

UM HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO URBANO EM NATAL - RN

Ian Bruno Mendonça TAQUARY (1) Patrícia Santos FAGUNDES (2)

(1) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Rua Crespo Bezerra, 1864, Quintas, 59035140, Natal - RN, tel.: 84-88121480, e-mail: dzamares@gmail.com

(2) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, e-mail: ib.taquary@bol.com.br

(3) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, e-mail: patriciafagundes@hotmail.com

RESUMO

O presente estudo, fruto de pesquisa acadêmica vinculada a disciplina de Geografia Urbana, visa discutir as principais mudanças ocorridas no tocante à urbanização da cidade de Natal desde a sua fundação, época em que os planejamentos eram direcionados sobretudo para a questão da colonização e povoamento das cidades brasileiras, transmutando ao longo dos séculos à questões relacionadas a higienização e saúde, sanitarismo e controle de pragas. Atualmente, com as mudanças ocorridas no setor econômico em que a cidade tornou-se um pólo turístico, foi-se criado o Plano Diretor da cidade de Natal, ferramenta máxima para o ordenamento urbano, caracterizada por suas atribuições jurídicas, que regem ações quanto às áreas de proteção ambiental e crescimento urbano em geral. Constatou-se com a pesquisa que o estado e a iniciativa privada por meio de políticas habitacionais vêm ao longo do tempo, e estendendo-se até os dias atuais, promovendo uma intensa e antiga modificação no desenho urbano da cidade de Natal, inicialmente com a criação de conjuntos habitacionais planejados e atualmente por meio de modernos espaços para a prática turística. Espaços estes que se promovem como ambientes de densa circulação de capital, em detrimento de outros, menos favorecidos estruturalmente e que, muitas vezes estão localizados no entorno destes, que, porém, apresentam realidades sociais discrepantes. Para a realização do trabalho foram executadas pesquisas bibliográficas em base de dados municipal junto a órgãos de municipal, bem como pesquisa em livros e documentos dispostos na internet.

Palavras-chave: planejamento urbano, natal, plano diretor, ordenamento urbano.

1. INTRODUÇÃO

A Cidade de Natal foi fundada em 25 de Dezembro 1599 pelos conquistadores europeus, data essa que deu origem ao nome da cidade. Seu crescimento urbano ocorreu em volta do forte dos Reis Magos, com a formação de um pequeno povoamento que mais tarde se tornaria a Vila de Natal (SEMURB, 2007, p. 11). Tal vila permanece durante algum tempo com seus eixos delimitadores estagnados, não havendo mudança significativa em seu tamanho físico. Além disso, a cidade continua a crescer sem planejamento ou algum instrumento de ordenamento urbano.

Os primeiros esboços de planejamento urbano datam do início do século XX com o governo de Pedro Velho (1892 – 1896), o qual via na região que hoje é conhecida como Petrópolis e Tirol, uma Cidade Nova, pronta a ser edificada e planejada. Tal plano ficará conhecido posteriormente como Plano Polidrelli (SEMURB, 2007, p. 17).

Nos dias atuais, o Plano Diretor é o responsável pela gestão do crescimento e reprodução do município. Com o atual crescimento econômico e turístico da cidade, esta ferramenta tem se tornado imprescindível para a preservação do meio ambiente e a eficácia do ordenamento da cidade.

O planejamento urbano, no qual se inserem o Plano Polidrelli e até mais recentemente, os planos diretores da cidade, é o responsável por pensar as relações sócio-espaciais da cidade. Com um caráter indicador, ele é responsável por mostrar as ações prioritárias às quais a administração realizará. Os interesses e os objetivos locais têm que estar em consonância com o regional e o nacional. Tem que ser determinados objetivos que atendam tanto aos anseios setoriais quanto aos da comunidade em geral. Ou seja, lida com os processos de produção, estruturação e apropriação do espaço.

Depois de feito um levantamento físico-territorial, econômico e social da cidade, depois de proposto os objetivos do planejamento e depois de traçada as metas a serem alcançadas, as prioridades, é elaborado um relatório referente às propostas da administração que deve ser levado ao Executivo e ao Legislativo do município e as entidades interessadas do governo estadual e federal. A respeito disso Fernando Mineiro afirma que:

[...] o documento da política urbana tem um papel importante, não só orientando as ações relativas a investimentos como também indicando as atividades necessárias, na área do planejamento, com o intuito de aprimorar os investimentos da administração voltados para a promoção e controle do desenvolvimento da comunidade e do ambiente urbano (MINEIRO, 1993, p. 47).

Este planejamento tem como principal objetivo propiciar uma melhor qualidade de vida para os habitantes da cidade, seja criando programas que implementem melhoras estruturais, revitalizando áreas degradadas ou com deficiências ambientais, produtivas ou projetando uma nova área urbana que atenda as demandas populacionais e de investimentos econômicos.

2. PRINCIPAIS PLANOS DE ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO DE NATAL

2.1 O plano polidrelli: aplicação do *master plan*

Natal começa a ter seus limites pensados nessa época de transição entre o final do século XIX e início do século XX, com o então governador, Pedro Velho. Este período é caracterizado por uma grande euforia paisagística de cultura e modernização, a qual já havia atingido grande maioria das capitais brasileiras, como São Paulo e Rio de Janeiro. Tomado pelo ideal de construir novos limites urbanos para a cidade, Pedro Velho começa a idealizar um terceiro bairro ao município, somando-se aos já existentes, Cidade Alta e Ribeira, o qual ficaria conhecido como Cidade Nova e teria seus limites na atual área leste de Natal, que contemporaneamente é representada pela área nobre compreendida por Tirol e Petrópolis, consideradas “áreas livres”, naquele momento histórico.

Entretanto, desde o planejamento até a criação de tal bairro, houve pessoas que se pronunciaram contra, afirmando que a mesma obra geraria desconforto as populações pobres, que teriam de se deslocar pra que se desse continuidade à obra. De fato, alguns anos mais tarde, quando ao início da obra, as pessoas residentes do bairro tiveram de se deslocar para áreas mais periféricas, localizadas na costa potiguar, formando favelas nos bairros de Praia do Meio e Passo da pátria (SEMURB, 2007, p. 18 - 19). Por esse motivo, o bairro recebeu a alcunha de Cidade das Lágrimas (CASCUDO, 1999 apud SEMURB, 2007, p. 18). Todavia, o projeto de criação do bairro segue adiante, com imponente particular de Joaquim Manoel Teixeira de

Moura, o Presidente da Intendência de Natal, que, aliado com Pedro Velho dão início as obras, baseados em trabalhos do estudioso italiano Antonio Polidrelli, o qual foi o engenheiro agrimensor da obra e produtor do *Master Plan* do Município de Natal (SEMURB, 2007, p. 19).

Um dos principais instrumentos aplicados para o bom desenvolvimento da obra de Polidrelli foi o planejamento diretor da obra, o qual ficou conhecido com *Master Plan* (ou plano mestre, em português). Tal plano foi o responsável pelo planejamento de avenidas largas no município de Natal (MIRANDA, 1999), bem como a formação de avenidas paralelas, entre as quais se destaca a Avenida Prudente de Moraes e a Floriano Peixoto, as quais são entrecortadas por várias ruas, formando, já em 1904, cerca de 60 quarteirões (TRIBUNA DO NORTE, 2008).

Entretanto, não foram só essas as contribuições do Plano Polidrelli à Natal. Ele transcendeu a mudanças físicas, afetando até mesmo a distribuição geográfica das várias camadas sociais, pois na área denominada de Cidade Nova surgia uma elite, ansiosa a ver as novas aparelhagens urbanas do local, enquanto, às margens do oceano atlântico se montava um conjunto de favelas de pessoas expulsas de suas terras pelo estado. Vale Salientar que até este dado momento histórico a população de Natal se organizava com características rudimentares da colônia, onde ricos e pobres conviviam nas mesmas ruas e bairros. Estava formada, aí, a divisão de classes que se faz perceptível até os dias atuais, em Natal.

2.2 Plano geral de sistematização de natal – 1929

Na década de 20, surgiu o primeiro esboço de sistematização da urbanização de Natal. Isto visto do ponto de vista do médico Januário Cicco, passava pela realização de obras que dotassem a cidade de um plano de saneamento e abastecimento de água. A cidade em expansão enfrentava problemas com o aumento expressivo da população e por esta razão foi criada em 1924 a Comissão de saneamento de Natal, a primeira iniciativa de intervenção planejada na elaboração e execução de um projeto específico para o saneamento e abastecimento de Natal. O engenheiro Henrique de Novaes foi o responsável pela elaboração do Plano Geral de Obras de Saneamento de Natal.

Mais adiante, já no final da década de 20, o então prefeito Omar O'Grady contratou o arquiteto Giacomino Palumbo para desenvolver um plano de urbanização. Palumbo idealizou um plano que já olhava Natal com uma perspectiva futurista, pois projetava a cidade com uma população de cem mil habitantes, o que só ocorreu em 1950. Esta visão de futuro demonstra sensibilidade em fazer da cidade um lugar melhor de se viver. Além do Plano Geral de Sistematização, destacou-se a Lei nº. 04/1929. Essa Lei regulamentou as construções, o zoneamento da cidade e o arruamento, possibilitando, deste modo, o executivo municipal de fiscalizar a cidade com instrumentos legais.

2.3 Plano de expansão de Natal

O ano de 1935 foi marcado pela ebulição política. De um lado, movimentos sociais e também grupos de esquerda, de outro lado, setores conservadores da sociedade participavam. Neste período, governava o Rio Grande do Norte, o interventor Mário Leopoldo da Câmara, político aliado ao Presidente Getúlio Vargas. O objetivo de sua indicação foi de apaziguar os diversos grupos políticos da província, que eram liderados por José Augusto e Café Filho.

O clima político, vivido na cidade, era então de conflito dos velhos caciques políticos ao mesmo tempo em que militantes comunistas preparavam um levante. Natal foi palco da revolta comunista de 1935, sendo governada pelos revolucionários por três dias. Neste contexto histórico que novas modificações ocorreram no aspecto urbano e um novo plano urbanístico foi proposto para a cidade. Tratava-se de um Plano de Obras que foi denominado de Plano de Expansão de Natal. O Plano Geral de Obras compreendia um anteprojeto de melhoramentos urbanos, com edifícios para o governo, aeroporto, bairro residencial e avenidas. Apesar de conter uma nova visão sobre o espaço urbano, não constituía, ainda, um planejamento urbanístico. O Plano Palumbo e o Plano de Expansão de Natal são intervenções urbanísticas e não ações que indiquem planejamento urbano. O que se verifica, desde Polidrelli, é uma evolução rumo a uma ação urbana planejada, ou seja, uma intervenção que projetasse a cidade para as futuras gerações.

2.4 Os planos diretores

A cidade, como espaço de vivência coletivo, configura-se através dos múltiplos ambientes que a compõe, como uma espécie de palco em que se estabelecem as muitas relações que envolvem a vida do indivíduo em sociedade. Para que esse espaço se desenvolva de forma equilibrada faz-se necessário uma série de medidas,

geralmente implementadas pelo poder público, que visem a adequada organização desse espaço. Sob forma de cobrança de tributos, para a construção da infra-estrutura adequada, legislações, que definem desde o zoneamento da cidade até aspectos mais complexos, é assim que esse poder exerce sua função na organização do espaço urbano.

A fim de se obter uma melhor qualidade de vida na cidade e conseqüentemente melhor harmonia entre os diversos setores inseridos nesse espaço, que surge um elemento bastante importante para o processo de transformação e planejamento de diversas intervenções no espaço urbano, o plano diretor. A respeito do plano diretor podemos dizer que o plano diretor é um conjunto de leis que, entre outras atribuições, define as regras de uso e ocupação do solo por meio da lei de zoneamento urbano (SPÓSITO, 2001). Por seu intermédio, a cidade é dividida em zonas onde o uso do solo deve obedecer a normas preestabelecidas (MOREIRA, 2002). Os planos diretores estendem suas ações para além do planejamento do uso do solo, suas discussões contemplam também questões relativas a serviços de saúde, habitação, meio ambiente e limpeza urbana.

É a partir da promulgação da constituição brasileira de 1988, que a elaboração dos planos diretores torna-se obrigatória para cidades com mais de 20 mil habitantes. Assim, Ribeiro (1997) diz: “[...] com os famosos artigos 182 e 183, acaba por dizer que a cidade cumprirá sua função social quando seu processo de produção for controlado pelo Estado, através do planejamento urbano”.

Tais documentos são elaborados com a participação de vários profissionais de distintas áreas do conhecimento, são eles: arquitetos, geógrafos, geólogos, engenheiros entre outros. Suas funções consistem basicamente em fazer levantamentos técnicos que forneçam informações a cerca do funcionamento da cidade, para que a partir daí os planejamentos possam ser efetivados pelos meio políticos. Porém, é com a constituição de 1988, que um novo grupo será inserido na elaboração dos planos diretores – a população.

Em Natal, a preocupação com o ordenamento urbano não é tão recente, o primeiro Plano Diretor do Município de Natal foi desenvolvido em 1974, de acordo com Duarte (2006), tal plano contava com uma equipe de planejadores equipe exclusiva da prefeitura de Natal. E nessa época que se dá o início da verticalização da cidade e a construção da via costeira. Instituído na gestão de Jorge Ivan Cascudo Rodrigues, de acordo com SEMURB (2007), o qual não apresentou medidas significativas quanto ao ordenamento urbano da cidade. Entre as principais características pode-se citar que ele foi criado baseado no Plano Urbanístico de 1968 e abrangia além de questões sócio-econômicas e administrativas, diretrizes sobre zoneamento baseadas no ordenamento de 68. Não houve, portanto nenhuma inovação do ponto de vista estrutural.

Em 1984, Natal conhecia mais uma proposta o Plano Diretor de Organização Físico-Territorial do Município de Natal, aprovado pela Câmara Municipal e sancionado pelo Prefeito Marcos Formiga. A lei procurou regulamentar a questão da ocupação do solo, de acordo com a SEMURB (2007), é nesse Plano que a Zona Norte insere-se nas diretrizes do zoneamento. Tal plano destacou-se pela intensa regulamentação referente ao uso do solo. Após as mudanças propostas pela constituição federal de 1988, a cerca do ordenamento urbano, a cidade de Natal, assim como outras cidades do país com mais de 20 mil habitantes, passou a contar, em sua legislação, com os planos diretores. Atualmente, após a promulgação da última carta magna o município conta com duas revisões: Plano Diretor de Natal (1994) e a mais recente o Plano Diretor do Município de Natal (2007).

O Plano Diretor de 1994, conforme nos afirma a SEMURB (2007), teve como principal característica a abertura para a participação popular no que tange às decisões para o ordenamento da cidade. Tal privilégio foi impulsionado primariamente pela Constituição Federal de 1988. Tal plano tinha o propósito de construir uma cidade sustentável cumprindo uma função social justa privilegiando aspectos referentes à qualidade de vida da população. No entanto, nesse plano, pouca foi modificada referente à estrutura segregacional adotada pelo antigo plano Polidrelli. Desenvolvido com a intenção de solucionar alguns pontos deficientes da estrutura da cidade, dentre os pontos de mudança propostos por esse plano pode-se citar a denominação de áreas ambientais, porém não havia delimitações em termos topográficos.

Segundo Duarte (2006), um dos principais pontos abordados pelo documento discutia a questão do macrozoneamento da cidade. Institucionalizou-se a partir daí três grandes zonas para a cidade: a de adensamento básico, a adensável e a de proteção ambiental. Neste plano também não existia o gabarito máximo para toda a cidade. Salvo em caso de zonas especiais, como de interesse turístico, histórico, social ou ambiental.

Após algumas discussões, iniciadas alguns anos antes, é em 2007, que Natal recebe a nova revisão do plano diretor. Vale salientar que esse é instituído após a publicação do instituto da cidade. De acordo com SEMURB essa lei concretiza e gera instrumentos para que os governantes e gestores municipais possam

intervir de fato nos processos de manejo, ocupação e uso do solo municipal. Através desse, é reafirmado o Plano Diretor como principal meio para gerir o crescimento e ordenamento físico das cidades. Entre as principais definições do novo plano destacam-se a regularização fundiária e a questão ambiental. As questões relativas ao macrozoneamento, controle de gabarito e proteção ambiental também foram redefinidas.

3. CONCLUSÃO

Natal, em seus mais de 400 anos de existência vem passando por um intenso processo de modificação urbana, principalmente e com mais vigor desde o início do século passado, por intensos desejos de ampliação e embelezamento da cidade. Entretanto, com sua ampliação, a cidade vê-se necessitada de planos que realmente visem sua estruturação e organização de forma eficiente, para uma comunidade que começa apresentar diferenciações sociais e de estruturamento urbano, ligados aos setores turístico e econômico. Com essa preocupação, surgem os vários documentos até aqui apresentados, os quais culminam com o Plano Diretor da Cidade de Natal, o qual, surgido em 1974 e reformulado várias vezes, visa dar uma diretriz ao ordenamento da cidade, abrangendo desde aspectos urbanísticos até ambientais da mesma cidade. Entretanto, o alcance político dos planejamentos urbanos da cidade tem demonstrado que a mesma possui não somente abrangência físico-territorial, como também a nível social, no tocante a qualidade de vida da população e no processo de ocupação de áreas urbanas planejadas ou não. Áreas devolutas, anteriormente ocupadas por tribos indígenas e pela população geral têm sido, ao longo deste tempo, alvo de agressão ambiental e especulação imobiliária. Estudos mais aprofundados do tema têm demonstrado o Estado e os agentes promotores do espaço urbano, afigurados como proprietários de capital privado. Deste modo, com base bibliográfica e possíveis vivências na cidade até aqui estudada, pode-se compreender a gênese da atual estrutura urbana definida pela atuação dos construtores do espaço urbano bem como o papel que planejamento exerceu ao longo da história da cidade, refletido na aparelhagem urbana da cidade e na vida de seus habitantes.

REFERÊNCIAS

CASCUDO, Luís da Câmara. **História da Cidade de Natal**. 3ªed. Natal: Instituto Histórico e

Geográfico do Rio Grande do Norte, 1999.

DUARTE, Matheus Jaques De Castro Ribeiro. **Indicações para o projeto arquitetônico de**

Edifícios multifamiliares verticais. Uma análise pós-ocupação em Natal/RN. Disponível em: <<http://www.ppgau.ufrn.br/dissertacoes/matheusd.pdf>>. Acesso em: 07 de dezembro de 2008

LOPES JÚNIOR, Edmilson. População e meio ambiente nas paisagens da urbanização turística do Nordeste: o caso de Natal. In: TORRES, Haroldo; COSTA, Heloísa (Org.). **População e meio ambiente: debates e desafios**. São Paulo: SENAC, 2000.

MINEIRO, Fernando (et al). Política urbana e plano diretor, In: **Cidade: Codinome Conflito**. Natal: EDUFRN, 1993.

MIRANDA, João Maurício Fernandes de. **Evolução urbana de Natal: em 400 anos (1599-1999)**. Natal: Iarteri, 1999.

MOREIRA, João Carlos. **Geografia Geral e do Brasil**. São Paulo: Scipione, 2002.

Tribuna do Norte: **Semurb vai apresentar minuta de lei do Plano Diretor hoje**. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia.php?id=10282>>. Acesso em: 07 de dezembro de 2008.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JR, Orlando Alves dos (ORG). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

SEMURB. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. **Ordenamento Urbano: do Plano Polidreli ao Plano Diretor 2007**. Natal: Departamento de Informação, Pesquisa e Estatística, 2007.

SPÓSITO, Eliseu Savério. 3ªed. **A vida nas cidades**.São Paulo: Contexto, 2001.

TRIBUNA DO NORTE: Evolução das regras pra uso de solo urbano. Disponível em:
<http://tribunadonorte.com.br/ic/noticias.php?id=50429>. Acesso em: 07 de dezembro de 2008.