2021.

O Projeto Via Costeira-Parque das Dunas surgiu nesse contexto e diante das expectativas pelo crescimento da nascente indústria do turismo no estado na

¹⁵ ATAÍDE, R. M. D. C. *Habitação de Interesse Social nos Planos Diretores de Natal - 1984/1994: o desafio para incluir, a exclusão que permanece*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais): Natal, 1997, p. 123.

¹⁶ NATAL. *Lei nº 2.211, de 10 de julho de 1974*. Plano Diretor do Município. Natal: DOM, 1974.

¹⁷ NATAL. *Lei Complementar nº 3.175/1984*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização físico-territorial do município de Natal. Natal: DOM, 1984.

década de 1970.¹⁸ A construção da via expressa¹⁹ foi acompanhada da pretensão da construção de um parque hoteleiro e residencial multifamiliar numa faixa da orla marítima às margens do Parque da Dunas. Naquele momento, sem qualquer tipo de ocupação anterior, a construção da via desencadearia graves impactos ambientais no território. Além disso, a privatização desse espaço poderia ocasionar a limitação do acesso à praia pelos moradores e visitantes. Apesar da tentativa de integração entre os instrumentos das políticas urbana e ambiental,²⁰ as propostas de adensamento e verticalização nesses territórios alavancaram um grande movimento na sociedade civil,²¹ contrário ao projeto e aos seus efeitos sobre o padrão de ocupação da orla como um todo.

A falta de discussão pública, a possível expulsão dos moradores das áreas vulneráveis do entorno, a especulação imobiliária e os riscos ambientais inerentes ao modelo proposto fomentaram a movimentação contrária ao projeto.²² Mesmo não conseguindo impedir a construção da via, as ações da cidadania obrigaram a realização de alterações no projeto, pressionando a gestão local a assegurar a proteção desses cenários e um novo agenciamento do espaço edificado. As modificações propiciaram, inclusive, no sentido de permitir o uso do local pela coletividade, a reserva de alguns espaços livres públicos.²³ Assim, esses movimentos anteciparam em Natal, na prática, o princípio da participação social e da ideia de gestão democrática da cidade, premissas atuais do planejamento urbano e territorial. As reivindicações dos movimentos sociais proporcionaram, inclusive, uma primeira vitória com a criação da ANA de Ponta Negra.²⁴ A criação da ANA simbolizou um marco na proteção das paisagens emblemáticas da cidade, garantindo a preservação do cenário do Morro do Careca, um dos principais cartões postais da cidade.

¹⁸ Projeto idealizado durante a gestão do governador Tarcísio Maia (1976-1979).

¹⁹ A obra conectava as praias da Região Administrativa Leste (RA Leste) e a praia de Ponta Negra na RA Sul, distante do centro consolidado.

²⁰ O projeto já trazia, desde o início, articulada com a proposta de ocupação do solo, a instituição do Parque Estadual Dunas de Natal, que depois se constituiu na primeira Unidade de Conservação do estado do RN.

²¹ O movimento organizado pelos arquitetos e urbanistas, encabeçado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil/ Departamento do Rio Grande do Norte (IAB/RN) teve protagonismo nessa discussão. Duarte destaca também a criação e atuação, nessa época, da Sociedade de Estudos, Defesa e Educação Ambiental (SEDEA), entidade que deu origem à atual Associação Potiguar dos Amigos da Natureza (ASPOAN), que até hoje protagoniza as lutas em defesa do meio ambiente no município. DUARTE, M. C. D. S. *Espaços especiais urbanos: Desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 66.

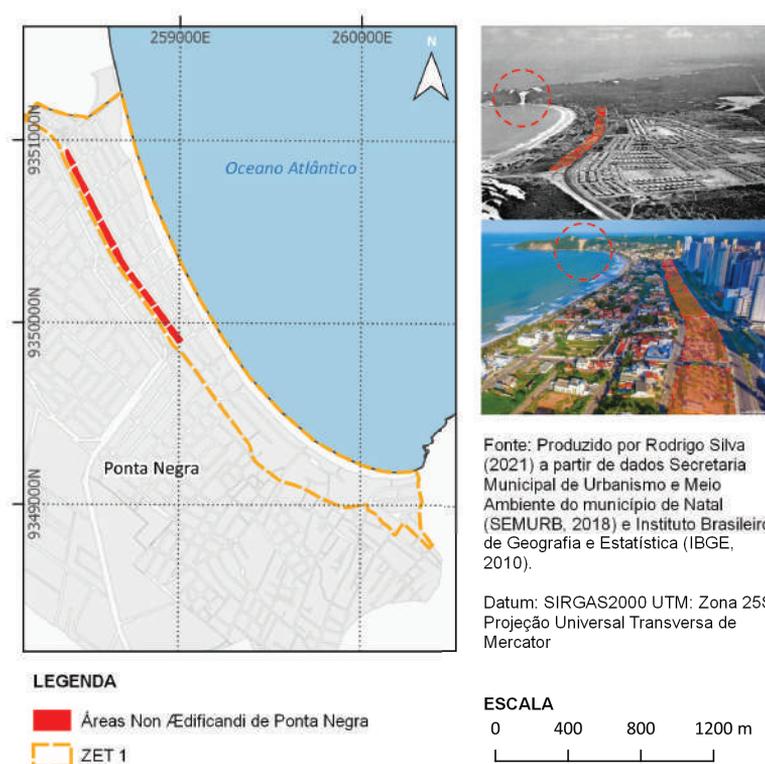
²² BENTES SOBRINHA, M. D. P. *Patrimônio Público, Gestão do Território e Direito ao Meio Ambiente*. Os bens da União e dos Estados na implantação hoteleira e turística no litoral leste do Rio Grande do Norte (1930-1990). Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo): São Paulo, 2001.

²³ Houve, na época, a proposição de um projeto paisagístico assinado pelo paisagista Roberto Burle Marx. Ele fazia parte de uma proposta de intervenção urbanística ampla que englobava a construção de diversos acessos públicos à praia. Essa proposta, entretanto, nunca foi executada. Atualmente, a Via Costeira conta com 10 empreendimentos hoteleiros construídos, entremeados por outros grandes lotes também destinados a equipamentos que abriguem atividades de serviços turísticos e alguns poucos espaços públicos, ainda sem uso.

²⁴ NATAL. *Decreto Municipal nº 2.236, de 19 de julho de 1979*. Declara “non edificandi” os imóveis que específica, e dá outras providências. Natal: DOM, 1979.

Para isso, o decreto delimitava nove quadras da antiga “Rodovia Natal - Ponta Negra”, atualmente conhecida como a avenida Eng. Roberto Freire, como áreas com impedimento de construção. A intenção dessa limitação era garantir a perspectiva visual do Morro do Careca a partir da via. O decreto também autorizava a promoção de desapropriações desses terrenos, sinalizando para o desenho urbano de um possível parque linear, garantindo a proteção dos recursos cênico-paisagísticos e ambientais e qualificando a cidade enquanto destino turístico. A espacialização da ANA (Figura 3) ocorreu pela primeira vez com a regulamentação da ZET 1, conforme se especifica na sequência. O território também foi reafirmado no texto dos PDN 1994 e 2007, em vigor, mas o desenho sugerido pelo regramento não se efetivou.

Figura 3 – Localização da ANA no município e vistas de Ponta Negra na década de 1980 e em 2021



Fonte: Produzida pelos autores (2021). Imagens de tokdehistoria.com.br; e tribunadonorte.com.br. Acesso em: 28 jul. 2021.

A construção de uma gestão pautada na proteção dos recursos cênico-paisagísticos e ambientais se manteve, sendo recepcionada pelo PDN 1984²⁵ com a criação das ZETs. Estas foram delimitadas em três frações territoriais e regulamentadas por leis específicas antes da revisão do plano em 1994, sendo: (1) ZET 1, que delimita a faixa da praia de Ponta Negra, no bairro homônimo na RA Sul, inserindo a ANA no seu perímetro; (2) ZET 2, que delimita a Via Costeira e a faixa lindeira do Parque das Dunas, entre Ponta Negra e Areia Preta; e a (3) ZET 3, que compreende as praias de Miami, Areia Preta, Praia dos Artistas, Praia do Meio e Praia do Forte, localizadas nos bairros de Areia Preta, Praia do Meio e Santos Reis, na RA Leste do município (Figura 4).

Figura 4 – ZETs regulamentadas e respectivos contornos territoriais/paisagens que envolvem



Fonte: Produzida pelos autores (2021). Imagens de facebook.com; blog.natalrn.com.br; e itapemirim.com.br. Acesso em: 28 jul. 2021.

²⁵ NATAL. *Lei Complementar nº 3.175/1984*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização físico-territorial do município de Natal. Natal: DOM, 1984.

O fundamento norteador das delimitações com fins de proteção da paisagem foi o estabelecimento de limites de gabaritos máximos ao longo da costa a partir de suas respectivas regulamentações, conforme Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – As ZETs do município de Natal e as delimitações de gabarito específicas

ZET	Regulamentação	Formas de controle do gabarito
1 ²⁶	Lei nº 3.607/1987	Gabarito máximo de 7,50 metros (dois pavimentos) medidos em qualquer ponto do terreno, de modo a preservar a vista da praia de Ponta Negra e do Morro do Careca.
2 ²⁷	Lei nº 4.547/1994	Inicialmente, gabarito máximo de 15,00 metros (quatro pavimentos). A partir do PDN 2007, 7,50 metros (dois pavimentos), garantindo o campo visual a partir da avenida Dinarte Mariz.(1)
3 ²⁸	Lei nº 3.639/1987	Gabaritos máximos estabelecidos através de cone visual definido a partir de dois pontos de observação nas cotas mais altas das frações territoriais delimitadas, sendo: um ponto (P1) na Av. Getúlio Vargas, que se projeta pelas praias do Meio e do Forte, e outro (P2) na Rua Pinto Martins, que se projeta em direção às praias de Areia Preta e Miami, protegendo a visualização do Forte dos Reis Magos à Ponta do Morcego.(2)

Fonte: Produzido pelos autores (2022) a partir de Natal (1987a; 1987b; 1994).

(1) Para ampliação da proteção da paisagem na via Costeira, o PDN 2007 delimitou que “§2º - Os empreendimentos propostos para as áreas situadas na ZET - 2 não poderão possuir gabarito máximo que ultrapasse o nível da Avenida Dinarte Mariz; ressaltadas 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”. NATAL. *Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007. p. 475.

(2) ATÁIDE, R. M. D. C. *et al. Implicações ambientais e Urbanísticas decorrentes das propostas de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 7 (ZPA 7), município de Natal/RN*. UFRN. FUNPEC. MPRN. Natal, 2010, p. 50.

2.2 A consolidação da gestão da paisagem no município de Natal

A partir do PDN 1994, observando os dispositivos constitucionais de 1988, as áreas submetidas ao controle de gabarito foram ampliadas. O plano adicionou às ZETs a zona costeira da Redinha e estabeleceu a Área de Controle de Gabarito do Entorno do Parque das Dunas, na feição que margeia o tecido edificado, oposta

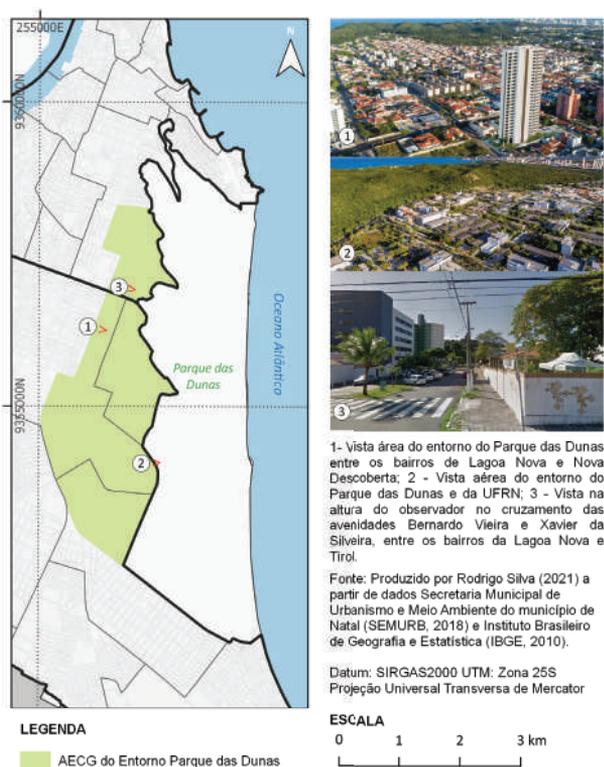
²⁶ NATAL. Lei nº 3.607/1987. Dispõe sobre o uso do solo e prescrições urbanísticas da Zona Especial - ZET-1, criada pela Lei 3.175/84 de 26 de janeiro de 1984, e dá outras providências. Natal: DOM, 1987a.

²⁷ NATAL. Lei nº 4.547/94. Dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Zona Especial Interesse Turístico 2 - ZET-2, criada pela Lei nº. 3.175/84 de 29 de fevereiro de 1984, que altera seus limites e dá outras providências. Natal: DOM, 1994

²⁸ NATAL. *Lei nº 3.639, de 10 de dezembro de 1987*. Dispõe sobre os usos do solo e prescrições urbanísticas da Zona Especial - ZET-3, criada pela Lei nº. 175, de 26 de Janeiro de 1984 e dá outras providências. Natal: DOM, 1987b.

à Via Costeira. Esta última tinha como objetivo restringir a verticalização no entorno de um importante resquício do bioma Mata Atlântica, preservando suas funções ambientais, incluindo a paisagística (Figura 5). Observando as relações espaciais e preexistências do entorno, o plano estabeleceu alturas máximas (zero a 30,0 metros) para as edificações localizadas em trechos dos bairros de Capim Macio, Lagoa Nova, Nova Descoberta e Tirol. Essa área demarcada, junto com as ZETs, integra atualmente o grupo das AECGs. Tais delimitações demonstram o esforço de consolidação de um sistema de controle do uso e ocupação do solo com foco na preservação cênico-paisagística e ambiental no município, objetivo que ainda não estava claro nas primeiras iniciativas.

Figura 5 – Localização da AECG do entorno do Parque das Dunas e suas visuais

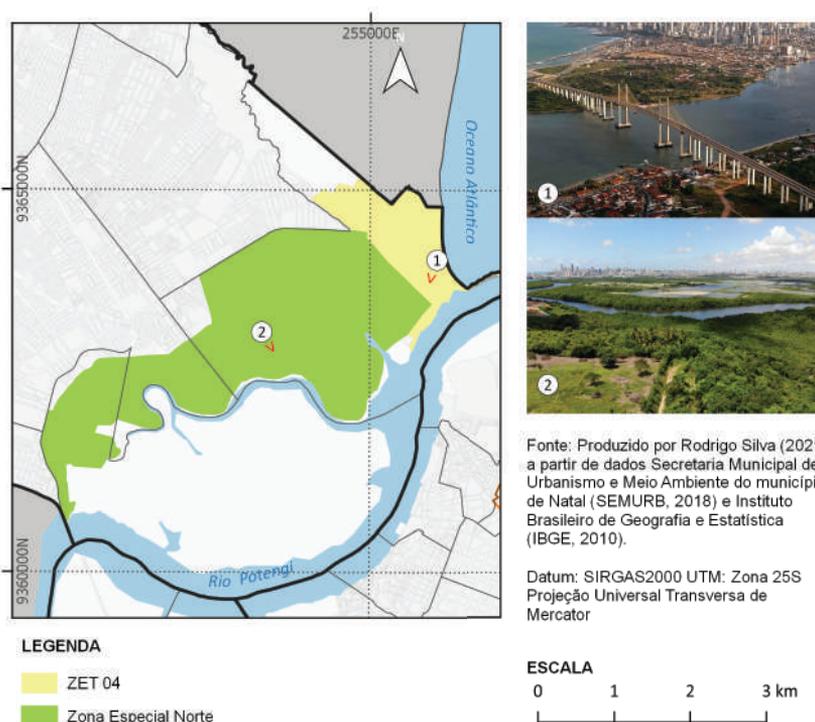


Fonte: Produzida pelos autores (2021). Imagens de mimoveis.com.br; e Google Maps. Acesso em: 28 jul. 2021.

No que se refere à praia da Redinha, localizada no bairro homônimo na RA Norte, esta, apesar de destacada em 1994, somente foi nomeada como uma AECG (ZET 4) no contexto do PDN 2007. Nessa revisão, também foi criada a ZEN,

envolvendo uma extensa área lindeira à margem esquerda do Rio Potengi, contígua à ZET 4 e inserida na ZPA 8, que compreende o Ecossistema Manguezal e Estuário Potengi-Jundiaí (Figura 6). Essas duas Áreas Especiais, entretanto, apesar de importantes iniciativas para assegurar a proteção ao patrimônio cênico-paisagístico, ainda não foram regulamentadas. Tal situação nos indica que, apesar dos avanços nesses objetivos, a não efetividade desses regramentos compromete a proteção dos componentes ambientais do município e revela indefinições nas suas estratégias de gestão do solo.²⁹

Figura 6 – Localização da ZET 4 e da ZEN e suas visuais



Fonte: Produzida pelos autores (2021). Imagens Canindé Soares; e Milton França. Acesso em: 28 jul. 2021.

A instituição desses regramentos, como já comentado, era uma preocupação latente de diversos setores da sociedade civil, mas também motivo de rechaço

²⁹ Ambos os instrumentos já possuem estudos avançados, com propostas de regulamentação em discussão nos conselhos setoriais que integram o sistema de gestão do município: a ZET 4 em minuta própria, e a ZEN inserida na proposta de regulamentação da ZPA 8.

por outros. Sobre isso, Duarte destaca a presença de conflitos de interesses nos debates sobre essas delimitações ao comentar sobre a instituição da AECG no entorno do Parque das Dunas:

Inserindo-se num quadro de ascensão do processo de verticalização da cidade, a introdução de uma norma limitadora de gabarito em áreas cobçadas 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 capital.³⁰

A partir dessas reflexões, o controle de gabarito transparece como alvo de críticas e questionamentos dos segmentos imobiliário e turístico. Os processos de revisão do PDN convertem-se, portanto, em arenas de disputa dos agentes produtores do espaço, onde tais expoentes atuam pela flexibilização desses regramentos e a favor do aumento do adensamento nas áreas de fragilidade ambiental. Assim, como destaca Duarte, as AECGs foram fortemente atacadas e questionadas durante as revisões do PDN 1994, inicialmente nos anos de 1999 e 2000 e, posteriormente, com o PDN 2007. A vigilância dos movimentos sociais e os contextos sociais e políticos, entretanto, contribuíram para estabelecer um consenso em torno da necessidade de manutenção desses instrumentos enquanto parte de um sistema de gestão do território. No atual contexto, ante o novo processo de revisão iniciado em 2017, o embate retorna evidenciando novas tentativas de desestruturar os pactos sociais e ambientais que foram reafirmados anteriormente.

3 O processo de revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2022)

O processo de revisão do PDN 2007 foi inaugurado em junho de 2017 em audiência pública organizada pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo (Semurb), responsável pela gestão do planejamento urbano do município. Iniciado por determinação legal do EC (prazo de 10 anos), o processo foi aberto sem muita clareza quanto às prioridades de revisão, assim como sem um desenho metodológico para sua execução. Devido a essas imprecisões, o debate público sobre o mesmo não teve continuidade, sendo retomado apenas no início de 2019.

³⁰ DUARTE, M. C. D. S. *Espaços especiais urbanos: Desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 209-210.

Com a sua retomada, sob nova gestão municipal,³¹ a revisão do PDN 2007 se revelou ainda com muitos problemas formais e de conteúdo, baseando-se nas antigas narrativas dos agentes em torno dos parâmetros de controle da ocupação do solo, como o gabarito e seu controle. O processo se desenvolveu numa sucessão de etapas,³² que deveriam se pautar sob o princípio da participação social. Entretanto, o curto prazo para a sua realização, a falta de comprometimento com os procedimentos aprovados em regimento e a ausência de uma metodologia clara dificultaram a manutenção desse princípio.³³

Apesar dessas dificuldades, a etapa de revisão do plano no Executivo foi concluída, mas ainda com diversos equívocos, tais como: 1) a sistematização arbitrária feita pela Semurb,³⁴ que inseriu apenas as propostas que lhe eram satisfatórias, enxertando, inclusive, propostas que não foram sequer publicizadas anteriormente; 2) a reunião entre os conselhos municipais que formam o atual sistema de gestão do planejamento do município,³⁵ sob a coordenação do Concidade-Natal, que produziu uma segunda versão da minuta ratificando e ampliando as alterações da primeira; e 3) a Conferência Final do PDN, também coordenada pelo Concidade, que manteve a maioria das propostas oriundas dos conselhos, com algumas adições que comprometem as estratégias de proteção discutidas neste artigo.³⁶

A minuta produzida na Conferência Final do PDN³⁷ foi então enviada ao Legislativo municipal, sendo recepcionada na Câmara Municipal de Natal (CMN) em setembro de 2021, convertendo-se no PL nº 09/21. O projeto apresentava conteúdo

³¹ O processo teve sua abertura em junho de 2017, ainda na gestão do então prefeito Carlos Eduardo Alves (PDT-RN), mas sofreu um hiato de 16 meses. Retornando após as eleições federal e estadual, em fevereiro de 2019, o processo retornou já sob a gestão do atual prefeito Álvaro Dias (PSDB-RN), vice do gestor anterior, candidato a governador no ano de 2018.

³² Até junho de 2021, o processo de revisão do PDN na fase do executivo observou as seguintes etapas: 1) atividades iniciais, destinadas à abertura, apresentação e aprovação do regimento interno; 2) leitura da cidade, momento das oficinas comunitárias; 3) elaboração da minuta de lei, na qual foram sistematizadas as propostas oriundas das oficinas, plataformas virtuais de contribuição e/ou discussão nos GTs; 4) votação da minuta de lei, na qual seria instalada a Conferência da Cidade, agora sob a coordenação do Concidade-Natal, para discussão e votação da minuta do projeto de lei por delegados representantes de segmentos da sociedade civil.

³³ ATAÍDE, R. M. D. C. *et al.* O Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2021) e os Limites à Participação Social. In: SILVA, B. F. E. *et al.* *A cidade em disputa: Planos Diretores e participação no cenário da pandemia*. São Paulo: Lutas Anticapital, 2021. p. 229-248.

³⁴ SEMURB. *Minuta*: Texto prévio da revisão do Plano Diretor de Natal. Natal, RN, fev. 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1tR-er94HP-WGbXV4BsUQXDD9VklesdRi/view>. Acesso em: 26 dez. 2020.

³⁵ A reunião da plenária de votação das propostas de alterações elaboradas pelos conselhos municipais ocorreu nos dias 16 e 17 de março de 2020. Estavam presentes representantes do Conselho Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana (CMTMU), Conselho Municipal de Saneamento Básico (COMSAB), Conselho Municipal de Habitação e Interesse Social da Cidade do Natal (CONHABINS) e Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (CONPLAM).

³⁶ ATAÍDE, R. M. D. C. *et al.* O Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2021) e os Limites à Participação Social. In: SILVA, B. F. E. *et al.* *A cidade em disputa: Planos Diretores e participação no cenário da pandemia*. São Paulo: Lutas Anticapital, 2021. p. 229-248.

³⁷ CONCIDADE. *Resultado da Conferência Final do processo de revisão do Plano Diretor de Natal - Votação de 14 a 16 de junho de 2021*. CONCIDADE. Natal. 2021.

extenso, distribuído em 261 artigos³⁸ e cinco títulos,³⁹ e “[...] um texto de difícil compreensão, com graves problemas de coerência interna, artigos em contradição, riscos potenciais ao meio ambiente, ineficácias e retrocessos no plano social”.⁴⁰

Antes da votação final dos artigos e emendas legislativas, ocorrida entre os dias 20 e 23 de dezembro de 2021, a CMN promoveu audiências públicas semanais⁴¹ no plenário da casa e fomentou as discussões nas comissões existentes.⁴² A despeito da legitimação dos diversos discursos, os ambientes das audiências na CMN ratificaram as proposições advindas dos agentes imobiliários quanto à flexibilização das leis de controle de uso do solo. Dessa forma, como referido, o conteúdo final que aguarda sanção e vetos do Executivo municipal aponta para retrocessos na política urbana do município, dentre eles, graves modificações em seu sistema de gestão da paisagem e do meio ambiente, extremamente debilitadas na última fase de revisão.

3.1 Mutilam-se a lei e as paisagens! A fragilização dos instrumentos de gestão aplicados à proteção da paisagem e meio ambiente

Com graves modificações na estrutura do sistema de gestão da paisagem e do meio ambiente, o PL nº 09/21, aprovado na CMN, ratifica uma das principais modificações no PDN nesse sentido: a completa exclusão das AECGs do rol de Áreas Especiais existentes no município. Alteração arbitrada pela Semurb desde a primeira minuta apresentada à sociedade, a supressão das AECGs simboliza a desestruturação completa do sistema criado para preservação dos cenários cênico-paisagísticos e ambientais do município. Cabe destacar também o desaparecimento da ZEN, que antes figurava apenas no mapa específico das AECG, retirado do novo texto.⁴³

³⁸ O PDN 2007 possui 121 artigos.

³⁹ Os títulos são: “Da política urbana e ambiental”, “Do ordenamento territorial”, “Dos sistemas urbanos e ambientais”, “Da gestão democrática do planejamento urbano e ambiental e dos fundos municipais”.

⁴⁰ ATAÍDE, R. M. C.; SILVA, A. F. C.; BENTES SOBRINHA, M. D. P. *Os rumos do (novo) Plano Diretor em Natal-RN*. Parte 1. Portal do Observatório das Metrópoles. 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/os-rumos-do-novo-plano-diretor-em-natal-rn-parte-1/>. Acesso em: 13 dez. 2021.

⁴¹ Ocorreram entre os meses de outubro e dezembro sete audiências públicas, cujas quatro primeiras foram dedicadas a leituras dos artigos do Projeto de Lei nº 09/2021 e as três últimas foram dedicadas a assuntos específicos (Orla, ZPAs e AEIS).

⁴² A comissões existentes são: Legislação e Redação Final; Finanças, Orçamento, Controle e Fiscalização; Planejamento Urbano, Meio Ambiente e Habitação; Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência e Mobilidade Reduzida; Indústria, Turismo, Comércio e Empreendedorismo, e Direitos Humanos, Proteção das Mulheres, dos Idosos, Trabalho e Igualdade.

⁴³ Evidencia-se que, dentro do processo de regulamentação da ZPA 8, os estudos consideravam a existência da ZEN enquanto instrumento de proteção cênico-paisagístico e ambiental. Não concluído, ainda não se sabe como a municipalidade tratará o tema dentro dessa regulamentação em específico.

A despeito da criação de uma Área Especial Costeira e Estuarina (AECE) no grupo das Áreas Especiais, sugerindo a ampliação e valorização da paisagem costeira, as alterações no plano ocasionam, na verdade, uma redução da proteção e da valorização desses cenários.⁴⁴ Assim, apesar das intenções do texto, as modificações feitas e o discurso dos agentes públicos responsáveis pela coordenação do processo e a gestão do território apontam para uma desarticulação das práticas que envolvem a preservação do patrimônio físico, paisagístico e ambiental do município.

A primeira dessas desarticulações, inserida desde a primeira versão da minuta, foi a extinção da ANA de Ponta Negra.⁴⁵ Essa proposta foi apresentada pelo prefeito Álvaro Dias como sinônimo de modernização da cidade.⁴⁶ Entretanto, tal exclusão suprime a restrição de construção aplicada às nove quadras lindeiras à avenida Roberto Freire e demarcadas desde 1979. O PL nº 09/21 ratificou o proposto nas minutas anteriores com algumas alterações, permitindo a construção a partir das definições de parâmetros em lei específica e limitando o gabarito ao nível da calçada da referida avenida. Apesar dos limites definidos no texto, há a possibilidade da flexibilização de sua ocupação quando indica, dentre os instrumentos, a possível aplicação da Operação Urbana Consorciada (OUC), o Projeto Urbano Local (PUL) e o Consórcio Imobiliário, os quais podem incorporar prescrições urbanísticas distintas das estabelecidas pelo PDN.

Tal dispositivo representa, por si só, uma desconsideração da história da gestão urbana do município nessa matéria, que reconhece o campo visual do Morro do Careca como patrimônio paisagístico de Natal e um bem da coletividade há mais de 40 anos. A decisão também nega as intenções de usufruto da área pela população em geral, havendo no histórico da gestão projetos urbanísticos de qualificação urbana para a área⁴⁷ não executados e que poderiam ser retomados. A proposta, ao contrário dos propósitos de proteção desde o decreto de 1979, possibilita não

⁴⁴ MPRN. *Nota Técnica conjunta sobre a alteração do Plano Diretor da cidade de Natal/RN (Lei Complementar 82/2007)*. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Natal. 2020, p. 23.

⁴⁵ Quanto ao uso e ocupação dos terrenos da ANA, o Decreto-Lei nº 7.020/2020, que dispõe sobre a comercialização de alimento em áreas públicas e privadas, é uma resposta às demandas de grupos econômicos que se utilizam da área sem qualquer tipo de formalidade, encabeçados pelos proprietários de “*food trucks*” e “*food parks*”, que têm pressionado a municipalidade quanto aos seus requerimentos. Essa, entretanto, não resolve completamente a situação desse tipo de empreendimento localizado na ANA, uma vez que estes não eram previstos no decreto que regulamenta a área e que será tornado sem valor com a aprovação do PL. NATAL. *Lei nº. 7020 de 16/03/2020*. Dispõe sobre a comercialização de alimentos em equipamentos como trailers, caminhões, furgões e congêneres, nas modalidades de “Food Trucks” e “Food Park”, em áreas públicas e privadas, e dá outras providências. Natal: DOM, 2020.

⁴⁶ ATAÍDE, R. M. D. C. *et al.* O Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2021) e os Limites à Participação Social. In: SILVA, B. F. E. *et al.* *A cidade em disputa: Planos Diretores e participação no cenário da pandemia*. São Paulo: Lutas Anticapital, 2021. p. 229-248.

⁴⁷ “Em 1995, a Prefeitura realizou um ‘Concurso Público Nacional de Ideias – Praia de Ponta Negra – Natal-RN’ (lançado em 17.07.1995), através do então Instituto de Planejamento Urbano de Natal (IPLANAT) e sob a organização do Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento do Rio Grande do Norte (IAB/RN). O concurso teve o objetivo de selecionar e premiar as melhores propostas técnicas arquitetônicas e urbanísticas para a Orla de Ponta Negra, que incluiu a área *non aedificandi* de Ponta Negra”. MPRN. *Nota Técnica conjunta*

apenas a perpetuação do uso e apropriação privada desses lotes, mas também uma possível privatização da sua vista privilegiada para o Morro do Careca.

Outra alteração de destaque foi a exclusão da AECG do Entorno do Parque das Dunas. Essa proposta também foi introduzida desde a primeira minuta sistematizada, sem discussão nos espaços de participação social da fase de leitura da cidade. Assim como a exclusão da ANA, essa supressão representa um grave retrocesso para o sistema de gestão da paisagem e do meio ambiente do município. A exclusão desse dispositivo, diferentemente de momentos anteriores nas revisões em 1999 e 2007, resulta na prevalência dos interesses dos agentes da construção civil com a anuência da gestão municipal. Tal decisão colabora com o aumento do adensamento na área, possibilitada agora pela liberação de edificações com até 46 andares.⁴⁸

A definição de parques ecológicos da legislação federal, que restringe a construção de edifícios num raio de 10 km dos seus limites, não se aplica ao caso do Parque das Dunas, criado posteriormente à ocupação na área. Entretanto, a restrição de gabarito no seu entorno cumpre a função de área de amortecimento, garantindo a preservação da biodiversidade da Unidade de Conservação, de suas funções ambientais para a retroalimentação do aquífero subterrâneo que abastece o município e da própria paisagem.⁴⁹ Dessa forma, a exclusão dessa área também representa um grande risco à proteção do patrimônio ambiental do município.

Outra alteração que também enche de incertezas o futuro da gestão urbana e ambiental do município é a criação da Área Especial de Interesse Turístico e Paisagístico (AEITP) em substituição às ZETs. Apesar da nova nomenclatura estar mais adequada aos objetivos iniciais do zoneamento, anexando novo território inclusive,⁵⁰ as desarticulações propostas no texto do PL levantam dúvidas sobre o grau de proteção que será assegurado para essas áreas. Somam-se a isso as modificações inseridas com as emendas na fase no Legislativo, garantindo, assim, alterações imediatas e que podem gerar graves riscos para o valor cênico-paisagístico com a sua aprovação.

sobre a alteração do Plano Diretor da cidade de Natal/RN (Lei Complementar 82/2007). Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Natal. 2020, p. 33-34.

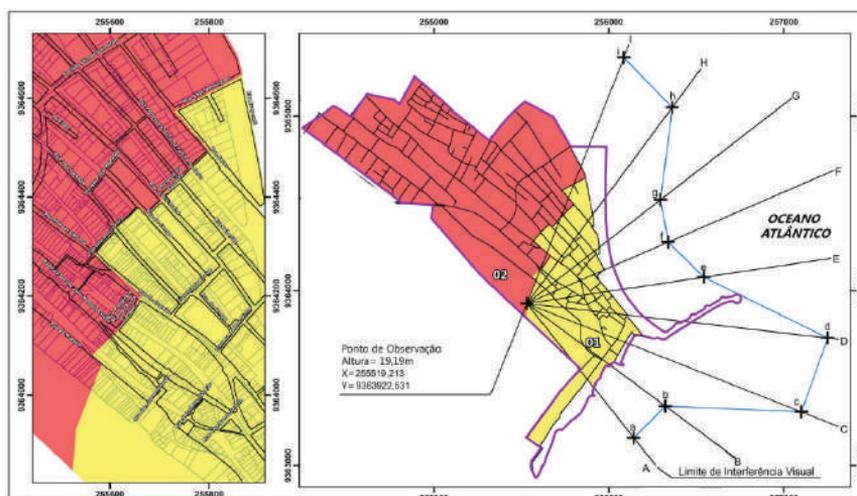
⁴⁸ No plano vigente, em seu art. 48, o regramento urbanístico estabelece um limite de 65,0 m para as Zonas de Adensamento Básico e de 90,0 m para as Zonas Adensáveis. Com o PL nº 09/2021, que agora insere todo o município na Zona Adensável, o novo teto poderá alcançar 140,0 m, excetuando apenas as AEITP e salvaguardadas as áreas de aproximação de voos e de visada da Embratel. Anteriormente, na minuta apresentada pela Semurb, o gabarito já havia sido acrescido para 100,0 m de altura. SEMURB. *Minuta: Texto prévio da revisão do Plano Diretor de Natal*. Natal, RN, Fevereiro 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1tR-er94HP-WGbXV4BsUQXDD9VklcsdRi/view>. Acesso em: 26 dez. 2020.

⁴⁹ ELALI, G. A.; VIDAL, R. D.; ATAÍDE, R. M. D. C. *Parecer técnico a respeito do projeto de revisão do Plano Diretor de Natal - revogação do inciso II do artigo 23 que trata do controle de gabarito*. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 1998.

⁵⁰ A PL nº 09/2021 delimitou a área compreendida entre os topos do cordão dunar dos bairros Guarapes e Felipe Camarão como a AEITP 5.

Os textos das minutas sistematizadas pela Semurb e aprovados na Conferência Final já remetiam para a necessidade de novas regulamentações,⁵¹ o que levantava sérias suspeitas quanto aos novos padrões de uso e ocupação do solo que poderiam ser incentivados. Além disso, elas também já alteravam o limite de gabarito da ZET 4 (AEITP 4 no PL) de 7,5 m para 30,0 m até a conclusão de sua regulamentação,⁵² desconsiderando estudos anteriores, que já previam faixas de gabarito variando entre 7,5 e 19,5 m⁵³ (Figura 7). As duas alterações foram ratificadas pela maioria do plenário da CMN, com apoio da bancada do governo, garantindo que as propostas de flexibilização possam ser, enfim, sancionadas. O Legislativo, entretanto, acirrou os graves ataques ao controle de gabarito ao emendar no texto alterações diretas à regulamentação da ZET 3 (AEITP 3 no PL).

Figura 7 – Mapa das Áreas de Controle de Gabarito da ZET 4 elaborado pela Semurb em 2015 (Amarelo = 7,5 m e Vermelho = 19,50 m)



Fonte: SEMURB, 2015.

⁵¹ “Art. 269. Ficam recepcionadas por esta Lei:

I - as normas existentes sobre parcelamento do solo, devendo o Município revisar aquelas incompatíveis com esta Lei;

II - as normas em vigor relativas às zonas e áreas especiais de interesse social, ambiental, turístico, paisagístico, histórico e portuária, devendo o Município revisar aquelas incompatíveis com esta Lei.

III - as normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

§1º O Poder Público deverá estabelecer regulamentação para a Área Especial de Interesse Turístico e Paisagístico, respeitados os limites estabelecidos no Mapa 7 do Anexo III desta Lei.

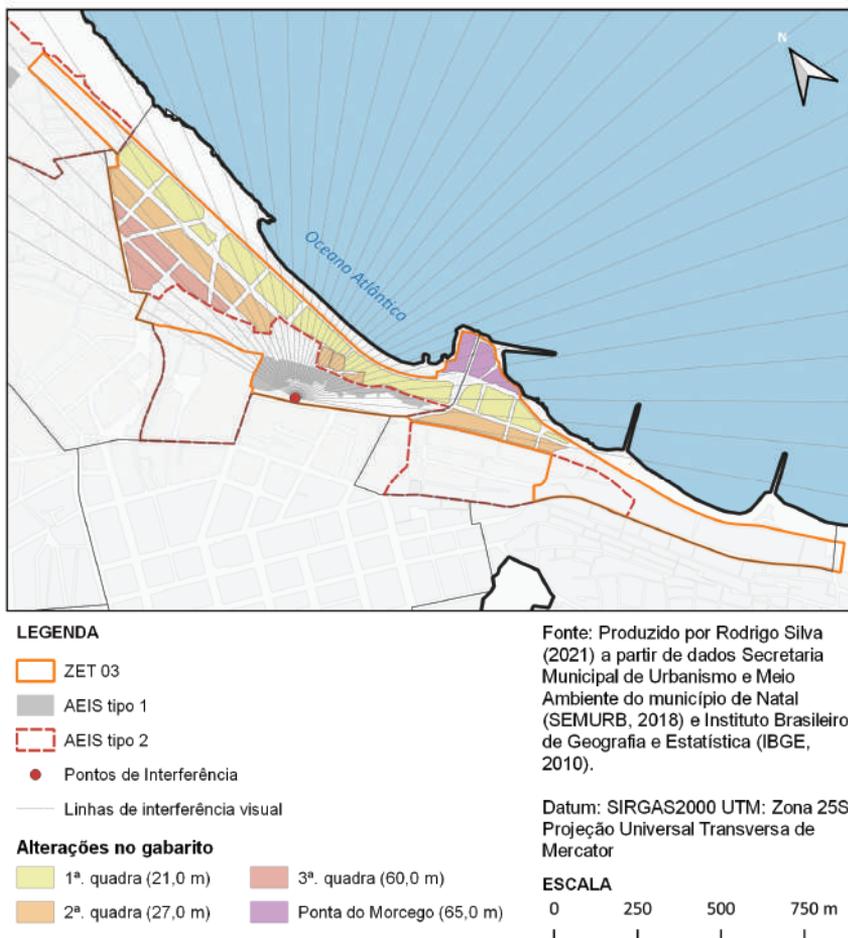
§2º O Poder Público deverá regulamentar a Área Especial de Patrimônio Cultural – AEPC no prazo máximo de 04 (quatro) anos, revogando-se as prescrições urbanísticas em contrário.”

⁵² Esse limite foi alterado para 15,0 m na minuta votada pelos conselhos municipais, sendo ampliado para 30,0 m na minuta que resultou da Conferência Final do PDN.

⁵³ CONPLAM. *Parecer do CONPLAM sobre a Minuta de Lei de regulamentação da ZET 4 - Redinha*. CONPLAM. Natal: 2017; SEMURB. *Minuta - Lei de Regulamentação da ZET 4*. Dispõe sobre a regulamentação da Zona Especial de Interesse Turístico - ZET 4, instituída pela Lei Complementar nº 082 de 21 de Junho de 2007, e dá outras providências. Natal: 2015.

Na emenda aprovada, o gabarito máximo das novas edificações passará a ser escalonado, sendo permitido construções com até 21,0 m de altura na primeira quadra lindeira à orla, 27,0 na segunda quadra, e 60,0 a partir da terceira quadra, excetuando as áreas demarcadas como AEIS. Além disso, o gabarito máximo na Ponta do Morcego, demarcada como Subzona de Recuperação Urbana, também foi alterado para 65,0 m (Figura 8). A título de comparação, o atual regramento da ZET 3 permite na primeira quadra edificações de até dois pavimentos (7,5 m) e as maiores edificações existentes na área são edificações com nove pavimentos (cerca de 27,0 metros), evidenciando a proporção das modificações emendadas ao novo texto do plano.

Figura 8 – ZET 3 e as alterações propostas à sua regulamentação quanto ao controle de gabarito



Fonte: Produzido pelos autores (2021).

Assim, diante das ameaças de quebra dos pactos sociais aplicados à proteção da paisagem no bairro da Redinha e nos bairros de Areia Preta, Praia do Meio e Santos Reis, as expectativas para a regulamentação das AEITPs são temerárias. Soma-se a essa situação o incremento de potencial construtivo nos chamados Eixos Estruturantes, nova unidade territorial introduzida no texto normativo em vias de sanção. A existência desses eixos nos territórios destacados na praia da Redinha e de Ponta Negra – avenida Dr. João Medeiros Filho e Eng. Roberto Freire, respectivamente – afeta, inclusive, as AEIS da África e da Vila de Ponta Negra. Os lotes lindeiros a esses eixos, limitados a 250,0 m do eixo da via, poderão, com a aprovação da PL nº 09/21, ter seus coeficientes de aproveitamento acrescidos em 50%, desde que não ultrapassem 5,0, máximo estabelecido. No caso dos lotes contíguos aos lotes lindeiros, esse aumento será de 25%, com a mesma limitação. Essa possibilidade agrava mais ainda a proteção desses espaços, pressionando-os para um adensamento que poderá, a longo prazo, ampliar os impactos negativos nos territórios e cenários revelados neste artigo.

4 Considerações finais

A discussão da gestão ambiental floresceu a partir da década de 1970, em contextos territoriais e sociais distintos, estimulando experimentações urbanísticas que fortaleceram as ações dirigidas à preservação do patrimônio paisagístico e ambiental. As mudanças trazidas pelo processo constitucional elevaram a outro patamar essas experiências, gerando um histórico farto para a gestão urbana dos municípios. Nesse processo, os movimentos sociais urbanos tiveram um importante papel na disputa pela produção do espaço. As AECGs no município de Natal representam um legado desse percurso, garantindo a preservação de suas paisagens simbólicas desde finais da década de 1970, como o Morro do Careca e a praia de Ponta Negra, o contínuo paisagístico formado pelo Parque das Dunas e a Via Costeira, as visuais produzidas desde a Ponta do Morcego até a Fortaleza dos Reis Magos e o potencial assentado do estuário do rio Potengi até a praia de Redinha Nova, em Extremoz, com as dunas de Genipabu.

Esses avanços em Natal ocorreram no mesmo tempo histórico de outras experimentações urbanísticas que ganharam destaque internacionalmente, fortemente ligadas aos princípios neoliberais, e que se afirmaram enquanto narrativas das vantagens das cidades globais e do planejamento estratégico. No Brasil, tais ideais prosperaram a partir da década de 1990 e embasaram grandes projetos urbanos realizados no início do século XXI, como a Copa Mundial de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Esse pensamento tem ganhado relevo na perspectiva da competitividade das cidades, o que coloca a produção do espaço

urbano como possibilidade de fortalecimento de gestões voltadas ao empreendedorismo e à inovação das cidades.⁵⁴

Assim, partindo da perspectiva de uma gestão urbana socioambientalmente sustentável, é notável e desanimadora a constatação da primazia da visão mercadológica do espaço urbano nos processos de revisão dos planos diretores iniciados na última década. As novas disposições afetam duramente a gestão do território, gerando uma verdadeira desarticulação das práticas que envolvem a preservação do patrimônio urbano, paisagístico e ambiental. No caso do processo de revisão do PDN 2007, a desarticulação de seu sistema de gestão da paisagem e do meio ambiente discutida neste artigo está associada à justificativa de atrair novos investimentos privados, principalmente do setor da construção civil.

Diante disso, é perceptível que os graves retrocessos nessas pautas vão de encontro com o que se prescreve como diretriz no EC e na CF 1988, ferindo visivelmente o princípio da proibição do retrocesso no direito ambiental. Tal constatação parte da identificação da redução da salvaguarda jurídica ou das superfícies protegidas e do enfraquecimento das normas de proteção que regem o uso e ocupação do solo do município.⁵⁵

Dessa forma, as mutilações jurídicas resultarão em graves alterações das paisagens emblemáticas do município de Natal e na sua apreensão a longo prazo, causando perdas imensuráveis à coletividade. No momento da escritura deste artigo, aguardam-se as sanções e vetos do Executivo municipal ao PL nº 09/21 enviado pela CMN. Assim, sobre este e na perspectiva ora discutida, considera-se que, do ponto de vista da gestão da paisagem e do meio ambiente, haverá um grande retrocesso, colocando em risco todos os cenários explicitados.

Under the sun, the laws and the landscape are mutilated: the Height Restriction Areas in Natal/RN in the Natal Master Plan review process (2017-2022)

Abstract: The Height Restriction Areas are areas with their zoning & land use specific laws, indicated in the Natal Master Plan of 1994, confirming and expanding a strategy for protecting the landscape in the urban and environmental law from the end of the 1970s onwards. They result from the reaction of social movements against the impacts of the tourism industry's consolidation, like the coast verticalization process and the intensification of its occupation. Thus, this article explains the trajectory and effectiveness of Height Restriction Areas in Natal, highlighting the process of legal mutilation that affected the instrument in the recent Natal Master Plan review process. The discussion is based on the analysis of adopted protection strategies and the negative impacts resulting from the respective proposed changes in the review. This analysis demonstrates that, from the perspective of the landscape

⁵⁴ HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

⁵⁵ BENJAMIN, Antônio Herman. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). *O princípio da proibição do retrocesso ambiental*. Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília, DF: 2012. p. 67.

and environment protection, it's considered that the process presents real risks to the Natal landscape, affecting the permanence of some local historical-cultural references.

Keywords: Urban management. Natal master plan. Landscape. Coastal zone. Natal/RN.

Referências

ARAÚJO, V. D. D. *Caracterização geológica tridimensional e monitoramento de dunas no litoral oriental do Rio Grande de Norte*. Dissertação (Mestrado em Geodinâmica e Geofísica) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte: Natal, 2006.

ATAÍDE, R. M. D. C. *Habitação de Interesse Social nos Planos Diretores de Natal - 1984/1994: o desafio para incluir, a exclusão que permanece*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Natal, 1997.

ATAÍDE, R. M. D. C. *Interés ambiental frente a interés social: La gestión de los conflictos socioespaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal, RN*. Tese (Doutorado em Pensamiento Geografico y Organization del Territorio): Barcelona, 2013.

ATAÍDE, R. M. D. C. *et al. Implicações ambientais e Urbanísticas decorrentes das propostas de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 7 (ZPA 7), município de Natal/RN*. UFRN. FUNPEC. MPRN. Natal, p. 144. 2010.

ATAÍDE, R. M. D. C. *et al. O Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2021) e os Limites à Participação Social*. In: SILVA, B. F. E. *et al. A cidade em disputa: Planos Diretores e participação no cenário da pandemia*. São Paulo: Lutas Anticapital, 2021. p. 229-248.

ATAIDE, R. M. C.; SILVA, A. F. C.; BENTES SOBRINHA, M. D. P. *Os rumos do (novo) Plano Diretor em Natal-RN*. Parte 1. Portal do Observatório das Metrôpoles. 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/os-rumos-do-novo-plano-diretor-em-natal-rn-parte-1/>. Acesso em: 13 dez. 2021.

BENJAMIN, Antônio Herman. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). *O princípio da proibição do retrocesso ambiental*. Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília, DF: 2012. p. 55-72.

BENTES SOBRINHA, M. D. P. *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). Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Capítulo II Da Política Urbana, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. *Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade, 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

CONCIDADE. *Resultado da Conferência Final do processo de revisão do Plano Diretor de Natal - Votação de 14 a 16 de junho de 2021*. CONCIDADE. Natal. 2021.

CONPLAM. *Parecer do CONPLAM sobre a Minuta de Lei de regulamentação da ZET 4 - Redinha*. CONPLAM. Natal. 2017.

DUARTE, M. C. D. S. *Espaços especiais urbanos: Desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

ELALI, G. A.; VIDAL, R. D.; ATAÍDE, R. M. D. C. *Parecer técnico a respeito do projeto de revisão do Plano Diretor de Natal - revogação do inciso II do artigo 23 que trata do controle de gabarito*. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 1998.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

MPRN. *Nota Técnica conjunta sobre a alteração do Plano Diretor da cidade de Natal/RN (Lei Complementar 82/2007)*. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Natal. 2020.

NATAL. *Lei nº 2.211, de 10 de julho de 1974*. Plano Diretor do Município. Natal: DOM, 1974.

NATAL. *Decreto Municipal nº. 2236, de 19 de julho de 1979*. Declara “non edificandi” os imóveis que específica, e dá outras providências. Natal: DOM, 1979.

NATAL. *Lei Complementar nº 3.175/1984*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização físico-territorial do município de Natal. Natal: DOM, 1984.

NATAL. *Lei nº 3.607/1987*. Dispõe sobre o uso do solo e prescrições urbanísticas da Zona Especial - ZET-01, criada pela Lei 3.175/84 de 26 de janeiro de 1984, e dá outras providências. Natal: DOM, 1987a.

NATAL. *Lei nº 3.639, de 10 de dezembro de 1987*. Dispõe sobre os usos do solo e prescrições urbanísticas da Zona Especial - ZET-3, criada pela Lei nº 175, de 26 de Janeiro de 1984 e dá outras providências. Natal: DOM, 1987b.

NATAL. *Lei Complementar nº 007/1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 1994.

NATAL. *Lei nº 4.547/94*. Dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Zona Especial Interesse Turístico 2 - ZET-2, criada pela Lei nº 3.175/84 de 29 de fevereiro de 1984, que altera seus limites e dá outras providências. Natal: DOM, 1994.

NATAL. *Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007.

NATAL. *Lei nº 7.020 de 16/03/2020*. Dispõe sobre a comercialização de alimentos em equipamentos como trailers, caminhões, furgões e congêneres, nas modalidades de “Food Trucks” e “Food Park”, em áreas públicas e privadas, e dá outras providências. Natal: DOM, 2020.

SEMURB. *Minuta - Lei de Regulamentação da ZET 4*. Dispõe sobre a regulamentação da Zona Especial de Interesse Turístico - ZET 4, instituída pela Lei Complementar nº 082 de 21 de Junho de 2007, e dá outras providências. Semurb. Natal. 2015.

SEMURB. *Minuta: Texto prévio da revisão do Plano Diretor de Natal*. Natal, RN, Fevereiro 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1tR-er94HP-WGbXV4BsUQXDD9VklEsdRi/view>. Acesso em: 26 dez. 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Rodrigo; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. Sob o sol, mutilam-se as leis e a paisagem: as Áreas Especiais de Controle de Gabarito no município de Natal/RN no processo de revisão do Plano Diretor Municipal (2017-2022). *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 203-226, jul./dez. 2022.
