

A COERÊNCIA CONFLITUAL NA PERSPECTIVA DA SUSTENTABILIDADE

Amadja Henrique Borges

Doutora em Estruturas Ambientais / Professora do Dept^o. de Arquitetura e do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN. E-mail: amadja@uol.com.br.

Jennifer dos Santos Borges

Arquiteta e Mestranda do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN.
E-mail: arq_jenniferborges@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

Como espaço característico da junção de diversidades (de formas, funções, valores, grupos sociais, entre outras), a cidade “é também, por excelência, o espaço do confronto de interesses” (RODRIGUES, 1986, p.14), “onde se desenvolve, permanentemente, uma intrincada teia de relações, individuais e coletivas, que se apresentam como um jogo permanente e dinâmico de variados interesses em conflito” (OLIVEIRA, 2001, p. 15). Perspectivas de crescimento econômico, modernização e desenvolvimento, são confrontadas muitas vezes com as necessidades de preservação do meio ambiente natural e cultural, de democratização das políticas públicas e de socialização dos recursos e serviços urbanos. Acredita-se, no entanto, que só com a conjunção desses diversos fatores no desenvolvimento urbano, seria possível garantir-se a sustentabilidade das cidades. Mas conciliar interesses tão diversos num contexto espacial tão complexo como é o meio urbano não é tarefa fácil. A solução para essa problemática pode ser considerada, portanto, um dos maiores desafios de gestão e planejamento de nossas cidades, nos dias atuais.

Em Natal, essa busca por um desenvolvimento equilibrado dos diversos aspectos que compõem a complexidade urbana pode ser percebida no tratamento dado pela legislação municipal a áreas específicas da cidade que apresentem características peculiares a serem protegidas. Assim, recebem tratamento diferenciado áreas que englobem reservas naturais do patrimônio ambiental da cidade, exemplares edílios do patrimônio histórico e ocupações irregulares de habitação de baixa renda. Dessa forma, a lei pretende proteger os interesses ambientais, culturais e sociais da cidade como um todo, dentro do processo de desenvolvimento urbano que se deseja implementar. Na prática, no entanto, o que se observa é um verdadeiro cabo-de-guerra entre diferentes setores da sociedade em nome de interesses próprios ou coletivos, muitas vezes conflitantes.

Para exemplificar essa situação, o presente trabalho discute os problemas de planejamento verificados no centro histórico de Natal, mais especificamente no bairro da Ribeira. Isso porque, além de reunir um valioso conjunto de edificações históricas, a Ribeira abriga também o

equipamento portuário da cidade, uma área de ocupação irregular por moradias de baixa renda, a Favela do Maruim, e encontra-se localizada à margem de um importante elemento da paisagem natural da cidade, o Rio Potengi. Constitui-se, portanto, em uma importante fração da cidade, que abriga uma diversidade de fatores e de interesses implícitos dentro do processo de desenvolvimento da cidade. Para a garantia da proteção desses elementos no planejamento urbano da cidade, foram instituídas leis municipais, tendo sido algumas delas criadas especificamente para a defesa de determinadas características da área em estudo. Mas, diante da necessidade de se adequar aos novos parâmetros ditados pela competitividade mundial entre cidades, são elaboradas para a área diversas propostas visando o melhoramento de suas qualidades urbanísticas, o melhor aproveitamento da infra-estrutura instalada, bem como o incremento às atividades econômicas, em nome do progresso local. Essa não é uma situação encontrada exclusivamente na cidade de Natal. Trata-se de um problema de planejamento urbano típico de centros históricos degradados ou em processo de degradação.

Assim, em Natal, quando se discute sobre como devem ser direcionadas as intervenções a serem implementadas em seu sítio histórico para reverter o processo de degradação em que esse se encontra, surge uma clara dissonância de opiniões, em que se percebe a defesa de interesses específicos dentro de um mesmo contexto. De um lado, propõe-se a implementação de grandes projetos (ponte, terminal turístico, museu, aquarium) que, à semelhança do que foi feito em outras cidades, funcionariam como âncoras de um processo de valorização econômica e de incentivo ao desenvolvimento de atividades turísticas na área. De outro, estudam-se formas de incrementar o uso habitacional em antigos prédios históricos, na defesa de que só com o estabelecimento de moradias fixas na área seria possível garantir a valorização efetiva de sua ocupação.

Em meio a esse debate, destacam-se os conflitos em torno das propostas relacionadas ao Porto de Natal e à sua área de entorno, o sítio histórico do bairro da Ribeira. A administração do Porto, em nome da Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN, reivindica do Poder Público Municipal uma área para expansão dentro do bairro da Ribeira, para a execução dos projetos “Ampliação do Porto de Natal” e “Terminal Turístico de Passageiros”. A Prefeitura Municipal, por meio do Setor de Patrimônio Histórico, Arquitetônico e Arqueológico – SPH, intenta implementar o Projeto Ribeira, com o objetivo de recuperar o patrimônio histórico, cultural e natural do bairro, promovendo a sua integração urbanística e melhorando as condições de habitabilidade do seu espaço físico. Para Heitor Silva (2002, p. 124), “tais objetivos são contraditórios às conseqüências que certamente serão acarretadas com a ampliação da capacidade de carga do Porto de Natal – como o aumento do fluxo de veículos pesados, a poluição atmosférica, ocupações incoerentes ao uso habitacional, entre outros”. Além disso, a execução dos projetos implicaria na remoção de uma favela instalada há mais de 60 anos em terreno vizinho ao porto.

A questão sobre como administrar o planejamento dessa área envolve, pois, uma série de fatores a serem considerados e um conjunto bastante heterogêneo de atores sociais a serem ouvidos.

Para discutir o caso, realizamos uma análise da problemática em quatro partes. Na primeira, falamos do conceito de desenvolvimento sustentável, e de suas implicações na busca pela conciliação de interesses diversos, em seguida, discorremos sobre os conflitos sociais que se desenrolam no meio urbano; na terceira parte, incluímos uma breve discussão sobre o papel da legislação na administração desses conflitos; e na quarta, e última, ilustramos a problemática com o exemplo do caso de Natal. Ao final do trabalho apresentamos nossas conclusões acerca do assunto abordado e nossas perspectivas de abordagem para o problema.

1. A ADMINISTRAÇÃO DOS CONFLITOS NA BUSCA DA SUSTENTABILIDADE

A construção do conceito de desenvolvimento sustentável inicia-se nos anos 1970, a partir do questionamento ao modelo de crescimento econômico em vigência. Começava-se a verificar que a busca pelo desenvolvimento centrado na acumulação de riquezas havia gerado muitos efeitos desagregadores aos ecossistemas naturais, alguns deles irreversíveis. Segundo Lima (1997), a multiplicação de problemas sócio-ambientais gerou a emergência e a difusão de uma nova consciência ecológica, que questionava a forma de relacionamento entre a sociedade e a natureza e a desintegração existente entre os conhecimentos da economia, da ecologia, da sociologia e da biologia, objetivando uma maior aproximação das ciências naturais e sociais.

Essas questões passaram a ser evidenciadas em grande parte no âmbito do ambientalismo. Assim, a preocupação ecológica com o futuro do meio ambiente tornou-se um dos primeiros temas a serem inseridos no debate sobre o desenvolvimento das nações. Nas últimas décadas, no entanto, começou-se a formar um consenso sobre o contexto das críticas de que os problemas observados na atualidade são de alta gravidade e possuem interferência decisiva na qualidade de vida das pessoas em escala planetária, antevendo conseqüências irreversíveis ao futuro da sociedade.

Segundo Lima (1997), um dos focos dessa crítica concentra-se na contradição existente entre uma proposta de desenvolvimento econômico ilimitado a partir de uma base de recursos finita, o que evidencia a insustentabilidade do sistema em longo prazo e o colapso ecológico como resultado final de sua evolução. Um outro foco direciona suas críticas para algumas das características intrínsecas e constitutivas do modelo de desenvolvimento capitalista, como a orientação segundo princípios do mercado, a busca da lucratividade, produtividade e competitividade máximas, centrais ao processo de reprodução e expansão do capital, que causariam impactos diretos sobre a qualidade do desenvolvimento sócio-ambiental.

Todas essas questões estariam convergindo para a busca do estabelecimento de uma relação harmoniosa entre desenvolvimento e meio ambiente. Configuram-se, segundo Lima (1997), em processos que resultaram na consciência do esgotamento do modelo de desenvolvimento das últimas décadas e da necessidade de formulação de uma nova concepção. É assim, portanto, que o conceito de desenvolvimento sustentável vai sendo construído.

O assunto foi debatido em vários encontros internacionais voltados para a questão ambiental, ganhando significado na definição do modelo de desenvolvimento que se pretendia implantar em substituição ao modelo de crescimento econômico até então vigente. Como resultado dessas discussões criou-se o conceito de desenvolvimento sustentável, definido no Relatório de Brundtland¹ como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras também atenderem às suas” (BRUNDTLAND, 1991, apud LIMA, 1997). O relatório apontava, dessa forma, para a sustentabilidade do desenvolvimento e a necessidade de articulação entre os aspectos econômicos, políticos, éticos, sociais, culturais e ecológicos do problema, numa tentativa de conciliação entre eficiência econômica, prudência ecológica e justiça social. Dessa forma, o conceito de desenvolvimento sustentável possui implicações no campo da ecologia, da política e da economia, voltando-se para aspectos ambientais e sociais do desenvolvimento das nações, numa análise que considera a complexidade da inter-relação existente entre esses fatores. Configura-se, portanto, em uma nova postura ética que procura garantir a equidade entre as pessoas e grupos da mesma geração e entre as gerações (ZANCHETI, 2002, p.81).

No debate sobre o significado do conceito de sustentabilidade, Zancheti (2002) parte da definição básica de Costanza e Patten (1995, apud ZANCHETI, 2002, p. 79) para o termo: “Um sistema sustentável é aquele que sobrevive ou persiste”. A partir dessa definição, Zancheti (2002, p.80) passa a defender que para que um sistema complexo seja considerado sustentável, ele depende de que seus subsistemas componentes o sejam. Para Costanza e Patten (1995, apud ZANCHETI, 2002, p. 80) “um sistema é sustentável se e somente se ele persiste ou em seu estado de comportamento nominal (esperado) tanto ou mais que sua longevidade natural, ou expectativa de vida; e nem a sustentabilidade de um componente ou subsistema, calculado por um critério de longevidade, assegura a sustentabilidade de um nível superior”. Segundo Zancheti (2002), esse critério é, muitas vezes, aplicado no que se refere à sustentabilidade parcial de sistemas sociais – sustentabilidade econômica, social, cultural, ou ambiental. No entanto, para o autor, uma sociedade só poderá ser considerada sustentável, segundo o conceito de desenvolvimento sustentável, em sua totalidade. É o que ele denomina de uma interdependência entre os sistemas.

¹ De autoria de Gro Harlem Brundtland, o relatório foi publicado em abril de 1987 como resultado da reunião em 1983 da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Assembléia Geral das Nações Unidas.

Para uma análise multidimensional das sociedades, Zancheti (2002, p. 82) estuda o desenvolvimento sustentável a partir de suas cinco dimensões principais: econômica, política, social, ambiental e cultural. A dimensão econômica estaria relacionada aos aspectos quantitativos e qualitativos do processo de produção, distribuição e consumo do produto social. A dimensão política, aos processos de relacionamento humano e grupal, especialmente aos processos de decisões sobre a economia e o uso dos recursos individuais e coletivos de uma sociedade. A dimensão social expressaria a qualidade de vida relativa dos indivíduos e grupos em uma dada sociedade e seria derivada dos processos econômicos e políticos. A dimensão ambiental, por sua vez, trataria da forma como os indivíduos vêm e agem sobre a natureza, segundo as dimensões econômica, política e social; e a dimensão cultural trataria das concepções e representações que os indivíduos e os grupos fazem de sua inserção na sociedade como um todo.

Para Zancheti (2002, p. 82) a cidade sustentável é um conceito que exerce grande atração entre os gestores e planejadores urbanos, mas que a sua implementação prática é muito difícil, devido principalmente a problemas de operacionalização. Dentro dessa perspectiva, destaca-se a noção de gestão sustentável, ligada às políticas públicas urbanísticas voltadas ao processo de desenvolvimento sustentável, que subtece que para que ele seja aplicado de forma ampla é imprescindível a participação efetiva da população envolvida.

Para Buarque (1999) o conceito de gestão abrange um

Sistema institucional e arquitetura organizacional adequados e necessários para implementar a estratégia e o plano de desenvolvimento local sustentável, mobilizando e articulando os atores (organizações da sociedade) e os agentes (instâncias públicas), com seus diversos instrumentos, e assegurando a participação da sociedade no processo, para a execução e acompanhamento das ações (BUARQUE, 1999, apud PONTUAL, 2002, p. 113).

Da mesma forma, Tomás Lapa (2002) ao referir-se aos processos de formulação do que denomina de “proposições alternativas”, que seriam políticas públicas envoltas em novos conceitos de fundamentação, como é o caso do desenvolvimento sustentável, reafirma a importância da participação popular nas decisões públicas. Para ele, a implantação de ações desse tipo “só se concretizará plenamente em decorrência do desenvolvimento progressivo de uma nova concepção organizacional, ou seja, do próprio sistema de planejamento” (LAPA, 2002, p. 230). E para que isto ocorra, o autor aponta para a necessidade de assumir-se “uma postura prospectiva, buscando a mobilização da coletividade, de modo a envolver todos os atores, a fim de assegurar a legitimidade e a durabilidade das proposições e do próprio sistema de planejamento” (LAPA, 2002, p. 230).

Para nortear uma negociação sustentável, De la Mora (2002) indica os seguintes princípios a serem seguidos:

- A universalidade, ou seja, a participação dos principais agentes do ponto de vista político, econômico e social;
- A representatividade efetiva de cada entidade;
- Transparência, isto é, devem ser explicitados de forma clara a natureza dos problemas, as circunstâncias do seu contexto, os objetivos pretendidos, as estratégias assumidas e os resultados esperados;
- Equidade, de forma que todos possam sair da negociação com a firme convicção de que os ganhos para cada um deles e os grupos que representam sejam superiores aos seus custos econômicos ou sociais.

Todas essas definições e classificações esclarecem aspectos sobre como atuar em uma gestão sustentável, realmente participativa e levam a crer que só existirá eficiência no projeto de desenvolvimento sustentável se houver a efetiva participação de todos os atores sociais no processo.

2. O MEIO URBANO COMO PALCO DE CONFLITOS SOCIAIS

Podemos observar no debate sobre o planejamento das cidades momentos de eclosão de um verdadeiro cabo-de-guerra entre segmentos sociais, cujos interesses implicam em estratégias diversas na organização do espaço urbano. Os ambientalistas priorizam o equilíbrio ecológico ou a preservação do patrimônio histórico, moradores lutam por sua cidadania, e cada setor das classes dominantes busca o lucro em nome do desenvolvimento econômico. Considerando-se que esses conflitos representam, além dos objetivos específicos de determinados grupos sociais, os interesses de classe ou de frações destas, observamos que o desenvolvimento sustentável se dá, também, a partir de escolhas, nem sempre consensuais.

Em nome da gestão democrática, as administrações públicas desenvolvem ações que dependem de suas concepções políticas. Desta forma, determinados programas e projetos desenvolvidos na mesma cidade podem sofrer alterações, de acordo com a fração dominante representada em cada momento.

Portanto, gestão democrática pode significar, a existência de representação política tradicional, com propostas de leis apresentadas pelo poder executivo e aceitas, modificadas ou derrubadas pelo poder legislativo - que também pode propor projetos, assim como os conflitos gerados na implementação dessas leis julgados pelo Poder Judiciário. Esta compreensão está cada vez menos aceita e, mesmo as administrações tradicionais já admitem a introdução da participação de outras formas de representação, com a participação de lideranças que, em alguns casos, passam a se tornar agentes da política administrativa, através de conselhos e/ou assembléias antes da decisão de determinadas políticas.

Mesmo existindo diversas formas de representação política de grupos sociais envolvidos com a gestão democrática, elas são propostas de acordo com os interesses defendidos por quem as concebeu ou se considerou representado, com significado político determinado. Isto quer dizer que, as formas de representação podem ser escolhidas pelo poder público, através de conselhos, assembléias e audiências públicas, com frequência e pauta pré-estabelecidas ou, ao contrário, convocadas nos momentos de seu interesse específico. Essas outras formas, tanto podem ser consultivas como deliberativas e representam estágios diferentes no avanço da gestão democrática, que incorpora, ou não as decisões dos grupos cada vez mais próximos da realidade vivida por seus cidadãos.

Além disso, para que haja participação, é necessário que os agentes incorporados na gestão representem grupos que, por sua vez, estejam interessados nos problemas urbanos, no meio ambiente, no patrimônio histórico, na reprodução ampliada da força de trabalho ou em outros problemas setoriais que têm rebatimento no espaço urbano, como organizações religiosas, corporativas, sindicais e mesmo partidárias, cada uma com participação distinta.

É necessário, também, que haja movimento entre os diversos grupos, principalmente os representativos dos interesses das classes trabalhadoras, cujas força e pressão estão diretamente relacionadas com a sua organização. Esta, por sua vez, depende da história de luta de cada sociedade. Se, em muitas cidades, os conflitos de interesses geram confrontos, movimentos sociais, em outras são controlados por frações das classes dominantes, representadas ou não na instância governamental responsável pela política em questão. Este controle pode ser exercido de diversas formas, como coação e violência, mas pode também se realizar através de organizações dominadas por outros grupos sociais (também chamadas *pelegas*), que não representam os interesses de suas bases sociais. Quando a organização social é frágil, a participação das entidades representativas da sociedade civil depende, principalmente, do entendimento do órgão que coordena o conselho ou assembléias ou convocou a audiência pública, podendo haver um número maior dos grupos envolvidos com o poder econômico, além das entidades representativas de corporações de profissionais liberais e outras instituições.

Em Natal, os conflitos existentes referentes à questão urbana nos bairros periféricos, (ANDRADE et al, 1987) estão diretamente relacionados com a reprodução ampliada da força de trabalho, responsabilidade primordial do poder público municipal. Nas suas áreas centrais, o interesse pelas questões ambientais que já representou importantes conquistas de grupos ambientalistas (ANDRADE et al, 1987), atualmente é uma preocupação dividida entre poucos, apesar de já existir um aparato legal e institucional mais estabelecido. Quanto à abrangência da preocupação com o patrimônio histórico, cultural e arquitetônico, é ainda mais restrita.

Em Natal, como em qualquer cidade brasileira, apesar de haver um distanciamento entre aqueles que priorizam o crescimento econômico dos demais, a lógica dos parceiros que se formam nas representações sociais, nem sempre obedece às dicotomias Estado/sociedade civil; entidades populares e empresariais; sociedade civil e militar: depende muito do objeto de análise e dos benefícios em jogo. Essa trama de conflitos prenuncia o desafio de se planejar um desenvolvimento sustentável do meio urbano; aquele capaz de garantir sua evolução equilibrada em diferentes fatores, como veremos no próximo capítulo.

3. A PROTEÇÃO LEGAL DOS DIVERSOS DIREITOS E INTERESSES DA SOCIEDADE

A proteção aos bens de interesse cultural teve seu lugar resguardado no planejamento urbano a partir da legislação federal, com a afirmação da defesa ao patrimônio cultural na Constituição Federal de 1988. Segundo Luciana Feres (2002), a legitimação do vínculo existente entre proteção do patrimônio e legislação ambiental, parte do princípio de que o patrimônio ambiental urbano é um bem, cuja preservação é de interesse de todos.

Para Marinella Araújo, “a institucionalização da preservação de referências de um povo é uma preocupação que surge voltada para a construção e afirmação de uma determinada imagem dessa própria sociedade” (ARAÚJO et al, 2002, p. 32). No Brasil, essa institucionalização refere-se, de acordo com a Constituição de 1988, aos bens portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, neles se incluindo, entre outros, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (ARAÚJO et al, 2002).

Dessa forma, a proteção ao patrimônio cultural na legislação não se limita aos elementos de valor monumental ou de relevância histórica, mas abrange também o meio ambiente natural e seus valores paisagísticos. De acordo com Ataíde (2003), após a Constituição de 1988, o aprofundamento científico em torno do patrimônio cultural orientou-se por novos contornos, passando a incluir, de forma mais abrangente, todos os elementos de referência na identidade de um povo.

A preocupação com o desenvolvimento social do meio urbano também é incorporada na Constituição Brasileira, especialmente no capítulo da Política Urbana, artigos 182 e 183. Este capítulo orienta as políticas públicas de intervenção urbana pela aplicação do conceito da função social da cidade e da propriedade como meio para garantir o bem-estar de seus habitantes, remetendo aos Planos Diretores municipais a função de instrumento básico e indutor da política urbana. No artigo 183, o direito à moradia é garantido por meio da regularização de ocupações de interesse social, a partir da regulamentação do direito de concessão de usucapião de terrenos

urbanos com até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizados como moradia por pelo menos cinco anos, determinação essa que serve como orientação para as ações direcionadas aos assentamentos irregulares.

Com a regulamentação do Estatuto da Cidade, em julho de 2001, os gestores municipais ganharam um novo reforço, a nível nacional, no âmbito da legislação urbanística, baseado também na noção de sustentabilidade urbana. Através de seus instrumentos, que alargam e criam as bases para a aplicação das diretrizes constitucionais na direção da democratização do acesso a terra e a moradia urbanas, o Estatuto aponta para a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, aos transportes e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001, art. 2º).

Seguindo essa perspectiva, o Plano Diretor de Natal - PDN, regulamentado em 1994, passou a incorporar dispositivos constitucionais de âmbito federal, que buscam não só o resgate da preservação do meio ambiente natural e construído, como também a garantia do cumprimento da função social da propriedade, por meio da instituição das “Áreas Especiais” (ATAÍDE, 2003).

Em ambas as direções [o Plano Diretor] apoia-se na concepção do desenvolvimento urbano e ambiental sustentável, nos conceitos de preservação e conservação para componentes ambientais significativos (dunas, mangues, etc), bem como no controle da ocupação de algumas áreas especiais do patrimônio histórico (arquitetônico, urbanístico, e paisagístico) da cidade (ATAÍDE, 2003, p. 7).

A proteção ao meio ambiente natural é definida no Macrozoneamento do Plano Diretor, com a instituição das subzonas de conservação e preservação que integram a Zona de Proteção Ambiental (ZPA). Os conceitos de preservação e conservação utilizados no PDN foram incorporados do Código do Meio Ambiente do Município, assim como a definição dos elementos da paisagem a serem protegidos. Na subzona de preservação ambiental foram incluídas as áreas a serem protegidas por um rigoroso controle da ocupação do solo, e na subzona de conservação, aquelas que permitem uma proteção mais flexível e ajustada às condições físico-ambientais atuais. E é nesta última que está incluído o Rio Potengi.

Para as Áreas Especiais, definidas como “porções da Zona Urbana, situadas em zonas Adensáveis ou não, com destinação específica ou normas próprias de uso e ocupação do solo” (NATAL, 1994, art. 22), o Plano Diretor de Natal objetiva realizar a um só tempo a recuperação dos patrimônios ambiental e cultural da cidade. São elas: Área de Controle de Gabarito; Área de Operação Urbana; e Áreas Especiais de Interesse Social (mapa 3.3).

Em relação às Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, entre as quais está incluso o terreno ocupado pela Favela do Maruim, também no Bairro da Ribeira, o Plano Diretor dedica

atenção diferenciada, definindo diretrizes para as regulamentações específicas e particulares a cada lugar. Estabelece que essas áreas destinam-se primordialmente à produção, manutenção e recuperação de habitações de interesse social, compreendendo, entre outros “terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, vilas ou loteamentos irregulares [...], em relação aos quais haja interesse público em se promover a urbanização e regulação jurídica” (NATAL, 1994, art. 25). O artigo 26 do Plano determina que o Poder Executivo deve elaborar plano de urbanização para cada uma das Áreas Especiais de Interesse Social, que deverá ser aprovado pelo CONHABIM, ouvido o CONPLAM (NATAL, 1994).

O bairro da Ribeira além de ser destacado no macrozoneamento como Zona Especial de Preservação Histórica – ZEPH (lei 3.942/90), é também realçado como uma das Áreas Especiais de Operação Urbana na Lei Especial de Operação Urbana Ribeira (NATAL, 1999) (mapa 3.4). Vale salientar que a ocupação do solo do bairro ainda observa condições edilícias especiais na área de entorno do Porto, definidas pela lei da Zona Especial Portuária – ZEP (Lei nº 4.069/92). Atualmente, o controle da ocupação do solo de todo o bairro da Ribeira está submetido ao disposto na Lei de Operação Urbana. Essas leis serão discutidas isoladamente a seguir.

A Zona Especial de Preservação Histórica – ZEPH, instituída em 09 de julho de 1990, pela lei municipal nº 3.942, estabelece prescrições urbanísticas para o centro histórico de Natal (bairros Ribeira e Cidade Alta), visando à preservação de prédios e sítios notáveis, pelos valores históricos, arquitetônicos, culturais e paisagísticos.

Por ser anterior ao atual Plano Diretor de Natal, em vigência desde 1994, esta lei refere-se a alterações no zoneamento de uso do solo estabelecido no Plano Diretor de 1984 (lei nº 3.175), o qual dividia a cidade em zonas funcionais de concentração de atividades distintas. E também institui, conforme os mesmos princípios, um sub-zoneamento funcional para a ZEPH. Apesar da defasagem desta lei em relação às mudanças de ideologia que fizeram com que no Plano Diretor de 1994 fossem abolidas as considerações sobre zoneamento funcional, a ZEPH é de grande importância por determinar, desde 1990, que “não será permitida demolição ou parcelamento do solo [...] sem prévia autorização do Órgão de Preservação Histórica do Município” (NATAL, 1990, art. 5º).

A Lei municipal nº 4.069, de 21 de maio de 1992, institui a Zona Especial Portuária – ZEP, referindo-se também a alterações nas prescrições gerais previstas no Plano Diretor de 1984, especificamente na área destacada. Também subdivide a ZEP em duas áreas: subzona de atividades portuárias e subzona de atividades múltiplas.

A lei nº 4.932, de 30 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a Operação Urbana Ribeira - OUR, compreende um conjunto integrado de intervenções coordenadas pela Prefeitura, através do Instituto de Planejamento Urbano de Natal – IPLANAT, com a participação do Poder Público, nos

níveis federal, estadual e municipal, dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados. Ela visa à recuperação e revitalização da área do bairro da Ribeira, bem como a execução de determinadas transformações urbanísticas, com participação dos recursos públicos. Sua vigência foi prorrogada recentemente, em 21 de janeiro de 2004, até o dia 31 de dezembro do mesmo ano, pelo prefeito em exercício Renato Dantas.

Uma importante determinação da lei para a área está delineada no art. 8º, que diz:

Para as propostas que envolvam áreas onde existam habitações de interesse social, os proponentes deverão incluir em seu escopo a solução do problema habitacional dos seus moradores, a ser realizada em conjunto com a Prefeitura e sob sua orientação e submetida à aprovação do Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social – CONHABIM.

A lei estabelece ainda que a aprovação da execução de obras na área deve ser submetida à análise de diversos aspectos da proposta, dos quais podem ser destacados: adequação e qualidade da proposta no tocante à solução dos problemas habitacionais existentes, quando for o caso; impacto urbanístico da implantação do empreendimento no tocante à saturação da capacidade viária do entorno, à qualidade ambiental e à capacidade da infra-estrutura existente; uso e ocupação do solo na vizinhança e suas tendências recentes; articulação e encadeamento dos espaços públicos e dos espaços particulares de uso coletivo; valorização paisagística dos logradouros, com enquadramento da volumetria das edificações existentes, entre outras.

4. CONFLITOS DE INTERESSE EM TORNO DO CENTRO HISTÓRICO DE NATAL

O Centro Histórico de Natal pode ser definido como a área de ocupação mais antiga da cidade, compreendida entre os bairros Ribeira e Cidade Alta, que perfazem de acordo com o Plano Diretor da cidade (lei 07/1994), a Zona Especial de Preservação Histórica. Neste trabalho, no entanto, concentraremos nosso olhar sobre o bairro da Ribeira especificamente, que muitas vezes é referido como centro histórico tradicional da cidade.

O bairro da Ribeira constitui-se no segundo núcleo de ocupação da

cidade, posterior ao bairro da Cidade Alta. Localiza-se na região Leste de Natal, às margens do Rio

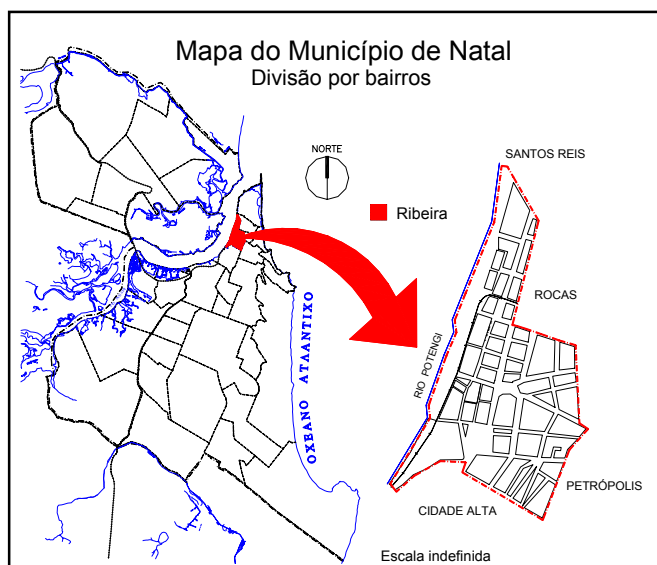


Fig. 01 – Localização do Bairro da Ribeira.

Fonte: Elaboração própria a partir de base do IPLANAT, 1994

Potengi, próximo ao litoral atlântico (fig. 01), e destaca-se na cidade por resguardar um conjunto de edificações representativas do século XIX e início do século XX.

Inicialmente dominado por uma “campina alagada pelas marés do Potengi”, como dizia Câmara Cascudo (apud NATAL, 2003), o bairro teve sua ocupação iniciada no século XVIII, mas seu crescimento só viria a se consolidar na transição do século XIX para o século XX (NATAL, 2003). Bairro de caráter eminentemente comercial desde suas origens, possui um histórico evolutivo marcado por períodos de apogeu e decadência alternados ao longo do tempo. Seus períodos de maior desenvolvimento estão ligados à instalação do Porto de Natal no bairro, inaugurado em 1932, e ao acelerado crescimento da cidade durante a Segunda Guerra Mundial, quando a instalação de uma base aérea americana na cidade trouxe grande estímulo às atividades comerciais. Porém, terminada a Guerra, a Ribeira iniciou um processo de esvaziamento gradativo, que resultaria na transferência do centro comercial de Natal para os bairros Cidade Alta e Alecrim.

Na década de 1970, o bairro sofre um processo de decadência ainda maior incentivado pelo surgimento de novos conjuntos habitacionais na periferia da cidade, e com eles a emergência de uma nova centralidade urbana. Além disso, a transferência da Rodoviária, antes localizada na Ribeira, para o bairro de Cidade da Esperança contribui ainda mais para a perda de movimento na Ribeira. Desse período aos dias atuais, são realizadas poucas intervenções no bairro, sendo a maioria delas referentes à infra-estrutura.

Em 1983 são concluídos a dragagem e o esgotamento sanitário do bairro, marcando o fim dos constantes alagamentos de períodos chuvosos. No final da mesma década, o crescente abandono e a degradação que atingiram a Ribeira passam a preocupar setores da sociedade, sobretudo os mais ligados às questões culturais e históricas, surgindo as primeiras reações contra a “decadência” da Ribeira. Nesse momento, são elaborados alguns projetos e importantes iniciativas são tomadas visando a “revitalização” do bairro, como, por exemplo, a restauração do Teatro Alberto Maranhão, importante edifício cultural da cidade, o reaquecimento das atividades portuárias e a reativação das balsas ligando a Ribeira ao litoral norte do Estado através do Rio Potengi.. Entre eles, Silva (2002) destaca o Seminário Ribeira Velha de Guerra, que, em 1993 (Gestão Aldo Tinoco - 1993/1996) dá início às discussões referentes à preservação e revitalização do centro histórico de Natal, resultando em propostas para o Plano Diretor de 1994 e posteriormente para o Projeto Viva Ribeira (coordenado pela Prefeitura Municipal).

Porém, apesar dos muitos debates, poucos projetos chegaram a ser executados, destacando-se entre eles o projeto Fachadas da Rua Chile, coordenado pelo arquiteto Haroldo Maranhão, que em 1996 realizou a restauração de 45 fachadas. Abandonado sem nunca ter sido concluído, o projeto Fachadas da Rua Chile foi uma das únicas obras de iniciativa do Poder Público a serem efetivamente realizadas no intuito de revitalizar a Ribeira. Na gestão seguinte (2ª. de Wilma Farias

– de 1997/2000), sem a continuidade necessária e o acompanhamento de ações conjuntas, os programas e intervenções elaborados para a Ribeira não surtiram efeitos satisfatórios, nem foram capazes de imprimir ao bairro a identidade de centro histórico da cidade. Assim, a Ribeira atravessou o século XX apresentando problemas comuns a áreas centrais degradadas, como subutilização da infra-estrutura disponível, espaços públicos mal cuidados e inseguros, esvaziamento da função residencial, deterioração e mau aproveitamento de edifícios e espaços de interesse histórico, dentre outros (SILVA, 2002), mas começou a ser referência para setores mais amplos da sociedade local, principalmente os comerciários

No ano 2000, a Secretaria Especial de Meio Ambiente e Urbanismo - SEMURB, por meio do Setor de Patrimônio Histórico – SPH, desenvolveu o Projeto Ribeira, de Reabilitação Urbana. Esse projeto englobaria uma série de propostas pontuais para o bairro, que compreendia diversos subprojetos dentre os quais: Largo do Teatro, Urbanização da Praça Augusto Severo e Entorno, e Urbanização do Canto do Mangue, Reassentamento da Favela do Maruim, Projeto de Ampliação do Porto de Natal e Terminal Turístico de Passageiros. Estes dois últimos foram apresentados pela Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN, empresa administradora do Porto de Natal, e incorporados ao Projeto Ribeira dentro do conjunto de subprojetos a serem realizados. Em torno deles, no entanto, se desenrola uma intrincada teia de conflitos envolvendo a Administração Pública, o Porto de Natal, a Favela do Maruim, o Museu da Rampa, segmentos defensores da preservação do patrimônio histórico da cidade, comunidade local, entre outros. De um lado, defende-se a importância econômica do Porto de Natal, que por ser o único porto de carga geral do Estado do Rio Grande do Norte, configura-se em equipamento fundamental para o escoamento da produção do estado a ser exportada. De outro, questiona-se a compatibilidade das atividades portuárias à movimentação cotidiana do bairro da Ribeira e à preservação do patrimônio histórico edificado.

É inegável a importância que o Porto de Natal representa para o desenvolvimento econômico do Rio Grande do Norte. Segundo Queiroz (2001), o Porto de Natal tem se transformado no principal meio de escoamento da fruticultura nordestina de exportação, e além das frutas, desembarcam também algodão, maquinários, produtos derivados de petróleo como óleo diesel, álcool anidro e álcool hidratado, gasolina e querosene para avião e grãos sólidos como o trigo e o milho.

De 1996 e 2003 verificou-se um crescimento verificado no Porto de Natal, em torno de 450%, um dos maiores registrados pelo Ministério dos Transportes (QUEIROZ, 2001). Mas, para a companhia administradora do Porto, esse crescimento precisa, ainda, ser consolidado para que acompanhe a economia de exportação do Estado. “O objetivo é obter-se um crescimento de mais

250%, chegando a 900 mil toneladas, ou se possível, um milhão”, afirmou Emerson Fernandes, diretor da CODERN, em entrevista realizada no dia 12/01/2004.

E para se atingir essa meta, o porto precisaria ampliar sua área e adquirir equipamentos, para que pudesse receber cargas específicas, como por exemplo, contêineres e algodão. Mas para tanto, seria necessário aumentar a área do porto, ampliando o pátio de contêineres que hoje existe. Essa operação está prevista para realizar-se a partir de uma provável apropriação do terreno vizinho ao pátio de contêineres, onde está instalada irregularmente há mais de 60 anos a Comunidade do Maruim. O processo exigiria do poder público uma solução para a relocação dos moradores e, segundo Fernandes, o Governo do Estado e a Prefeitura, ficariam responsáveis pela desapropriação. Essa situação evidencia o distanciamento entre os administradores do porto e os da cidade e destes com a sociedade em si. Porque, de um lado, o representante da CODERN coloca que pretende ampliar o Porto de Natal, utilizando para isso um terreno ocupado por dezenas de moradias de baixa renda, para as quais a Administração Municipal deverá apresentar uma solução; de outro, a representante da Prefeitura, Nelma Bastos, afirma que nunca foram apresentados projetos para aquela área pela CODERN para a Prefeitura. O que se percebe é que não há negociação entre os setores, apenas uma luta de interesses, em que os maiores prejudicados são os habitantes de baixa renda, que não sabem que destino terá suas moradias.

O projeto apresentado pela CODERN, desenvolvido à semelhança de experiências realizadas em outras cidades portuárias, gerou muita polêmica entre estudiosos, administradores públicos e a população envolvida com a questão, pelo impacto que causaria naquela paisagem, e particularmente na relação visual que manteria com o prédio histórico do Museu da Rampa.

A Favela do Maruim, configura-se em uma ocupação ilegal localizada próximo aos limites do Bairro da Ribeira, estando compreendida entre a avenida Engenheiro Hildebrando de Góis, a rua São João de Deus, o Canto do Mangue e o Porto de Natal (mapa). A comunidade, atualmente composta de cerca de 600 pessoas, instalou-se à margem sul do Potengi, por volta do ano de 1940, logo após a fundação no local da Colônia de Pescadores (CAVALCANTE et al, 1999). Sua ocupação deu-se fundamentalmente a partir da instalação de moradias de pescadores humildes vindos em geral do interior do estado, que tinham o rio como fonte de sobrevivência a partir da pesca artesanal. O terreno, pertencente ao Patrimônio da União, foi sendo ocupado a princípio por casas de taipa e palha, em precárias condições físico-ambientais, tendo sido ignorado seu risco de inundação por se tratar de zona de mangue (CAVALCANTE et al, 1999).

Devido ao forte vínculo que sempre manteve com a atividade pesqueira e com o Canto do Mangue, a Favela do Maruim foi adquirindo, características de vila de pescadores. Suas precárias condições de moradia e a escassez de infra-estrutura urbana fazem com que sua ocupação seja considerada “Área Especial de Interesse Social” pelo atual Plano Diretor de Natal.

Em relatório elaborado pela Prefeitura Municipal sobre a situação dos assentamentos irregulares em Natal, o Maruim é apontado como uma favela ocupada por invasão de foreiros em área de mangue, não sendo, porém, área de risco (UEM/SEMTAS, 2002). De acordo com este relatório, possui atualmente 140 habitações, onde moram 147 famílias que compreendem uma população de 685 moradores. Trata-se de uma área sem saneamento, porém servida de água e energia e com 95% de suas ruas pavimentadas. Como sugestão para intervenção, o relatório aponta para uma “urbanização com melhorias sanitárias” (UEM/SEMTAS, 2002).

Encontra-se também em andamento o Programa Rehabitar, parceria da Prefeitura Municipal de Natal, com a Caixa Econômica Federal e o Governo Francês, centrado no estudo de viabilidade de uma proposta de incremento à habitação nas áreas centrais de Natal. A idéia se fundamenta nos dados da expressiva demanda habitacional existente em Natal, e na crença de que o problema habitacional poderia ser, em certa medida, amenizado com a ocupação das áreas centrais, que já dispõem de infra-estrutura e serviços e, ainda, que essa ocupação pode valorizar o bairro e otimizar o uso desta infra-estrutura, no período noturno. Tais estudos combinam estímulos fornecidos pelos instrumentos urbanísticos disponíveis nas leis vigentes, técnicas de reforma e reciclagem de uso de edifícios, estratégias imobiliárias e disponibilidade de recursos, via adequação às linhas de financiamento existentes.

Além disso, há três anos iniciou-se uma proposta de se construir o Museu da Rampa. A partir daí, houve o tombamento do prédio em nível estadual (tombo RN 018000) e foi criada, em 25 de maio de 2001, a Fundação Rampa – FRAMPA, sob a direção do Major Brigadeiro Juvenal de Macedo Filho, com o objetivo de angariar recursos para a recuperação da área. Conseguidas as verbas, foi elaborado um projeto de restauração e reforma, que inclui a construção de um hangar no pátio frontal, onde serão expostos antigos hidroaviões ligados à história da Rampa, um parque arborizado para crianças, uma área para a instalação de tendas de apoio a eventos culturais ao ar livre, sala de áudio e vídeo, além da recuperação dos dois flutuantes de passageiros (um deles receberá um restaurante). Este projeto inclui tanto o prédio principal da Rampa, como os antigos armazéns conjugados a ele, que hoje se encontram em risco de desabamento. Segundo Silva, o projeto preserva todas as características originais da edificação, devendo, no entanto, ser refeita a parte estrutural.

Os conflitos em torno dos projetos apresentados trazem sérias implicações para a cidade como um todo. As divergências atingem diretamente uma Comunidade de aproximadamente 160 moradores, instalada há mais de 60 anos em terreno vizinho ao Porto: a Favela do Maruim. O terreno em que estão construídas as casas dessas pessoas, de propriedade do Patrimônio da União, foi requerido pela CODERN para a implantação do projeto de ampliação do porto. É do conhecimento de todos aqueles envolvidos no assunto, incluindo os moradores do Maruim e os

administradores da CODERN, que para que o projeto seja executado naquele terreno, deve-se solucionar antes o problema de moradia da comunidade. Isso está garantido tanto no Plano Diretor, no que se refere ao tratamento que deve ser dado às Áreas Especiais de Interesse Social, como na Lei de Operação Urbana Ribeira, que estabelece no artigo 8º a obrigatoriedade de garantir-se uma solução adequada para o problema de moradia nesse tipo de caso, como também na Legislação Federal, especificamente no Estatuto da Cidade, que define os instrumentos e diretrizes para a regulamentação do direito à moradia dessas pessoas. No entanto, apesar de já ter sido bastante discutido, esse assunto nunca foi resolvido. E até que se chegue a um acordo entre Prefeitura Municipal e CODERN, os moradores apenas aguardam o que lhes será destinado caso tenham que desocupar o local.

Uma outra questão que pode ser levantada sobre os projetos da CODERN, é quanto à relação visual que o edifício proposto para o Terminal Turístico de Passageiros manteria com um importante prédio histórico localizado muito próximo ao terreno onde o terminal seria implantado, o Museu da Rampa. O edifício projetado para abrigar o Terminal Turístico de Passageiros, rompe completamente com a paisagem de entorno e cria uma discrepância exagerada com a escala e o padrão estético do edifício histórico do Museu da Rampa. Essa é uma consideração que pode variar de acordo com a posição que se defenda sobre a relação entre edificações antigas e modernas no espaço urbano. Mas, não seria mais apropriado pensar-se em uma solução que, mesmo introduzindo as marcas de nosso tempo (seja na estética, nos materiais ou na tecnologia), mantivesse alguma referência com o passado, valorizando na paisagem o patrimônio construído remanescente?

CONCLUSÕES

As considerações reunidas neste trabalho apontam para uma problemática bastante comum no planejamento urbano das cidades e que vem sendo amplamente discutida: os conflitos de interesse em torno do futuro das cidades diante do desafio em busca da sustentabilidade urbana. Para garantir-se a sustentabilidade das cidades, busca-se a conciliação desses conflitos dentro de um desenvolvimento harmônico dos diversos aspectos da cidade, o que nem sempre é possível. Por outro lado, diante das barreiras encontradas, opta-se, muitas vezes, pela escolha de um ou outro aspecto a ser priorizado em detrimento da exclusão ou minimização de outro. Mas como determinar incompatibilidades ou inconveniências no espaço urbano? Essa complexidade não seria inerente à própria constituição das cidades? A questão fica ainda em aberto. Muito ainda há que se discutir sobre o assunto. Acreditamos, no entanto, que só dentro de um processo de negociação e de verdadeira instalação da gestão democrática, seria possível conseguir-se resultados efetivamente sustentáveis no planejamento das cidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Marinella, et alli. **Aplicação da legislação nacional sobre proteção do patrimônio cultural:** intervenção à luz das Cartas de Preservação Intervenção. In: FERNANDES, Edésio e RUGANI, Jurema Marteleto (org.). **Cidade, memória e legislação:** a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Belo Horizonte: IAB/MG, 2002.

ATAÍDE, Ruth M. C. et alli. **Interesses em conflito no projeto de sustentabilidade urbana:** um estudo sobre a relocação de assentamentos irregulares no sítio histórico de Natal. In: Congresso Brasileiro de Arquitetos, XVII, 2003. Anais..., Rio de Janeiro: IAB/RJ [no prelo]

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Estatuto da Cidade,** Brasília: Congresso Nacional, 2001.

CAVALCANTE, Alâni Fabíola et al. **Comunidade Maruim.** Natal, 1999. Trabalho apresentado à disciplina Planejamento e Projeto Urbano e Regional 03 – Curso de Arquitetura e Urbanismo/UFRN.

CODERN. **Porto de Natal.** Natal: 2002. 1 disquete 3 ½ pol.

DE LA MORA, Luís. A institucionalização dos processos de negociação para assegurar a sustentabilidade dos projetos de conservação urbana integrada. IN: ZANCHETI, Silvio Mendes (org.). **Gestão do patrimônio cultural integrado.** UFPE/ Centro de Conservação Integrada Urbana e Territorial. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2002.

FÉRES, Luciana. A proteção do patrimônio ambiental na legislação urbanística. In: FERNANDES, Edésio e RUGANI, Jurema Marteleto (org.). **Cidade, memória e legislação:** a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Belo Horizonte: IAB/MG, 2002.

IPLANAT. **Perfil dos bairros de Natal.** Natal: Prefeitura Municipal do Natal, 1998.

LAPA, Tomás. Formulação de proposições alternativas. IN: ZANCHETI, Silvio Mendes (org.). **Gestão do patrimônio cultural integrado.** UFPE/ Centro de Conservação Integrada Urbana e

Territorial. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2002.

LIMA, Gustavo F. da Costa. **O debate da sustentabilidade na sociedade insustentável**. PPGS – UFP, 1997.

NATAL. Lei 3.942/90. **Zona Especial de Preservação Histórica**. Natal: Prefeitura Municipal do Natal, 1990.

NATAL. Lei complementar nº 07, de 05 de agosto de 1994. **Plano Diretor de Natal**. Natal: Prefeitura Municipal do Natal, 1994.

NATAL. Lei nº Lei 4.932/99. **Lei Especial de Operação Urbana Ribeira**. Natal: Prefeitura Municipal do Natal, 1999.

NATAL, Prefeitura do. **Conheça melhor o seu bairro: Ribeira**. Natal:SEMUR, 2003.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&M, 2001.

PONTUAL, Virgínia. A gestão da conservação integrada. IN: ZANCHETI, Silvio Mendes (org.). **Gestão do patrimônio cultural integrado**. UFPE/ Centro de Conservação Integrada Urbana e Territorial. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2002.

QUEIROZ, Ítalo França de. **O desempenho do Porto de Natal no período de 1995 a 2000**. Natal: UFRN, 2001 [Monografia de Graduação em Ciências Econômicas].

RODRIGUES, Ferdinando de Moura. **Desenho urbano: cabeça, campo e prancheta**. São Paulo: Projeto, 1986.

SILVA, Heitor de Andrade. **Revitalização urbana de centros históricos: uma revisão de conceitos, contextos e projetos - a Ribeira como estudo de caso**. 2002. [Dissertação de Mestrado do Departamento de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal].

UEM/SEMTAS. **Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais - PEMAS**. Natal: Prefeitura do Natal, 2001.

ZANCHETI, Silvio Mendes. O desenvolvimento sustentável urbano. In: ZANCHETI, Silvio Mendes (org.). **Gestão do patrimônio cultural integrado**. UFPE/ Centro de Conservação Integrada Urbana e Territorial. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2002.

