

ARQUITETURA LEGISLATIVA BRASILEIRA E CRISE CLIMÁTICA



Tire as construções da minha praia: a primazia de um Direito à Cidade sócio e ambientalmente situado – O caso da orla urbana de Natal/RN, entre processos e retrocessos¹

Rodrigo Silva

Arquiteto e Urbanista. Mestre em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFRN). Doutorando em Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB/FAU/UFRJ). ORCID: <https://orcid.org/.0000-0003-0356-4816>

Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha

Arquiteta e Urbanista. Doutora em Arquitetura e Urbanismo (FAUUSP). Professora dos Programas de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGAU e PPEUR/UFRN). ORCID: <https://orcid.org/.0000-0001-6461-9441>

Larissa Nóbrega Sousa

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). ORCID: <https://orcid.org/.0009-0009-7072-6126>

Resumo: A discussão do Direito à Cidade, imbricada com a problemática das mudanças climáticas, envolve uma noção interescalar das searas do Direito Urbanístico e Ambiental. Nesse sentido, este artigo tem como objetivo evidenciar os processos na construção do sistema de proteção da paisagem e do meio ambiente do município de Natal/RN, avaliando sua trajetória, possibilidades e limites diante dos desafios climáticos e da fragilização dos espaços de participação social, considerando os impactos das recentes flexibilizações ocorridas no âmbito da revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2022) e de legislações correlatas que comprometem a construção de uma cidade socioambientalmente justa. A partir de uma análise histórica das diferentes legislações de tutela da paisagem em vigor nos últimos 50 anos, o artigo destaca os impactos dessas flexibilizações. Com base em estudos periciais realizados junto ao Ministério Público Federal, a análise evidencia que, apesar de um conteúdo discursivamente comprometido com os desafios climáticos, as novas legislações de tutela da paisagem caminham em sentido oposto, alterando parâmetros urbanísticos de forma crítica em áreas que já enfrentam sérios problemas decorrentes dos efeitos adversos das mudanças climáticas, ao mesmo tempo que fomentam dinâmicas de expulsão de suas comunidades tradicionais.

Palavras-chave: Direito à cidade. Mudanças climáticas. Paisagem. Legislação. Natal/RN.

¹ Este artigo fundamentou-se a partir da análise técnica das potenciais violações à proteção da zona costeira do município de Natal perpetradas pelo plano diretor do município, elaborado como subsídio ao Poder Judiciário (Ministério Público Federal – MPF) em suas argumentações técnicas para coibir as violações apontadas.

Sumário: **1** Introdução – **2** Direito à Cidade e as mudanças climáticas: movimentos e tensionamentos – **3** Historicizando a paisagem: o legado da proteção paisagística e ambiental no planejamento urbano do município de Natal – **4** Tire as construções da minha praia: analisando as flexibilizações e violações do sistema de proteção paisagística e ambiental na praia da Redinha e na Via Costeira – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O Direito à Cidade enquanto conceito² emula uma concepção de cidade e sociedade urbana desvinculada da prática alienada de produção – seja aquela intrínseca ao trabalho, seja a produção do espaço propriamente dito. De origem revolucionária, a discussão do pensamento lefebvriano a partir da práxis brasileira tem despertado, desde a chegada e disseminação de seus textos, nos ciclos acadêmicos de diversos campos e no seio dos movimentos sociais, discussões e tensionamentos que levam a outras compreensões e mobilizações,³ que antes não existiam perante a realidade do autor.

A discussão das mudanças climáticas é uma dessas novas questões que devem ser pensadas a partir de um projeto emancipador de cidade, no qual todos e todas tenham a garantia do mesmo espaço de vida pública. Diante dos efeitos adversos das mudanças climáticas, é mais do que necessário que essa discussão floresça para além dos muros da universidade, propagando-se na realidade cotidiana de luta – na boca do povo e na prática dos movimentos sociais –, tal qual uma vez ocorreu com o conceito do Direito à Cidade, transversalizando-a. Mais que isso, é necessário pensarmos essas novas concepções ao Direito à Cidade a partir das relações jurídicas contemporâneas, conjecturando quais as possibilidades e obstáculos na sua tutela – observando a trajetória desse processo e para onde poderemos chegar diante dos novos desafios urbanos que são colocados, principalmente em um contexto dependente e periférico como o brasileiro.

Assim, compreender os desafios impostos pelas mudanças climáticas passa, notoriamente, pela observação crítica da realidade, observando os diversos processos que transpassam a produção do espaço urbano, dentre eles aqueles vinculados a concepção e reedição de legislações urbanístico-ambientais, a fim de extrair estratégias para uma atuação emancipatória – no caso premeditado neste dossiê – nos campos do Direito Urbanístico e Ambiental.⁴ Nesse caso, este artigo

² LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2009.

³ TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos*, n. 104, p. 93-109, 2016.

⁴ Os autores especificamente atuam a partir de projetos de extensão e de pesquisa que, apesar da imbricação com os campos do Direito Urbanístico e Ambiental, pautam tais discussões pelo viés da Arquitetura e Urbanismo e do Planejamento Urbano. Cabe destacar tais atuações a partir dos projetos de extensão do

busca discutir essa questão a partir da experiência do município de Natal, suas legislações urbanístico-ambientais de proteção da paisagem e do meio ambiente – que desde a década de 1970 consolidaram um perfil de ocupação de uso e ocupação do solo mais condizente com a realidade geofísica do território –, as flexibilizações propostas a essas construções normativas recentemente e as suas possíveis implicações no contexto da emergência climática, destacando os desequilíbrios e desigualdades entre aqueles que se beneficiam monetariamente com essas alterações e os que serão diretamente afetados pelos impactos previstos.

A mutilação das leis e das paisagens no município de Natal é um processo que tem ocorrido no médio prazo,⁵ tensionado principalmente a partir do processo de revisão do Plano Diretor de Natal (PDN) (2017-2022), que consolidou, em meio a diversos problemas formais e de conteúdo, uma reedição nas leis de uso e ocupação do solo da capital potiguar que privilegiasse as demandas de setores econômicos específicos – como a construção civil e o turismo –, a despeito das reivindicações históricas de grupos da sociedade civil que resistem e permanecem nesses territórios, como as comunidades vulnerabilizadas da orla e os seus trabalhadores e trabalhadoras, como quiosqueiros e os pescadores artesanais – assessorados e acompanhados nesse processo por grupos de pesquisa e extensão universitários que monitoram e buscam a reparação das violações de direitos praticados.⁶

O sistema de proteção da paisagem e do meio ambiente do município de Natal até 2022 estava estruturado pelas suas Áreas Especiais de Controle de Gabarito,⁷ que demarcavam prioritariamente os territórios costeiros e circunvizinhos ao Parque Estadual Dunas do Natal, historicamente subdivididas entre Zonas Especiais de Interesse Turístico (ZET),⁸ a Área Especial de Controle de Gabarito do

Fórum Direito à Cidade e do Projeto Motyrum de Educação Popular em Direitos Humanos – Núcleo Urbano, vinculados ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo e ao Instituto de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DARQ e IPP/UFRN).

⁵ 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: Fórum, v. 8, n. 15, p. 203-226, 2022.

⁶ ATAÍDE, Ruth M. da C. *et al.* O novo plano Diretor de Natal: dois passos para trás e o que mais? In: SILVA, A. F. C. da; CLEMENTINO, M. do L. M. (Org.). *Reforma Urbana e Direito à Cidade*: Natal. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 113-128.

⁷ Conforme o art. 21 do PDN 2007, antecessor do novo plano, as Zonas de Proteção Ambiental (ZPA) também figuravam no rol das Áreas Especiais de Controle de Gabarito (AECGs). Estas não serão tratadas neste artigo, que irá centrar esforços na discussão sobre as ZET/AEITP.

⁸ São 4, as Zonas Especiais de Interesse Turístico: A ZET 1, localizada no setor costeiro da Praia de Ponta Negra, regulamentado em 1984 pela Lei nº 3.607, inserido sobre a Áreas Non Aedificandi, demarcada pelo Decreto Municipal nº 2.236/1979; a ZET 2, inserida no contexto da Via Costeira e regulamentado pela Lei nº 4.547/1994; a ZET 3, sob a orla central, no território contíguo às praias de Miami, dos Artistas, Praia do Meio e Santos Reis, no bairros de Areia Preta, Praia do Meio e Santos Reis, regulamentado pela Lei nº 3.639/1987; e a ZET 4, demarcado sob a praia da Redinha, na região Norte, não regulamentado até a revisão do PDN. O PDN 2022 alterou o nome dessas áreas para Áreas Especiais de Interesse Turístico Paisagístico (AEITP), propondo uma nova regulamentação para esses territórios, como será discutido a seguir.

entorno do Parque das Dunas e a Zona Especial Norte (ZEN). Para estas reflexões, daremos luz especificamente aos processos que ocorrem nos territórios da praia da Redinha, inserido no território da ZET/AEIP 4, mais diretamente vinculada aos grupos assessorados destacados, e a Via Costeira (ZET/AEIP 2), pela discussão histórica que perpassa o processo de sua consolidação a partir das lutas da pauta socioambiental.

A praia da Redinha, localizada em bairro homônimo da Região Norte do município de Natal, inserida na Mancha de Interesse Social do município, conforme PDN 2022,⁹ é uma praia popular, a única localizada na região, e reconhecida por sua paisagem marcante, constituída pelo trecho da sua orla estuarina, onde estão instalados edifícios importantes, como o Mercado Público da Redinha, o Redinha Clube, a Igreja de Pedra e a Igreja de Nossa Senhora dos Navegantes, abraçada pelas dunas da Área de Proteção Ambiental (APA) Genipabu, localizada entre o setor norte do bairro e o município de Extremoz. Historicamente conhecida como uma praia de veraneio importante no início do século passado, a praia da Redinha tinha na pesca artesanal uma de suas principais atividades econômicas. A despeito do seu caráter popular, esse trecho da orla tem sido reincidentemente pressionado, na intenção de uma reconfiguração das rotas turísticas, interligando a Via Costeira e a orla central ao litoral norte do estado.

A Via Costeira, por sua vez, é um setor estratégico para a atividade turística do município, criado na década de 1970 junto ao distrito hoteleiro, com o objetivo de interligar a orla central e a praia de Ponta Negra, na região Sul, fazendo parte do “Projeto Parque das Dunas/Via Costeira”, concebido a partir das expectativas da nascente indústria do turismo no estado nesse período. As propostas de adensamento e verticalização nesse território ainda não ocupado, feitas sem qualquer discussão pública, com a possível expulsão dos moradores das áreas vulneráveis do entorno e a especulação imobiliária – além dos riscos ambientais –, alavancou setores da sociedade civil contrários ao projeto e aos seus efeitos,¹⁰ que lograram algumas vitórias, com uma ocupação menos densa e vertical nesse trecho da orla – não conseguindo barrar o projeto por completo.

O contexto do processo de revisão do PDN reacendeu os antigos anseios dos setores da construção civil e turismo para estes territórios e outros, capitaneando

⁹ A Mancha de Interesse Social (MIS) inserida no Zoneamento do PDN 2007, e confirmada no PDN 2022, é um indicador da presença de população com renda até 3 salários mínimos em territórios precarizados e ainda não reconhecidos como Área Especial de Interesse Social (AEIS) (NATAL. *Lei Complementar nº 208, de 7 de março de 2022*. Dispõe sobre o plano diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2022).

¹⁰ BENTES SOBRINHA, Maria Dulce 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). São Paulo, 2001. 299 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo: 2001.

um novo movimento – a partir da correlação de forças redefinida – de flexibilização das legislações urbanístico-ambientais, promovendo novas frentes de ocupação e adensamento no território costeiro. Junto a isso, o município também tem promovido uma série de projetos urbanos de reestruturação das suas orlas marítima e estuarina, redefinindo a sua paisagem nas searas pública e privada, assumindo um forte compromisso com as atividades econômicas voltadas ao turismo de sol e mar. O contexto da emergência climática, no entanto, tem apresentado grandes desafios, principalmente no que tange ao aumento na ocorrência de variações críticas no aumento do nível do mar, pressionando as faixas de praia e suas ocupações – o que demonstra os contrassensos e as desmedidas verificadas nas alterações e nos projetos propostos no que tange aos desafios climáticos, que invariavelmente trarão maiores consequências às populações já vulnerabilizadas.

A partir desse contexto, apresentaremos a seguir as reflexões propostas em três tópicos: no primeiro, traremos ponderações desde o conceito do Direito à Cidade, imbricando-o com a discussão das mudanças climáticas – questionando como a mobilização do conceito pode e deve ser utilizada diante dos novos desafios –; em seguida, olharemos para o processo histórico de construção da paisagem do município de Natal, destacando o legado da proteção paisagística e ambiental no seu planejamento urbano; no terceiro tópico, analisaremos as flexibilizações e violações do sistema de proteção paisagística e ambiental do município, especificamente aquelas ocorridas nos territórios da praia da Redinha e da Via Costeira, demonstrando as possíveis alterações na paisagem que podem ocorrer a partir das novas legislações urbanístico-ambientais; por fim, nas conclusões, faremos uma reflexão considerando o que foi sistematizado, questionando justamente os contrassensos e as desmedidas, postos em prática a partir da gestão urbana municipal, com as suas possíveis consequências diante de um quadro crítico, no qual os territórios costeiros têm sido cada vez mais pressionados, tanto pelo mercado quanto pelos efeitos adversos das mudanças climáticas. As reflexões trazidas demonstram que a sanção do PDN 2022 abriu a porta para outras matérias legislativas que ampliam o cenário de retrocesso ambiental trazido pela normativa. Nesse processo, os territórios vulnerabilizados são deixados à míngua, atravessados pela pressão especulativa vinda tanto dessas alterações normativas como dos novos projetos urbanos, que desconsideram sistematicamente os efeitos adversos das mudanças climáticas.

2 Direito à Cidade e as mudanças climáticas: movimentos e tensionamentos

O Direito à Cidade possui, em sua discussão histórica, a possibilidade de projetar uma multiplicidade de significados, reunindo em sua construção diferentes

atores sociais, apontando desde para reivindicações imediatas por direitos até para noções principiológicas que envolvam a ideia de democracia, cidadania e autonomia.¹¹ O retorno à cidade e ao urbano como centralidade na discussão proposta por Lefebvre indicava a necessidade de perceber a produção do espaço como elemento central da discussão política; reivindicação consolidada no Brasil a partir da década de 1970, no contexto da ditadura civil-militar.

As ideias do autor sobre a vida cotidiana e seu lugar de destaque para a luta política encaixaram como uma luva ao processo historicamente construído pelas lutas dos movimentos sociais urbanos brasileiros, que, antes do golpe, viviam sua efervescência propositiva a partir do agenciamento de novas políticas públicas, como a reforma urbana¹² e a reforma agrária. Dessa forma, refletir sobre a concepção do Direito à Cidade a partir da realidade brasileira é considerar o papel dessas lutas urbanas na sua construção, destacando as divergências do contexto socioespacial aqui existente na década de 1970 daquele onde essas ideias primeiro floresceram, a partir do que suscitou o episódio de maio de 1968 na França. Nesse comparativo, a compreensão do Direito à Cidade como um direito “não jurídico”, uma demanda moral fundada em princípios de justiça, parte de uma noção original do conceito, viabilizada a partir da busca por uma cidade autêntica que pudesse ser usufruída como obra de arte, condição que é transformada no Brasil, onde a linguagem de direitos era – e ainda é – decisiva, onde a sua negação e a exploração dos trabalhadores sempre fez muito mais parte do vocabulário de reivindicação popular.¹³

Dessa forma, as implicações propriamente jurídicas do Direito à Cidade se anunciam muito claramente na construção das legislações urbanístico-ambientais brasileiras, estando, de princípio, vinculadas a uma série de diretrizes da política urbana.¹⁴ Elas estão diretamente inseridas no contexto do embate ocorrido durante a Constituinte na década de 1980, quando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) pressionou pela votação de uma emenda popular, construída por uma série de movimentos sociais urbanos, que desde a década de 1960 estavam discutindo as possibilidades da construção de uma cidade efetivamente mais justa.

¹¹ TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos*, n. 104, p. 93-109, 2016.

¹² Cabe destacar, nesse contexto, a organização ainda em 1963 do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (S.HRu), em Petrópolis-RJ, encabeçado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), onde discutiu-se uma agenda para uma urbanização progressista, refletindo sobre a transformação da habitação em responsabilidade estatal; as condições precárias das cidades brasileiras; o planejamento urbano ineficiente; e a questão fundiária brasileira.

¹³ TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos*, n. 104, p. 93-109, 2016.

¹⁴ “Já Edésio Fernandes reconhece a importância de *Le Droit à la ville*, mas afirma que o conceito mais acabado teria que ser buscado em *Du Contrat de citoyenneté*, última obra de Lefebvre, publicada em 1991. Nesse texto, o direito à cidade é incluído numa lista de direitos humanos que ampliaria a Declaração de 1789 e estabeleceria as bases para um novo contrato social. Nesse registro, a função social da propriedade e a participação popular são interpretadas como o conteúdo do direito à cidade” (TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos*, n. 104, p. 93-109, 2016. p. 105).

A inserção do capítulo da Política Urbana¹⁵ na Constituição Federal (CF) de 1988,¹⁶ a despeito de sua desidratação por atores contrários às perspectivas reformistas do movimento, representou um avanço na construção de políticas com certo teor emancipatório, em que pese todas as limitações a sua implementação, principalmente a partir da ação dos agentes hegemônicas na articulação da política urbana local.

Diante dessa conjuntura historicamente constituída das implicações propriamente jurídicas do Direito à Cidade, o conceito tem se expressado a partir do direito à dignidade humana, constituindo-se como um feixe de direitos, com uma variedade imensurável deles – incluindo o direito à moradia, à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos, ao lazer, à informação, à segurança, ao transporte público, à preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado.¹⁷ Com isso, se o Direito à Cidade se afirma como um apelo, uma exigência,¹⁸ nada mais justo do que encará-lo de forma expansiva, agregando sempre novas reivindicações pleiteadas a partir das lutas dos movimentos, coletivos e da sociedade civil organizada. É verídico, como Harvey nos lembra, que “a exigência, era, na verdade, uma ordem para encarar a crise nos olhos e criar uma vida urbana alternativa que fosse menos alienada, mais significativa e divertida, [...] conflitante e dialética, aberta ao futuro, aos embates [...] e à eterna busca de uma novidade incognoscível”.¹⁹ No entanto, como ele também nos recorda, é nas ruas que surge o mais importante, sendo a práxis o verdadeiro motor de construção de novas tutelas do Direito à Cidade.

São justamente as forças sociais excluídas do sistema jurídico, que a partir do apelo, da exigência, estabelecem novas fronteiras ao Direito à Cidade, a fim de “alterar o alcance do direito instituído ou oficial (estatal)”,²⁰ constituindo uma nova hermenêutica, que se estabeleça a partir da tutela dos direitos difusos e coletivos, a partir de um horizonte mais plural, justo e democrático para as cidades. Essa condição se estabelece a partir do pluralismo-jurídico, o qual emana potencialmente

¹⁵ A seara ambiental, por sua vez, possui um lastro anterior, a partir da Política Nacional de Meio Ambiental, disciplinada em 1981, pela Lei Federal nº 6.938, e depois recepcionada na CF de 1988. Sua criação “precoce” ocorre na esteira da conjuntura internacional, embalada pela agenda ambiental instituída desde a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano – Conferência de Estocolmo, em 1972, quando foi colocada em pauta a necessidade de alinhar o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente.

¹⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

¹⁷ CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. O estatuto epistemológico do direito urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATTO, Luigi (Coord.). *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 56-57.

¹⁸ LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2009. p. 117.

¹⁹ HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 11.

²⁰ CAVALLAZZI, Rosângela L. *O Plano de plasticidade na teoria contratual*. Rio de Janeiro, 1993. 315 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro: 1993. p. 70.

dos processos de autoconstrução dos/nos territórios populares, viabilizando “a construção de um repertório de legitimação de uma outra escala de juridicidade movida pela negligência do Estado enquanto provedor de infraestrutura urbana, habitação e cultura nos territórios populares”.²¹ Aqui, a negligência quanto à capacidade adaptativa das cidades pode garantir a construção de novos repertórios, que, enfim, tensionem as construções jurídico-normativas nesse processo.

Nesse sentido, a discussão das mudanças climáticas alberga uma série de novas disputas e paradigmas que precisam ser consideradas como estratégias de luta dentro dos movimentos sociais urbanos para que, assim, sejam paulatinamente inseridas pela tutela do Direito à Cidade, sendo substantivado dentro do campo do Direito. Esse processo passa invariavelmente pela indissociabilidade das pautas e embates travados nas searas do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental, principalmente diante de um contexto de antropização da natureza, onde tudo se torna pólis²² – discussão que encontra lastro na teoria lefebvriana da urbanização completa da sociedade. A indissociabilidade passa, portanto, pela compreensão de que as políticas ambientais necessitam estar associadas às políticas urbanas, de modo que a discussão sobre urbanização no contexto das mudanças climáticas passa pela consideração da salvaguarda do meio ambiente como medida de contenção dos efeitos adversos dessa nova condição global. Se a natureza, outrora expulsa do convívio humano, responde de forma violenta²³ – através das enchentes, secas, furacões e da mudança do clima, por exemplo –, é necessário trazê-la mais uma vez ao encontro da sociedade urbana, refletindo sobre uma vida urbana alternativa, como bem se refere Lefebvre. Para além da interseção de ambos os campos, no entanto, também é necessária uma ação articulada e interestelar entre as construções normativas, ampliando a capacidade de reconstrução dessa nova hermenêutica, mais afinada com uma condição estrutural do Direito à Cidade, que privilegie os mais vulnerabilizados.

Nessas condições, é igualmente necessário refletir que, se as respostas violentas da natureza revelam que os impactos da ação humana sobre o planeta atingiram níveis consideráveis, tais impactos não são ocasionados pela humanidade como um todo – ou ao menos não nas mesmas proporções –, de modo que

²¹ LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do Direito Autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia*. Salvador: EDUFBA, 2019. p. 31-32.

²² Contextualmente, essa condição de intervenção antrópica na natureza tem sido reconhecida como a era do Antropoceno – a despeito de sua não aceitação dentro do círculo preponderante das ciências da natureza. Nela, a dramática capacidade de transformação da base biofísica pela humanidade adquiriu níveis catastróficos (JARIA I MANZANO, Jordi. Tudo é polis: cidade, governança e Direito na era do Antropoceno. In: CAVALLAZI, Rosângela Lunardelli; FAUTH, Gabriela (Org.). *Direito e Urbanismo*. Rio de Janeiro: PROURB, 2018. v. 4, p. 151-175).

²³ SOUZA FILHO, Carlos Marés de. De como a natureza foi expulsa da modernidade. *Revista de Direitos Difusos*, v. 68, n. 1, p. 15-40, 2017.

existem desequilíbrios no metabolismo social de diferentes grupos, que possuem responsabilidades diferenciadas na implantação do processo de acumulação capitalista, o que gera impactos distintos no planeta Terra.²⁴ Esses impactos seguem uma lógica estrutural que se sobrepõe às relações dependentes do centro-periferia, onde o centro é responsável em grande medida por seu crescimento, de modo que não há equidade nas capacidades de transformação do globo e da cidade, tampouco na distribuição de responsabilidades pelos efeitos dessas transformações, havendo a necessidade da consideração de uma justiça redistributiva.²⁵ A cidade, como plano do conflito material do processo de acumulação, vai igualmente refletir esses desequilíbrios e desigualdades nas capacidades de transformação das cidades e, logicamente, dos ônus advindos das mudanças climáticas.

Com isso, a discussão do Direito à Cidade e das mudanças climáticas precisa ser expandida na direção da compreensão desses desequilíbrios e desigualdades, buscando a sua redistribuição, garantindo a salvaguarda das populações vulnerabilizadas, principalmente aquelas que se encontram em áreas de risco, mais suscetíveis aos efeitos adversos dos regimes atípicos de chuvas, do avanço do nível do mar, da elevação extrema das temperaturas, dentre outras problemáticas. Nesse contexto, a “ambientalização” das lutas urbanas – e, por consequência, a “urbanização” das lutas ambientais – se torna um movimento necessário, na busca por uma leitura ampliada do campo do Direito, buscando, a partir do tensionamento dos instrumentos jurídico-urbanísticos e ambientais, promover contraposições que nos levem à garantia de cidades mais sócio e ambientalmente justas.

Essa interseção entre lutas urbanas e ambientais encontra lastro no histórico processo de construção do planejamento urbano do município de Natal, no qual, desde o fim da década de 1960, há uma interação propositiva entre ambas as pautas a partir da atuação de movimentos sociais e da sociedade civil. A construção do sistema de proteção da paisagem e do meio ambiente, que persistiu até meados de 2022, antes da consolidação e promulgação do novo Plano Diretor de Natal (PDN), é resultado dessa trajetória, representando a consolidação de um sistema que por cerca de cinquenta anos estabeleceu um modelo de ocupação menos denso nas orlas marítima e estuarina do município, hoje duramente afetada pelos efeitos adversos das mudanças climáticas. A articulação das lutas urbanas e ambientais, apresentadas a seguir, portanto, foi fator essencial para a criação de mecanismos e instrumentos que poderiam, diante dos novos desafios climáticos, serem reajustados.

²⁴ JARIA I MANZANO, Jordi. El Dret, l'antropocè i la justícia. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v. 7, n. 2, 2016.

²⁵ JARIA I MANZANO, Jordi. Tudo é polis: cidade, governança e Direito na era do Antropoceno. In: CAVALLAZI, Rosângela Lunardelli; FAUTH, Gabriela (Org.). *Direito e Urbanismo*. Rio de Janeiro: PROURB, 2018. v. 4, p. 151-175.

A alteração das correlações de força, no entanto, atuou em sentido contrário ao enfrentamento desses desafios, advogando em favor da flexibilização das legislações urbanístico-ambientais – demanda histórica dos setores da construção civil e do turismo –, possibilitando novos padrões de ocupação costeira, que afetarão diretamente os grupos sociais vulnerabilizados que ainda residem nesses territórios.²⁶ Diante das crescentes pressões urbanísticas e dos desafios impostos pelas mudanças climáticas, torna-se fundamental compreender o legado da proteção paisagística e ambiental no planejamento urbano de Natal, bem como os caminhos para a sua efetivação frente às novas diretrizes normativas. Apresentaremos, a seguir, a construção histórica desse sistema de proteção, apontando posteriormente as alterações que ocorreram em virtude do novo PDN e de legislações correlatas aprovadas *a posteriori* – focando nos territórios da praia da Redinha e da Via Costeira, como já destacado.

3 Historicizando a paisagem: o legado da proteção paisagística e ambiental no planejamento urbano do município de Natal

A cidade de Natal possui uma configuração paisagística única, que resulta da interação entre seus elementos naturais e as dinâmicas urbanas em seu histórico processo de ocupação, mediada pelas diferentes versões de seu plano diretor municipal – desde a década de 1980²⁷ – a partir do viés da salvaguarda da paisagem e da manutenção dos serviços ambientais prestados pelos espaços naturais e sua relação com a infraestrutura urbana. Tais condições ocorreram, em grande medida, principalmente quando falamos da ocupação das orlas marítima e estuarina, localizadas em cotas mais baixas, devido à expansão da mancha urbana de forma lenta e gradual nesses setores, ocupada preponderantemente até o início do século XX por grupos sociais mais vulnerabilizados; situação revertida logo em seguida com o interesse das classes dominantes da cidade pelo ideal de contemplação e interação com o mar, em consonância com os costumes que surgiam a partir da então capital do país, o Rio de Janeiro, devido a influência europeia.²⁸

²⁶ ATAÍDE, Ruth M. da C. *et al.* O novo plano Diretor de Natal: dois passos para trás e o que mais? In: SILVA, A. F. C. da; CLEMENTINO, M. do L. M. (Org.). *Reforma Urbana e Direito à Cidade*: Natal. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 113-128.

²⁷ Antes da concepção dos planos diretores municipais conforme os modelos atuais, o município de Natal passou por uma série de planos urbanísticos desde o início do século XX. Anterior ao PDN 1984, destacamos a elaboração, em 1968, dos estudos e propostas do Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal (Plano Serete), no qual foram evidenciadas as primeiras preocupações com os atributos ambientais do município, suas especificidades topográficas e belezas naturais, indicando a necessidade de sua proteção (ATAÍDE, Ruth M. da 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-Brasil*. Barcelona, 2013. 616 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidad de Barcelona. Barcelona: 2013).

²⁸ SILVA, Rodrigo. *Tinha uma praia no meio do caminho: a retenção especulativa do solo urbano em faixas litorâneas de Natal submetidas ao controle de gabarito da ZET-3*. Natal, 2022. 260f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: 2022.

Essa inversão de interesses concretizou-se a partir da década de 1970, quando a inserção da indústria do turismo no estado vinculou a sua capital a uma série de investimentos públicos e privados – com financiamento público. A grande quebra do antigo paradigma, que suscitou movimentos de resistência contrários ao novo projeto de cidade costeira que ia sendo gestado, foi o projeto Parque das Dunas-Via Costeira, elaborado a partir de 1977 e gradativamente implantado até o ano de 2006 – mas não em sua completude.²⁹ O projeto foi contestado nas esferas técnicas e populares a partir de preocupações diversas, como a criação de barreiras que alterariam as dinâmicas dos ventos, os impactos ambientais à faixa litorânea e às dunas³⁰ e a pressão imobiliária e especulativa gerada pela provável valorização após a construção do parque hoteleiro e residencial multifamiliar, culminando com a gentrificação das localidades populares do entorno – com destaque para a comunidade de Mãe Luiza, localizada na orla central do município. Além disso, questionou-se a ausência de discussões públicas a respeito do projeto – herança da lógica autoritária e tecnocrática que guiou o planejamento ao longo da década de 1970.³¹

É nesse contexto que, entre 1976 e 1984, o município de Natal elabora e aprova o Plano Diretor de Natal (PDN) de 1984, instrumento jurídico-urbanístico, que, discutido em meio ao processo de redemocratização pós-golpe militar (1964-1985), na esteira da abertura política e da reorganização partidária no país, recebeu a atenção de uma série de movimentos sociais organizados, que resistiam a partir da luta pela Reforma Urbana, que floresceu no contexto anterior ao regime autoritário. Com a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente como pano de fundo (1981), a sociedade civil organizada articulou como demanda a necessidade de imbricar a problemática ambiental com o processo de gestão do uso e ocupação do solo, reivindicando o Direito à Cidade a partir desse entrelaçamento de discussões, relacionando-as fortemente à proteção da paisagem. A identificação dos potenciais paisagísticos do território, juntamente com as lutas contra o processo de verticalização na orla central do município, foi o motor necessário para alavancar

²⁹ O Decreto nº 7.538/1979 assinado pelo Governador Tarcísio Maia, declarou a área de implantação do projeto como de “utilidade pública”, prevendo originalmente os usos residenciais de apoio ao desenvolvimento da atividade turística (não executado); equipamentos e serviços complementares (pontualmente executados); um centro de convenções (executado); a residência oficial do governador (atual Hotel Barreira Roxa); áreas de acampamento e clubes (que funcionaram por um curto período de tempo); espaços para colônias de férias, recreação, educação, cultura, serviços manuais, padarias, confeitarias (não executados); transportes (baixa integração de linhas de transporte coletivo, mesmo nos dias atuais) e comunicações (conectado na mesma medida da infraestrutura do restante da cidade).

³⁰ DUARTE, Marise C. de S. *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. Natal, 2010. 617 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: 2010.

³¹ ATAÍDE, Ruth M. da 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-Brasil*. Barcelona, 2013. 616 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidad de Barcelona. Barcelona: 2013.

como reivindicação o necessário controle das alturas das edificações que avançavam sobre a orla, alterando o padrão socioeconômico da nova paisagem.³²

Observando a transformação na ocupação do solo com o incremento do turismo e a consequente valorização fundiária e imobiliária da zona costeira da cidade, o PDN 1984³³ introduziu estratégias de gestão do meio ambiente e da paisagem, antecipando as estruturas de gerenciamento costeiro consecutivas à CF 1988, tanto no âmbito federal quanto municipal. Ainda sob uma perspectiva funcionalista, o Plano definiu zonas específicas com o intuito de proteger a paisagem de parte da orla da cidade, fixando um gabarito máximo de 7,5 metros de altura, até que fossem devidamente regulamentadas em lei posterior. As Zonas Especiais de Interesse Turístico (ZET), como ficaram conhecidas essas estratégias de gestão do meio ambiente e da paisagem, foram estabelecidas para regulamentar o uso e a ocupação do solo na zona costeira, buscando equilibrar desenvolvimento urbano e valorização do patrimônio natural. Delimitadas inicialmente em três frações territoriais (localizadas, respectivamente, nas faixas da praia de Ponta Negra – 1 –; da Via Costeira – 2 –; e das praias de Miami, Areia Preta, Praia dos Artistas, Praia do Meio e Praia do Forte – 3) as ZETs foram regulamentadas por leis específicas anos depois. Entre as principais diretrizes, destacava-se o controle da altura das edificações, visando preservar a visibilidade de marcos paisagísticos e turísticos e reforçando a integração entre planejamento urbano e conservação ambiental.

Nos Planos Diretores seguintes, anteriores ao atual, notava-se a continuidade na articulação das estratégias de proteção adotadas, com sua reafirmação e ampliação. No PDN 1994,³⁴ as ZETs foram inseridas no rol das Áreas Especiais como Área de Controle de Gabarito (AECG), incluindo a Redinha e a AECG do Entorno do Parque das Dunas. O PDN 2007³⁵ delimitou a praia da Redinha como ZET 4 e instituiu a Zona Especial Norte (ZEN), à margem esquerda do Rio Potengi, criada pelo reconhecimento do elevado valor cênico-paisagístico do Ecossistema Manguezal e

³² O processo de finalização da elaboração do PDN 1984 se deu em meio a disputa na construção dos espigões na rua Pinto Martins, dois edifícios de 16 andares – um *flat-service* e outro de uso residencial multifamiliar. A atuação do movimento contrário à construção fez coro à discussão sobre a preservação das paisagens emblemáticas, o que resultou na adoção de controles urbanísticos rígidos do gabarito das edificações na orla a partir da criação das ZETs (SILVA, Rodrigo. *Tinha uma praia no meio do caminho: a retenção especulativa do solo urbano em faixas litorâneas de Natal submetidas ao controle de gabarito da ZET-3*. Natal, 2022. 260f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: 2022).

³³ Antes do PDN 1984, cabe destacar que a articulação já lograva êxito a partir da criação da primeira norma para o controle da ocupação do solo para proteção da paisagem, a Área *Non Aedificandi* (ANA) de Ponta Negra, instituída pelo Decreto Municipal nº 2.236/1979, que delimitou o impedimento de construção em nove quadras lindas à Avenida Engenheiro Roberto Freire, visando preservar a perspectiva visual, do ponto de vista dos transeuntes, a um dos principais cartões postais de Natal, o Morro do Careca. No PDN 2022, esse Decreto foi alterado para recepcionar a possibilidade de construção nessas quadras abaixo da cota de calçada da avenida.

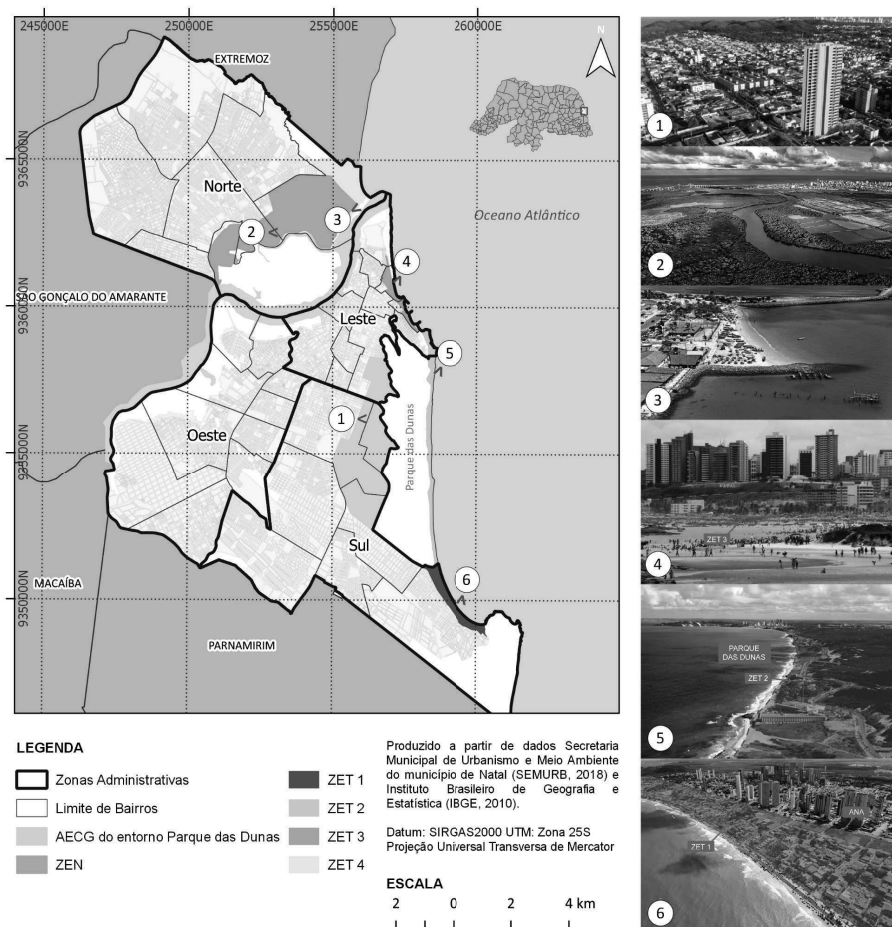
³⁴ NATAL. *Lei Complementar nº 007/1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 1994a.

³⁵ 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.

Estuário Potengi-Jundiá. Esses instrumentos articularam um período venturoso do planejamento urbano do município de Natal, que definiu a proteção da paisagem como uma importante diretriz no seu ordenamento territorial (Figura 1).

O PDN 2007, portanto, representou a concretização de um forte sistema de proteção da paisagem urbana e do meio ambiente, que garantiu a preservação das vistas cênicas em pontos estratégicos do território ao mesmo tempo cristalizou a permanência de remanescentes ambientais importantes para o território, ratificando tais questões como diretrizes para o ordenamento territorial do município, o que de certa forma antecipou estratégias importantes para o fortalecimento desses territórios frente aos efeitos adversos das mudanças climáticas.

Figura 1. Áreas de Controle de Gabarito do município de Natal, no PDN 2007



Fonte: Silva; Ataíde; Santos (2023).

Apesar das palavras “clima” ou “climático(a)” não figurarem como termos comumente utilizados no planejamento territorial “pós-constituente” no município de Natal, nota-se a existência de uma certa correspondência entre as prescrições urbanísticas propostas, o cenário que estas pretendiam construir³⁶ e as diretrizes para uma ocupação mais “resiliente” a esses efeitos, o que demonstra que o processo de “ambientalização” das lutas urbanas criou bases sólidas para o enfrentamento dos desafios climáticos atuais. Cabe destacar, é claro, que esse prognóstico não afirma que a vigência do PDN 2007 garantiu sua total eficácia a partir de uma forma urbana condizente com a totalidade de seus parâmetros, tampouco, que tais parâmetros representaram em sua completude os objetivos finais do plano, de pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade e da propriedade.³⁷ Dessa forma, apesar da pauta das mudanças climáticas não estar diretamente colocada nas discussões, entende-se que os esforços de frear o adensamento construtivo e o avanço da ocupação em áreas ambientalmente sensíveis cumpriu, junto com a urbanização “tardia” da capital potiguar, a função de proteger sua paisagem, o que também inclui as comunidades que ocupam sua franja litorânea.

No entanto, os resultados da revisão do PDN, que suscitam no atual instrumento em vigor, demonstram que a despeito da utilização do vocabulário das novas pautas ambientais,³⁸ essas não possuem sustentação lógica ou qualquer relação direta com os parâmetros urbanísticos definidos em todo o território do município, principalmente sobre sua orla marítima e estuarina. Como veremos a seguir, as alterações promovidas pelo PDN 2022 e leis correlatas nos parâmetros de uso e ocupação do solo demonstram uma total desconexão com as próprias diretrizes e objetivos demarcados pelo regramento, o qual, estabelece, inclusive, a elaboração de um Plano Municipal de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas (PMMC). Em que pese a definição do PMMC em dezembro de 2024, com colaboração técnica de instituições de referência sobre o tema,³⁹ a sua formulação transcorreu sem participação social, colocando em xeque os compromissos firmados pela municipalidade em seu discurso. Considerando o exposto, apresenta-se a seguir

³⁶ Isto fica claro em trechos como “[...] garantir a ocupação do solo de forma adequada às características do meio físico, bem como garantir o equilíbrio climático da cidade [...]” (art. 30 do PDN 1994, e 29, do PDN 2007), que apareciam desde a década de 1990, ou “[...] as Áreas de Controle de Gabarito [...] são aquelas que, mesmo passíveis de adensamento, visam proteger o valor cênico-paisagístico, assegurar condições de bem estar, garantir a qualidade de vida e o equilíbrio climático da cidade [...]” (art. 21 no PDN 2007), já na vigência do plano anterior ao atual.

³⁷ 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. Art. 2º.

³⁸ O novo PDN, por exemplo, cita em seu texto a palavra “clima” e suas variáveis – climático(a) – 52 vezes.

³⁹ Elaborado pela SEMURB, na sua dimensão Técnica contou com a participação do Grupo de Estudos Observacionais e de Modelagem da Interação Biosfera-Atmosfera (GEOMA), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE/COENE) (PREFEITURA disponibiliza Plano de Mudanças Climáticas para consulta da população. *Portal da Prefeitura do Natal*, Natal, 23 dez. 2024. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/news/post2/41552>. Acesso em: 06 abr. 2025).

as principais alterações verificadas na legislação urbanística de Natal, com efeitos sobre a violação de direitos socioambientais na orla marítima central de Natal.

4 Tire as construções da minha praia: analisando as flexibilizações e violações do sistema de proteção paisagística e ambiental na praia da Redinha e na Via Costeira

À luz da trajetória histórica, as transformações promovidas desde a revisão do PDN 2022 resultaram no enfraquecimento dos instrumentos de proteção paisagística e ambiental no município de Natal, indo na contramão desse processo. Com isso, essas mudanças, marcadas por sucessivas flexibilizações e unificações normativas,⁴⁰ comprometeram potencialmente a preservação de áreas sensíveis e reduziram a efetividade das salvaguardas antes estabelecidas. Importante destacar que a reconfiguração desses instrumentos compõe um conjunto maior de alterações legislativas, ocorridas no âmbito do processo de revisão do PDN e de outras legislações posteriores, que prejudicaram não apenas a salvaguarda da paisagem e do meio ambiente, mas também o direito à permanência de populações vulnerabilizadas nas áreas centrais do município, compactuando com os interesses especuladores e negociais dos setores da construção e do turismo, que, de forma consorciada, atuaram junto à gestão municipal na completa inversão dos paradigmas do planejamento urbano local.⁴¹

Na legislação atual (2022), as ZETs foram reestruturadas sob a forma das Áreas Especiais de Interesse Turístico e Paisagístico (AEITP), mantendo a definição e os objetivos originais do antigo subzoneamento, controlando o gabarito em áreas passíveis de adensamento a fim de “proteger o valor cênico-paisagístico, assegurar as condições de bem-estar, garantir a acessibilidade e a qualidade de vida e o equilíbrio climático da cidade e fortalecer a atividade turística”.⁴² As flexibilizações nos parâmetros urbanísticos que foram introduzidas, contudo, enfraqueceram esses princípios, comprometendo a eficácia das medidas de proteção e colocando em risco o caráter especial dessas áreas a partir da definição de novos limites de gabarito completamente desconectados com suas intenções iniciais – como veremos

⁴⁰ Em 2024, foi sancionada a Lei nº 7.801, de 23 de dezembro de 2024, que unificou a regulamentação das cinco AEITPs em um único diploma legal, desconsiderando as especificidades de cada território. Destaca-se que as AEITPs 1, 2 e 3 já eram regulamentadas por normativas específicas desde 1987.

⁴¹ ATAÍDE, Ruth M. da C. *et al.* O novo plano Diretor de Natal: dois passos para trás e o que mais? In: SILVA, A. F. C. da; CLEMENTINO, M. do L. M. (Org.). *Reforma Urbana e Direito à Cidade*. Natal. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 113-128.

⁴² NATAL. *Lei Complementar nº 208, de 7 de março de 2022*. Dispõe sobre o plano diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2022. Art. 25.

a seguir, especificamente para as AEITP 2 e 4 –, que delimitam os territórios de Redinha e Via Costeira.

Para além da redefinição dos gabaritos impostos para essas áreas, outras alterações foram realizadas a fim de maximizar o ganho de área construída disponível. A substituição dos Coeficientes de Aproveitamento (CA), dispostos no subzoneamento das regulamentações das antigas ZETs, pelos coeficientes máximos definidos para as bacias de esgotamento sanitário⁴³ estabeleceu um critério baseado exclusivamente na capacidade da infraestrutura existente, desconsiderando as particularidades paisagísticas e ambientais das AEITPs, o que reduz significativamente a efetividade desse instrumento de proteção. A adoção de CA mais elevados do que os anteriormente praticados, algo que se estendeu por todo o município, age contra o caráter especial dessas áreas, tornando irrelevantes as diretrizes específicas do zoneamento – mesmo com a imposição de limites de gabarito que, por si só, não garantem a preservação dos objetivos originais do instrumento. Além disso, do ponto de vista ambiental, o aumento do CA para todo o território costeiro pode intensificar a sobrecarga de áreas já fragilizadas pelas alterações nas dinâmicas marinhas e estuarinas decorrentes da elevação do nível do mar, indo de encontro ao equilíbrio “climático” determinado na definição dessas áreas especiais.

Com relação a AEITP 4, essa área de alto valor cênico-paisagístico também enfrenta desafios decorrentes das recentes alterações normativas. Situada na margem esquerda do Rio Potengi, no bairro da Redinha, destaca-se pela beleza das orlas estuarina e marítima e da presença das dunas e manguezais, fazendo divisa com a Área de Proteção Ambiental (APA) Genipabu e as Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs) 8 e 9, reforçando sua sensibilidade ambiental. Até o PDN anterior, o limite de gabarito da AEITP 4 era de 7,5 metros, delimitação proposta no PDN 1984 para essas áreas especiais com o objetivo de preservar a paisagem até a aprovação de suas respectivas regulamentações. Ignorando os aspectos físico-ambientais da região, sua conexão com a APA Genipabu e a composição paisagística que hoje destaca os seus marcos, o PDN 2022, sem qualquer fundamentação técnica, autorizou a utilização do parâmetro de 30 metros de altura como limite de gabarito para novas edificações na área.

⁴³ NATAL. *Lei Complementar nº 208, de 7 de março de 2022*. Dispõe sobre o plano diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2022. Art. 27.

Vale destacar que, antes do processo de revisão do PDN, ocorreram algumas iniciativas de regulamentação para esse trecho específico, que nunca foram concluídas. Em 2015, a primeira tentativa de regulamentação, criada em 2008, foi substituída por uma nova, elaborada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo do município (SEMURB)⁴⁴ e aprovada pelo Conselho de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Natal (CONPLAM) em 2017,⁴⁵ que não foi encaminhada para o Legislativo Municipal. A proposta previa a subdivisão da área em quatro subzonas de Controle Urbanístico e Ambiental, três subzonas de Preservação Ambiental e uma área especial correspondente à poligonal da AEIS da África,⁴⁶ cada uma com diretrizes urbanísticas específicas, sobre as quais se sobrepunham duas Áreas de Controle de Gabarito (Figura 2), com as devidas adaptações ao novo subzoneamento. Além disso, adotava-se um cálculo de gabarito baseado em um cone visual, tomando como ponto de referência a vista a partir da Ponte Newton Navarro, resultando em edificações com alturas graduais, menores próximas à orla e progressivamente mais altas à medida que se afastam do litoral.⁴⁷

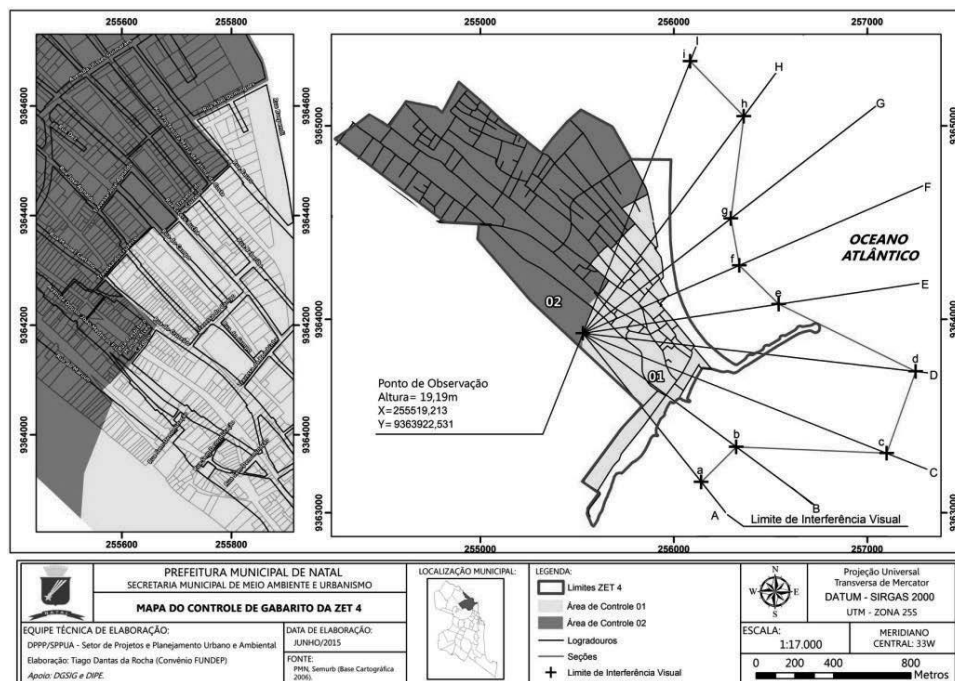
⁴⁴ A SEMURB é o órgão da administração direta municipal responsável pelo controle urbanístico e ambiental do município, atuando tanto no licenciamento e na fiscalização de obras públicas e privadas como na gestão e planejamento de políticas públicas para o ordenamento urbano e ambiental da cidade. Foi o órgão que se responsabilizou, a partir de sua Secretaria Adjunta de Informação, Planejamento Urbanístico e Ambiental (SAIPUA), pela coordenação técnica do processo de revisão que sucedeu no PDN 2022 e pela discussão de legislações correlatas posteriores.

⁴⁵ O CONPLAM foi criado em 1973, atualmente vinculado à SEMURB, e atua no controle social do planejamento urbano, do meio ambiente e dos recursos públicos vinculados aos Fundos de Urbanização (FURB) e do Meio Ambiente (FUNAM) do município, a partir do funcionamento de suas câmaras especializadas. Sobre as discussões remetidas quanto a regulamentação da antiga ZET 4, as mesmas ocorreram na Reunião Ordinária nº 262, realizada em outubro de 2017.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Em relação ao critério utilizado para a definição do gradiente de gabarito: “A metodologia adotada, que define alturas máximas a partir de um ponto de vista na ponte, parece forçadamente buscar pontos de observação ou mirantes quase virtuais, privilegiando brevemente o campo visual das dunas, voltado principalmente para os motoristas que atravessam a ponte”. Embora a valorização do ambiente natural que envolve a Redinha – incluindo as dunas de Genipabu e a faixa costeira marítima e fluvial – seja essencial, observa-se uma tendência a priorizar a paisagem do entorno em detrimento das características específicas do local (SOUSA. Larissa N. *Ver a Redinha*: estudo sobre a densidade construtiva projetada a partir do PDN 22 e seus impactos na paisagem. Natal, 2024. 219f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: 2024. p. 61).

Figura 2. Mapa de controle de gabarito na proposta de regulamentação da então ZET 4, atual AEITP 4



Fonte: SEMURB (2015).

Dessa forma, além de carecer de fundamentação técnica, o gabarito uniforme de 30 metros proposto pelo PDN 2022 para toda a Redinha pelo atual PDN 2022 desconsidera o trabalho e os recursos previamente desenvolvidos pela SEMURB e pelo CONPLAM, além de negligenciar o processo do Sistema de Gestão Democrática e Planejamento Urbano e Ambiental do município. Embora houvesse divergências sobre a proposta, percebeu-se o esforço da SEMURB em conduzir estudos sobre as fragilidades socioambientais e as especificidades da praia da Redinha. No entanto, essa perspectiva não foi contemplada na revisão do PDN e, posteriormente, na regulamentação das AEITPs em 2024.⁴⁸

Com a nova regulamentação, havia a expectativa de que os estudos urbanísticos e ambientais fossem incorporados ao processo, de modo a restringir ou, ao menos, justificar os níveis de flexibilização da ocupação do solo na Redinha. No entanto, a legislação aprovada apenas reafirmou os limites elevados de gabarito,

⁴⁸ NATAL. *Lei Complementar nº 7.801, de 23 de dezembro de 2024*. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo e estabelece prescrições urbanísticas das Áreas Especiais de Interesse Turístico e Paisagístico – AEITPs, instituídas pela Lei Complementar nº 208, de 07 de março de 2022, e dá outras providências. Natal: DOM, 2022.

sem a realização dos estudos necessários ou referência às análises conduzidas em 2015, as quais, de certa forma, consideravam condicionantes sociais e físico-ambientais da região. A regulamentação ainda previu incentivos para empreendimentos com fachada ativa, incluindo um acréscimo de 50% no CA e a exclusão da área do térreo do seu cálculo. Na praia da Redinha esses benefícios podem elevar o CA para mais de 4,5 em determinadas quadras. No entanto, a proposta desconsidera as particularidades do território, uma vez que, para alcançar esses índices na maioria das quadras, seria necessário o remembramento de vários lotes,⁴⁹ conforme projeção das edificações para a Praia da Redinha (Figura 3), evidenciando o impacto significativo da verticalização na paisagem local.

Figura 3. Vista aérea panorâmica da possibilidade de ocupação da Praia da Redinha, destacando a região do Redinha Clube, Igreja de Pedra e Capela de Nossa Senhora dos Navegantes



Fonte: Produzido pelos autores (2025) com foto de Alex Régis (2024).

⁴⁹ SOUSA, Larissa N. *Ver a Redinha: estudo sobre a densidade construtiva projetada a partir do PDN 22 e seus impactos na paisagem*. Natal, 2024. 219f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: 2024.

O adensamento elevado em uma zona costeira ambientalmente sensível, exposta a riscos naturais como marés, ventos e erosão, além de contradizer os objetivos de mitigação e adaptação da cidade as mudanças climáticas definidas no PMMC do município de Natal, demonstra a necessidade de um planejamento urbano que vá além da simples definição de gabaritos. A uniformidade das alturas permitidas faz com que os edifícios atinjam proporções semelhantes à das dunas, reduzindo sua imponência e alterando drasticamente a composição visual da orla. Além disso, a substituição do traçado tradicional das ruas e da escala menor das construções por grandes volumes construídos possivelmente resultará em uma paisagem monótona e descaracterizada. A falta de consideração por aspectos como o remembramento de lotes e a integração com as características locais reforça o descolamento entre os objetivos de sustentabilidade ambiental do Plano Diretor e as prescrições urbanísticas, evidenciando a necessidade de introduzir diretrizes urbanísticas mais criteriosas para preservar a identidade e a sustentabilidade da Redinha.

No caso da AEITP 2, sobreposta ao território da Via Costeira, as alterações normativas apresentam um alto grau de complexidade por tratar de uma área que relaciona diferentes níveis do zoneamento urbano-ambiental do município de Natal, os quais todas foram duramente tensionados durante o processo de revisão do PDN 2022. Para além da área especial, sobreposta à Zona Adensável do Macrozoneamento, o território faz intersecção a ZPA 2, que delimita o Parque Estadual Dunas de Natal e a área de Tabuleiro Litorâneo adjacente ao Parque, o qual, por sua vez, faz/fazia limite a AECG do Entorno do Parque das Dunas.

A Via Costeira, oficialmente nomeada como avenida Senador Dinarte Mariz, é elemento estruturante do Projeto Parque das Dunas/Via Costeira, cujo objetivo, além de criar o distrito hoteleiro e o parque, pretendia urbanizar a então favela de Mãe Luiza, localizada no seu entorno. Embora concebidos de forma articulada, a regulamentação e gestão dessas áreas transcorreram de forma setorial ao longo do tempo, com a jurisdição da via feita pelo Departamento de Estradas e Rodagens do Rio Grande do Norte (DER), e do Parque, pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do RN (IDEMA). Mãe Luiza, por sua vez, foi reconhecida como bairro em 1958 e instituída como AEIS, em 1995, garantindo suas conquistas no processo de urbanização a partir das lutas sociais. Dessa forma, o que seria um projeto integrado, resultou em três frações que convivem sob disputas e tensões permanentes no contexto interno e naquele que articula a expansão urbana do município de Natal e região, expressando-se no seu zoneamento urbano-ambiental, como já explicitado.

Nessa dinâmica, os processos de regulação do uso e ocupação do solo pelo município evidenciam, em distintas fases, pactos e rupturas em torno da proteção

socioambiental e notadamente dos atributos da paisagem.⁵⁰ Nesse contexto, a ZPA 2, assim como as demais zonas com funções ambientais, está identificada e demarcada pelas suas maiores fragilidades, o que demandou a proteção dos seus aspectos ambientais, ecológicos, paisagísticos, históricos, arqueológicos, turísticos, culturais, arquitetônicos e científicos. A preservação e recuperação do conjunto ambiental nativo da região, para além disso, atuou como estratégia de mitigação das mudanças climáticas, compondo medida fundamental para a criação de sumidouros de carbono. Somado a esse esforço, a demarcação do território dessa ZPA como Unidade de Conservação (UC), nos termos da lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), ocasionou a criação da AECG do Entorno do Parque das Dunas, que funcionou como uma zona de amortecimento, correspondendo ao “entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”.⁵¹ Assim, a sua sumária extinção pelo PDN 2022, por si só, já revelava riscos danosos às funções ambientais dessa fração do município.⁵²

Para além dos impactos dessa liberação de gabarito sobre o Parque das Dunas (ZPA 2), a verticalização e as mudanças no uso do solo autorizadas para os lotes inseridos no setor hoteleiro, na atual AEITP 2, apontam para o agravamento desse quadro, principalmente no que trata dos processos de erosão costeira e de movimento de massas nessa área, conforme demarcado pelo próprio PDN 2022,⁵³ e para o profundo comprometimento da paisagem e das suas áreas de preservação (Figura 4).

⁵⁰ O PDN 1994 e 2007 definiram o macrozoneamento na perspectiva do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, da função social da propriedade e da racionalização dos recursos e da infraestrutura urbana, instituindo as Zonas Adensável, de Adensamento Básico e de Proteção Ambiental, esta última delimitada em 10 (dez) frações, cada uma delas a ser objeto de regulamentação específica, orientando os parâmetros de uso e ocupação do solo e suas estratégias de conservação e preservação.

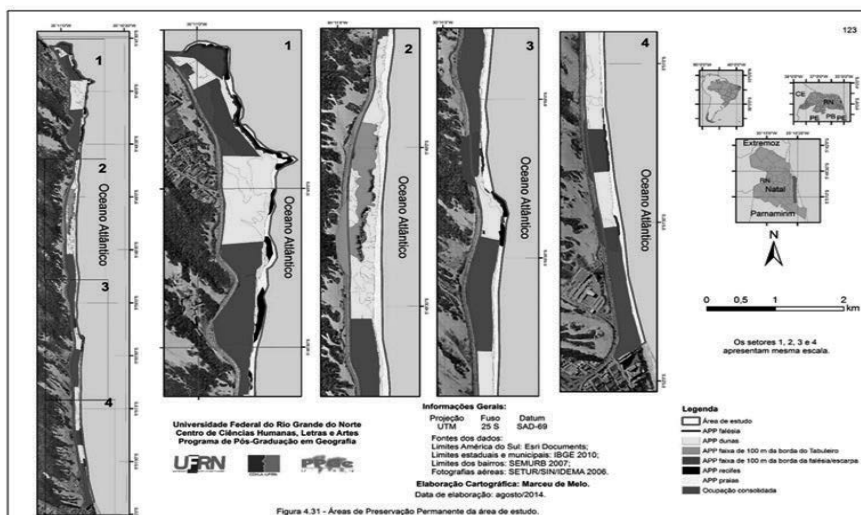
⁵¹ BRASIL. *Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. DOU: Brasília, 2000. Art. 2º, XVIII.

⁵² Por estar sobreposta à Zona Adensável da cidade, desde que foi instituída, a área também é, tal qual a Redinha, fortemente pressionada pelos segmentos imobiliários e proprietários fundiários. Estes, em 2007, buscaram aumentar o limite máximo de gabarito permitido para porções da AECG e, em 2022, conseguiram extingui-la. Na primeira ocasião, ressalta-se que o PDN 2007 chegou a ser publicado com as referidas alterações, no entanto, o êxito do pleito da Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN) suspendeu a decisão.

⁵³ NATAL. *Lei Complementar nº 208, de 7 de março de 2022*. Dispõe sobre o plano diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2022. Mapas 14 e 15.

Figura 4. Áreas de Preservação Permanente e Áreas de Preservação identificadas na Via Costeira

Figura 25: Áreas de Preservação Permanente e Áreas de Preservação identificadas na Via Costeira



Fonte: Melo, 2014.

Fonte: Melo (2014).

Os empreendimentos hoteleiros instalados na Via Costeira convivem há anos com processos erosivos, o que exige um controle adequado do uso e ocupação, considerando a relevância do seu valor cênico-paisagístico, sua importância turística para o município e, sobretudo, as pressões e os impactos das altas energias das forças meteoceanográficas sobre a linha de costa, sobretudo das ondas.⁵⁴ A regulamentação atual da AEITP 2 redefine os padrões de uso e ocupação do solo, notadamente o controle de gabarito, retomando as definições do PDN 1994⁵⁵ que já foram objeto de avaliação no processo de revisão do PDN 2007⁵⁶ e no qual atestou-se a sua inadequação, devido às fragilidades ambientais da área. A possibilidade de os empreendimentos atingirem até 15 metros de altura (Figura 5 e 6) – anteriormente limitada ao nível da calçada da avenida com exceção dos lotes cujas características topográficas já impedissem a visualização da paisagem, onde, no caso, poder-se-ia construir edificações com altura de até 7,5 metros – demonstra a ruptura e a violação de direitos ao usufruto da paisagem e a um ambiente ecologicamente equilibrado.

⁵⁴ PINHEIRO, Lívian R. de S. G.; SOUZA, Raquel F. de; AMARO, Venerando E.; SPYRIDES, Maria Helena C. 40 Years Extreme Offshore Waves off the Eastern Continental Shelf of Rio Grande do Norte, Northeast Brazil. *Revista Brasileira de Geografia Física*, v. 16, n. 2, p. 1040-1059, 2023.

⁵⁵ NATAL. *Lei Complementar nº 007/1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 1994a.

⁵⁶ 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.

Figura 5. Vista aérea panorâmica da possibilidade de ocupação da Via Costeira a partir das alterações do PDN 2022 (considerando lotes com 2.000 m²)



Fonte: Produzido pelos autores (2025) com foto de Canindé Soares (2017).

Figura 6. Vista a partir da via da possibilidade de ocupação da Via Costeira a partir das alterações do PDN 2022 (considerando lotes com 2.000 m²)



Fonte: Produzido pelos autores (2025) com foto de Vinícius Marinho (2022).

Esse incremento construtivo, além de violar direitos ambientais, esvazia os objetivos do próprio PMMC, tornando-o um instrumento, no mínimo, obsoleto quanto aos objetivos de minimizar impactos e adaptar a cidade às mudanças climáticas. Subordinado ao PDN 2022, o plano enfrenta profundos limites para: reduzir os impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático; compatibilizar o desenvolvimento econômico-social; promover a preservação, conservação e/ou recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção às ZPA – já que a Via Costeira margeia o Parque das Dunas e os efeitos adversos naquele território lhe serão potencialmente danosos –; e consolidar as áreas legalmente protegidas, incentivar o reflorestamento e a recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas.⁵⁷ Estes mesmos objetivos se tornam ainda mais difíceis de alcançar a partir da permissão do desmembramento dos lotes na AEITP 2, em parcelas de, no mínimo, 2.000 m²,⁵⁸ contribuindo com o processo de ocupação e impermeabilização dessa área, deixando-a mais suscetível aos processos erosivos. Dessa forma, ao gerar a possibilidade de adensamento, com CA e taxas de ocupação ampliadas, para além da alteração do gabarito permitido, o novo conjunto normativo assume o risco de comprometer as funções ambientais na AEITP 2, sua paisagem, sua estabilidade geológica e sua biodiversidade.

Considerando tais parâmetros, observa-se que o PDN 2022, além de repercutir em graves violações de direitos, conforme visto, não dialoga com os demais instrumentos de gestão da orla, principalmente o PMMC, perdendo importante espaço institucional para avançar nas políticas públicas, especialmente no que se refere à adaptação do município de Natal às mudanças climáticas.

5 Considerações finais

O diagnóstico construído a partir da análise das diferentes legislações de tutela da paisagem que vigoraram nos últimos 50 anos no planejamento urbano do município de Natal demonstram que no campo do Direito Urbanístico e Ambiental foram construídas bases sólidas para a criação de novos sentidos na direção da discussão das mudanças climáticas. A percepção dessas possibilidades nos permitiria, diante dos desafios climáticos, pensar na reedição dessas construções normativas na tentativa de ampliar as tutelas garantidas anteriormente, permitindo mais uma vez a reconstrução de um corpo normativo direcionado ao Direito à Cidade, agora imbricado com a problemática da emergência climática, mesmo diante de todas as limitações já verificadas.

⁵⁷ NATAL. *Lei Complementar nº 208, de 7 de março de 2022*. Dispõe sobre o plano diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2022. Art. 157 (incisos I e II) e 158 (incisos I, V e VI).

⁵⁸ NATAL. *Lei Complementar nº 208, de 7 de março de 2022*. Dispõe sobre o plano diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2022. Art. 25, §8º.

O contexto emergencial de adaptação das cidades litorâneas, nesse sentido, sugere a necessidade de proteção dos espaços costeiros e, principalmente, das comunidades vulnerabilizadas que vivem nesses territórios. O caso do município de Natal, que, frente ao avanço histórico do mercado imobiliário e da indústria do turismo nas zonas costeiras, conseguiu manter grande parte do conjunto de suas comunidades tradicionais, demonstra – ao menos até o processo de revisão do PDN – que a primazia de um Direito à Cidade sócio e ambientalmente situado, construída a partir da luta dos movimentos sociais, permitiu tal manutenção. A inversão desse quadro a partir de 2022 sugere que, apesar de um conteúdo discursivamente preocupado com os desafios climáticos, as novas legislações de tutela da paisagem apontam para o caminho oposto, alterando parâmetros urbanísticos e priorizando altos adensamentos e padrões de verticalização em áreas que já sofrem sérios problemas devido à pressão do aumento do nível do mar.

No caso da AEITP 4, na praia da Redinha, a análise do novo plano e de sua regulamentação aponta para uma completa tentativa de inversão do seu quadro socioeconômico, uma aposta na construção de uma nova paisagem, mais assemelhada ao conjunto tipológico já estabelecido em outros pontos da zona costeira, com o incentivo da inserção de edifícios residenciais multifamiliares e hotéis/flats verticalizados – um retorno distópico ao sonho de construção de uma continuação da Via Costeira no litoral norte metropolitano, que advoga contra a permanência das suas populações e territorialidades.

A AEITP 2, na Via Costeira, por sua vez, é representativa contumaz desse quadro distópico, bem estabelecida em seus objetivos econômicos, mas com um potencial construtivo adequado à proteção dos atributos socioambientais da área, fruto das lutas dos movimentos sociais e das populações tradicionais desses territórios, que vêm sendo fortemente pressionados na última década. O quadro normativo reconstruído sugere a imposição de uma outra Via Costeira, mais verticalizada e mais densa, com a adoção do uso residencial multifamiliar na modalidade de condomínio em multipropriedade, o que viabilizaria a consolidação desse espaço como território privatizado da orla – limitando o acesso à paisagem e à sua praia.

O quadro revelado, portanto, nos direciona para o apagar do feixe de direitos outrora prometido na construção de uma tutela do Direito à Cidade, que agora jaz sem a garantia do direito à paisagem, ao meio ambiente e à moradia no contexto ora analisado. Na mesma medida, os efeitos adversos das mudanças climáticas já nos indicam que o plano especulativo e negocial dos agentes hegemônicos pode, tal qual um castelo de areia, ruir com o avanço do mar sobre as estruturas rígidas já construídas para defesa de seus valiosos investimentos. A dicotomia entre os deixados sem direito e os que a tudo têm direito revela o traço crasso do planejamento urbano brasileiro; cada vez mais violento e menos emancipador.

Os cenários revelados demonstram, assim, o possível agravamento das condições socioambientais no município de Natal, evidenciando a urgência de revisão dos parâmetros definidos com objetivos de máxima mercantilização do solo em detrimento das ações necessárias para a efetivação de direitos urbanos e ambientais, para a mitigação e adaptação efetiva do município às mudanças climáticas.

Remove the buildings from my beach: the socio-environmentally situated primacy of a Right to the City – The case of Natal/RN's waterfront, between processes and regression

Abstract: The discussion of the Right to the City, intertwined with the issue of climate change, involves an interscalar notion across the fields of Urban and Environmental Law. In this context, this article aims to examine the processes involved in the construction of the landscape and environmental protection system of the municipality of Natal/RN, assessing its trajectory, possibilities, and limitations in light of the climate challenges and the weakening of spaces for social participation, considering the impacts of recent regulatory relaxations within the revision of Natal's Master Plan (2017–2022) and other related legislation that compromise the building of a socially and environmentally just city. Based on a historical analysis of the various landscape protection laws in force over the past 50 years, the article emphasizes the impacts of these regulatory relaxations. Based on technical reports prepared in collaboration with the Federal Public Prosecutor's Office, the analysis reveals that, despite a discourse ostensibly committed to addressing climate challenges, the new landscape protection legislation moves in the opposite direction, altering urban planning parameters in areas already facing serious issues due to the climate change adverse effects, while simultaneously fostering dynamics that lead to the displacement of traditional communities.

Keywords: Right to the city. Climate change. Landscape. Laws. Natal/RN.

Referências

ATAÍDE, Ruth M. da 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-Brasil*. Barcelona, 2013. 616 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidad de Barcelona. Barcelona: 2013.

ATAÍDE, Ruth M. da C.; SILVA, Alexandro. F. C. da; BRASIL, Amíria. B.; LEÔNIO, Érica M. C. G.; ANDRADE, Sarah de A.; CAVALCANTE, Saulo M. de O. L.; SILVA, Rodrigo. O novo plano Diretor de Natal: dois passos para trás e o que mais? In: SILVA, A. F. C. da; CLEMENTINO, M. do L. M. (Org.). *Reforma Urbana e Direito à Cidade*: Natal. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 113-128. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/reforma-urbana-e-direito-a-cidade-natal/>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce 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). São Paulo, 2001. 299 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo: 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9. 985 de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: DOU, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 22 mar. 2025.

CAVALLAZZI, Rosângela L. O estatuto epistemológico do direito urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATTO, Luigi (Coord.). *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 53-70.

CAVALLAZZI, Rosângela L. *O Plano de plasticidade na teoria contratual*. Rio de Janeiro, 1993. 315 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro: 1993.

DUARTE, Marise C. de S. *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*. Natal, 2010. 617 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: 2010.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

JARIA I MANZANO, Jordi. El Dret, l'antropocè i la justícia. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v. 7, n. 2, 2016. Disponível em: <https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/329544>. Acesso em: 22 mar. 2025.

JARIA I MANZANO, Jordi. Tudo é polis: cidade, governança e Direito na era do Antropoceno. In: CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; FAUTH, Gabriela (Org.). *Direito e Urbanismo*. Rio de Janeiro: PROURB, 2018. v. 4, p. 151-175.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2009.

LIMA, Adriana N. V. *Do Direito Autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia*. Salvador: EDUFBA, 2019.

MELO, Marceu de. *Unidades geoambientais e áreas de preservação permanente como instrumentos de auxílio para o planejamento ambiental – O caso da via costeira de Natal-RN*. 2014. 134f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

NATAL. *Lei Complementar nº 3.175/1984, de 26 de janeiro de 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, 1994a.

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, 1994b.

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 Complementar nº 208, de 7 de março de 2022*. Dispõe sobre o plano diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2022. Disponível em: https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20220308_extra_2072cbec38c85d8665a08f520ebbf138.pdf. Acesso em: 22 mar. 2025.

NATAL. *Lei Complementar nº 7.801, de 23 de dezembro de 2024*. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo e estabelece prescrições urbanísticas das Áreas Especiais de Interesse Turístico e Paisagístico – AEITPs, instituídas pela Lei Complementar nº 208, de 07 de março de 2022, e dá outras providências. Natal: DOM, 2022. Disponível em: https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20241225_9c4534926611d6a5d2e83384a9f30476.pdf. Acesso em: 22 mar. 2025.

PINHEIRO, Lívian R. de S. G.; SOUZA, Raquel F. de; AMARO, Venerando E.; SPYRIDES, Maria Helena C. 40 Years Extreme Offshore Waves off the Eastern Continental Shelf of Rio Grande do Norte, Northeast Brazil. *Revista Brasileira de Geografia Física*, v. 16, n. 2, p. 1040-1059, 2023.

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. Disponível em: http://www2.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/File/ZET/Redinha/Minuta_de_Lei_ZET_04.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025.

SILVA, Rodrigo. *Tinha uma praia no meio do caminho: a retenção especulativa do solo urbano em faixas litorâneas de Natal submetidas ao controle de gabarito da ZET-3*. Natal, 2022. 260f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: 2022.

SILVA, Rodrigo; ATAÍDE, Ruth M. da C. 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: Fórum, v. 8, n. 15, p. 203-226, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/756>. Acesso em: 22 mar. 2025.

SOUSA, Larissa N. *Ver a Redinha: estudo sobre a densidade construtiva projetada a partir do PDN 22 e seus impactos na paisagem*. Natal, 2024. 219f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: 2024.

SOUZA FILHO, Carlos Marês de. De como a natureza foi expulsa da modernidade. *Revista de Direitos Difusos*, v. 68, n. 1, p. 15-40, 2017. Acesso em: 22 mar. 2025.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos*, n. 104, p. 93-109, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/hdLsr4FXMpVZWPJ7XswRRbj/>. Acesso em: 22 mar. 2025.

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

SILVA, Rodrigo; BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço; SOUSA, Larissa Nóbrega. Tire as construções da minha praia: a primazia de um Direito à Cidade sócio e ambientalmente situado – O caso da orla urbana de Natal/RN, entre processos e retrocessos. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 11, n. 20, p. 457-484, jan./jun. 2025. DOI: 10.52028/RBDU.v11.i20.ART17.RN
