

ESTATUTO DA CIDADE E ESTATUTO DA METRÓPOLE COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Tássia Cavalcante de Araújo Mello¹

Ana Mônica Medeiros Ferreira²

RESUMO

O presente artigo busca analisar a efetivação do direito à cidade e da função social da propriedade dos dispositivos dos Estatutos da Cidade (Lei nº 10.257/2001), da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e faz uma breve apresentação do Plano Diretor de Natal/RN de 2007 (LC nº 82). Busca ainda avaliar a presença do Estatuto da Cidade na construção do Plano Diretor em respeito às particularidades da cidade e região metropolitana. O método utilizado é dialético, os métodos de procedimento são o histórico e comparativo, a pesquisa é bibliográfica, com estudo da doutrina específica e legislação aplicada.

Palavras-chave: Direito à Cidade. Estatuto da Cidade. Estatuto da Metrópole. Plano Diretor.

ABSTRACT

STATUTE OF CITY AND STATUTE OF METROPOLIS AS INSTRUMENTS OF POLICY OF URBAN DEVELOPMENT

This article proposes to analyze the consolidation of the right to the city and the social function of property in the Statutes of City (Law 10.257/2001), Metropolis (Law 13.089/2015) and 2007 Master Plan of Natal-RN (Complementary Law 82). It also seeks to evaluate the effectiveness of City Statute in the construction of Master Plan with respect to the particularities of the city and metropolitan region. The method used is dialectical, the methods of procedure are historical and comparative and this research is bibliographical, with study of the specific doctrine and applied legislation.

Keywords: Right to the City. Statute of City. Statute of Metropolis. Director Plan.

¹ Graduanda do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNIRN). E-mail: tassia313@hotmail.com.

² Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: anamonicamf@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Hoje a população no mundo alcança a marca de 7,6 bilhões de pessoas e estima-se que em torno de 53% desse total, ou seja, mais de quatro bilhões de seres humanos, vivam nas cidades pelo mundo inteiro.

O ambiente urbano é o lugar em que as interações humanas são intensificadas pelas curtas distâncias provocadas pelos adensamentos populacionais. A cidade é o lugar em que as pessoas se distanciam do meio natural, pois tudo que precisam para sobreviver chega por canos ou pode ser comprado na mercearia próxima de casa. A cidade é o lugar que produz e reproduz injustiças e se alarga o abismo social.

O presente artigo se detém na análise das normas mais avançadas em termos de regulação do ambiente urbano, traz os conceitos do direito à cidade e da função social da propriedade, dos principais instrumentos e diretrizes do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole, por fim apresenta alguns de seus instrumentos de gestão urbana e faz uma breve retrospectiva dos acontecimentos que configuraram a elaboração do Plano Diretor de Natal/RN regido pela Lei Complementar nº 82/2007.

Este estudo faz ainda um breve apanhado histórico da construção e conjuntura do tema da Política Urbana no cenário brasileiro até a concepção dos artigos 182 e 183 da Constituição Cidadã de 1988. Analisa a evolução das leis de caráter higienista até as atuais legislações, pautadas na preocupação com o direito à cidade e função social da propriedade.

As medidas higienistas buscavam ordenar o espaço urbano a partir de políticas repressivas e autoritárias que consideravam a pobreza como um problema em vez de vê-la como objeto de políticas, por exemplo, investir em saneamento básico em vez de expulsar as classes mais pobres dos centros urbanos.

Em Natal/RN esse tipo de política higienista foi responsável pela expulsão da população que habitava os atuais bairros de Tirol e Petrópolis e se estabeleceram na Praia do Meio e Passo da Pátria.

No decorrer do trabalho é possível verificar que Constituição Federal atribui ao Município a competência para executar a política de desenvolvimento urbano, dessa forma tenta-se ao máximo garantir que as particularidades, provenientes da história e necessidades específicas de cada cidade sejam respeitadas.

Ainda na Constituição Federal o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar dos seus habitantes levanta o debate acerca da função social da propriedade e encontra eco no estatuto da Cidade, quando este propõe em suas diretrizes que a propriedade seja tratada, não apenas como um produto acabado para enriquecimento econômico e da especulação imobiliária, por exemplo, mas que a propriedade ganhe contornos de função, propósito e finalidade social.

Nesse contexto é necessário apontar que a problemática versa acerca do questionamento em como os poderes públicos se mobilizam para desfazer esse processo de desigualdade histórica do acesso à propriedade urbana e ao direito à cidade.

O método empregado neste estudo é o dialético, pois a pesquisa se mostra de forma qualitativa, onde os fatos aqui narrados são analisados de maneira que não seja excluído o contexto social, já que foram realizados estudos e análises para pontuar as diretrizes e princípios que versam sobre o direito à cidade. Os métodos de procedimentos são o histórico e o comparativo e a pesquisa foi bibliográfica, a partir da doutrina das ciências jurídicas e de estudiosos do urbanismo.

2 A POLÍTICA URBANA NO ORDENAMENTO JURÍDICO

A política urbana é inaugurada em nossa legislação na Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183, com a missão de dar forma ao modo de organização das urbes, ou seja, de disciplinar o ordenamento urbano e de como os poderes públicos devem conduzir sua aplicação, ela é uma pauta construída sobre os Movimentos de reforma Urbana que passaram a crescer e ganhar importância na medida com que a população brasileira se modificou, deixando de ser uma população majoritariamente rural para se tornar mais urbana.

As migrações cidade-campo, intensificadas entre as décadas de 1950 e 1970, foram responsáveis pelo aumento expressivo e com pouco ou nenhum planejamento das cidades. Estima-se que a proporção da população das cidades brasileiras foi de 31,2% em 1940 a 75% em 1991 (SAULE JR, 2009, p. 01).

No início da década de 1960, nas “Reformas de Base” do governo do presidente João Goulart continha uma proposta de reforma estrutural das propriedades fundiárias, a famosa reforma agrária. Já a questão de urbana surgiu pela primeira vez em um congresso organizado

pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, no ano de 1963, colocando em pauta a democratização do solo e propriedade urbana e em defesa da função social da propriedade.

Com o golpe militar de 31 de março de 1964 os movimentos sociais foram abafados, mas não instintos, assim nas duas décadas seguintes pouco a pouco emergiram levantando a necessidade de politização da questão urbana como elemento fundamental de democratização da sociedade brasileira. Importante mencionar que diante deste cenário de supressão de direitos, ocorrido na ditadura, a Igreja Católica foi fundamental para dar essa visibilidade e relevância política aos movimentos sociais, por exemplo, ao editar um documento defendendo a função social da propriedade, intitulada Ação pastoral e solo urbano.

A evolução do estudo e aplicação da política urbana no Brasil vem sendo paulatinamente construída, impulsionada por duas vertentes, as quais são as lutas sociais e a necessidade real de edições legislativas de normas que alcancem o equilíbrio jurídico entre o direito privado sobre a propriedade e o respeito ao princípio da função social da propriedade.

Mas não foi sempre assim, nas primeiras tentativas de ordenamento do solo urbano, verificadas em leis municipais de cidades que estavam em ritmo de crescimento vertiginoso, como era São Paulo em fins do século XIX e início do século seguinte, era comum verificar que tais regulações tratavam o direito à cidade como se trata o direito à propriedade privada, ou seja, o acesso aos instrumentos e facilidades que a vida urbana oferecia era apenas para quem pudesse pagar. Assim, Rolnik (1999, p. 04) comenta acerca da capital paulista:

(..) a lógica de destinar as lonjuras para os pobres atravessou, incólume, nosso século. Isto começa com a proibição de instalação de cortiços na zona central definida pelas posturas de 1886 e reiterada pelo Código Sanitário de 1894, que proíbe terminantemente a construção de cortiços e permite que as vilas operárias higiênicas sejam construídas fora da aglomeração urbana.

A regra, à época, era de uma espécie de higienização dos centros urbanos e dos bairros de localização privilegiada. Planejados, com a infraestrutura de saneamento básico e pavimentação/delineamento das ruas e avenidas postas antes mesmo das construções se instalarem. Há, inclusive, gabaritos para as mansões, com os recuos de calçadas e entre casas preestabelecidos.

Já para os bairros de renda mais baixa e aos de operários a ordem era que se instalassem fora do perímetro urbano. Ocorrendo quase que a invenção do suburbano, através desse processo de expulsão do pobre dos centros.

A capital potiguar teve uma história diferente, de urbanização tardia já que o foco da economia potiguar foi por muito tempo a agropecuária, porém, mesmo com seu crescimento lento repetiu a tendência urbanística das grandes capitais brasileiras, de elitização dos centros urbanos.

Em meados do século XIX e início do século XX a capital da província do Rio Grande, a qual contava com o status de vila, se organizava em torno da atual Praça André de Albuquerque. Monteiro (2015, p. 91) descreve assim o centro urbano de Natal, ao qual corresponde o atual bairro da Cidade Alta:

Nela se situavam, além da Igreja Matriz, as outras únicas quatro construções importantes da cidade, que abrigavam o Senado da Câmara de Natal, o Palácio do Governo, a Fazenda Pública e o Quartel militar.

Nessa mesma época o crescimento do comércio potiguar crescia devido ao aumento das arrecadações de impostos, cujo se sucedeu ao incremento das importações e exportações, principalmente das culturas açucareira, cotonicultura e pecuária não só da capital, mas também de Macaíba e Mossoró, por exemplo.

Natal se beneficiava largamente, já que era a sede do governo provincial e contava com grandes investimentos públicos. Segundo Monteiro (2015, p. 90) foi graças a esses recursos que foram construídos o Hospital Público, o Cemitério Público do Alecrim, o Mercado Público, o Tribunal do Júri, entre outros logradouros.

Dessa maneira pode-se traçar um paralelo do surgimento das cidades e a forma como foi moldada a política urbana: com ritmo ditado pela economia local e apenas para suprir as necessidades iminentes, sem efetivo planejamento espacial e funcional, porém com o mesmo objetivo segregatório de outras cidades e em outros tempos, ou seja, a cidade é reservada aos mais afortunados.

O exemplo deste fato é revelado por Natal (2007, p. 18) em que o primeiro planejamento de crescimento em Natal teria sido a demarcação das ruas e avenidas da Cidade Nova, antigo bairro ao qual corresponde hoje ao Tirol e Petrópolis. Dessa tentativa de redesenhar o traçado da cidade foram desalojadas centenas de residências e casebres da população que ocupava a Cidade Nova e passaria a residir nos bairros da Praia do Meio e Passo da Pátria.

Por outro lado, o tratamento dispensado à política urbana dentro das constituições federais tinha um tom diferente do que indicavam os planos diretores praticados no país desde sua origem, a nível federal encontram-se os princípios norteadores das políticas urbanas, por exemplo, o da função social da propriedade, como afirma Fernandes (2010, p. 56):

(...) toda e qualquer lei urbanística ou ambiental implica em materializar o princípio da função social da propriedade, que é sem dúvida o princípio fundamental do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental. Trata-se de princípio que já vinha sendo repetido por todas as Constituições brasileiras desde a de 1934, sem que tivesse sido claramente definido em termos conceituais (...).

Completa ainda, o estudioso, que apesar da política urbana ser lembrada pelas constituições brasileiras, a ela não eram despendidas maiores atenções, como seria se fossem criados instrumentos legais que garantissem o seu cumprimento de fato.

No âmbito dos movimentos sociais, existiam algumas entidades que obrigavam por parte da classe política, a apreciação de suas demandas. Assim eram as entidades ligadas ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana, nascido nos anos 60 e, devido ao arrocho político e cultural proporcionado pelos governantes militares, só foi retomado na década de 1980, quando o período ditatorial mostrava fraquejar (MATTOS, 2002, p.79).

Portanto, verifica-se que o desenvolvimento da política urbana ocorreu gradualmente, desde a década de 1930, se tornando mais presente em 1988 e com seu apogeu com a publicação da Lei 10.257 em julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

No pátrio ordenamento jurídico o capítulo da Política urbana faz sua aparição através do disposto no artigo 21, inciso XX da Constituição Federal de 1988, quando traz à União a competência de instituir diretrizes para o ordenamento urbano, também trata do desenvolvimento de políticas de habitação, saneamento básico e de transportes urbanos.

Já, mais adiante na CF/88, o artigo 23, inciso IX relaciona a competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em promover os programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico da população.

O capítulo II, Da Política Urbana, do Título VII, Da Ordem Econômica e Financeira, da Carta Magna é composto por dois artigos que possibilitam um tratamento mais refinado à política de desenvolvimento urbano. Os Artigos 182 e 183 necessitavam de regulamentação o

que permitiu ao legislador editar o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o qual é dispositivo importantíssimo, norteador do Direito Urbanístico.

A política urbana é na visão de Bulos “o conjunto de providências que objetivam ordenar espaços habitáveis” (2015, p. 1.383), influenciando sobremaneira em todos os campos da vida dos cidadãos, seja em suas formas de habitação, em como desempenham seu trabalho, gozam do lazer ou nas suas condições de mobilidade urbana. Assim, os dispositivos legais tentam criar/proteger estas quatro funções-chave para o desenvolvimento humano dentro do contexto urbanístico.

O artigo 182, CF/88, concentra algumas ideias importantes, primeiramente, define que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público Municipal, assim emerge a noção de que os entes, cada qual em seu nível de atuação, ajam individualmente (respeitando suas particularidades) em plano local para alcançar o resultado nacionalmente. Outro conceito fundamental é o objetivo de ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Este ordenamento das funções sociais da cidade é tarefa complexa e contínua, ela requer grandes esforços das Administrações Municipais para encaixá-la em suas práticas cotidianas em harmonia com todo o arcabouço histórico e cultural que particulariza as demandas de cada cidade em nosso país.

A importância em definir tais demandas encontra justificativa no campo fático, ou seja, no palco da urbe o acesso aos dispositivos que proporcionam o pleno desenvolvimento do ser social tem uma distribuição desigual, definida pela monetarização do direito à propriedade.

A função social da cidade é debatida em segundo plano, como um desdobramento natural da função social da propriedade (SALEME, 2016, p. 167), o que gera preocupação quando precisamos entender que a cidade e o acesso a ela, são construídos historicamente, com atores sociais já definidos e com os territórios urbanos demarcados, pois, uma cidade – utópica – pode facilmente ter a função social da propriedade respeitada em sua totalidade e, ao mesmo tempo, não possuir o mesmo trato com o direito à cidade devido a todo o processo histórico de construção da realidade observada.

Para suprir os diferentes alcances na vivência do direito à cidade é que o constituinte preocupou-se em editar o disposto no §2º do artigo 182 da CF, atribuindo o cumprimento da função social da propriedade ao respeito às exigências fundamentais de ordenação da cidade que o Plano Diretor expressa.

Com isto, o §1º do art. 182 declara que o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, é obrigatório para cidades com população superior a vinte mil habitantes e deve também estar sujeito ao princípio da legalidade, ou seja, tem que ser aprovado pela Câmara Municipal.

Contemplando o desejo do constituinte em alcançar os objetivos do caput do artigo 182 da CF, os §§ 3º e 4º trazem os instrumentos mais radicais da gestão urbana, que são a desapropriação de imóveis mediante prévia e justa indenização e as possibilidades de constrangimento dos proprietários de solos urbanos não edificadas, subutilizados ou não utilizados a promover o aproveitamento destes espaços, através de parcelamento ou edificação compulsória, cobrança de imposto progressivo no tempo sobre propriedade predial e territorial e ainda desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

A usucapião especial urbana aparece no artigo 183 da CF. Nela o possuidor de imóvel em área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente, sem oposição e que destine o imóvel a função social de moradia ou trabalho poderá adquirir domínio caso não seja proprietário de outro imóvel, seja urbano ou rural.

3 OS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade é a Lei nº 10.257 aprovada em 10 de julho de 2001, seu objetivo é regulamentar o capítulo constitucional sobre política urbana presente nos artigos supracitados da Carta Maior.

Entre inovações e ideias antigas o Estatuto da Cidade não tenta esgotar o tema da política urbana, mas sim procura ser tão completo quanto possível trazendo instrumentos e diretrizes capazes de relacionar a gestão democrática das cidades aliada à sustentabilidade e às funções sociais do solo urbano.

As diretrizes elencadas no parágrafo único do artigo 1º do Estatuto estabelecem, primeiramente, que ali estão normas de ordem pública e interesse social, sendo assim, normas que se impõem à vontade daqueles a quem elas regulam. Mattos (2002, p. 81) lembra que a supremacia do interesse público é o princípio por trás deste texto de lei. Esta tutela do uso da

propriedade urbana se pauta na garantia do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos e, destacadamente, o equilíbrio ambiental.

É primordial este destaque ao equilíbrio ambiental no texto do Estatuto, denotando que o legislador reconhece que nossas cidades são como gigantes caminhando a passos largos em direção a um precipício de insustentabilidade urbana e ambiental. Assim, as diretrizes apontam para uma mudança radical do prumo que norteia os rumos da gestão da cidade.

O tratamento agora é diferente, em vez de a propriedade urbana estar em uma espécie de pedestal jurídico, colocada como bem intocável, absolutamente vista e tratada como um produto, agora será a ela atribuída função, propósito, finalidade social.

Esta nova abordagem proposta pelo Estatuto da Cidade da gestão fundiária urbana é a do amadurecimento das relações humanas com seu meio, físico e social, a fim de desenvolver uma cidade equilibrada e evidenciando uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do território urbano, em que pese nessa nova concepção a orientação da ação dos agentes públicos e privados na reconstrução das cidades primando pela justiça, pela democracia e pela sustentabilidade.

O art. 2º elenca as diretrizes e o primeiro inciso explica o que é o direito à cidade sustentável: o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as gerações presentes e futuras. Mattos (2002, p. 87) esclarece que o dispositivo mencionado fundamenta-se nos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade definidos pela Constituição Federal, no art. 1º, III e no art. 3º, I.

A gestão democrática, referida no inciso II, art. 2º (mais conhecida por gestão participativa) e a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade, que consta no inciso III do mesmo artigo, dá aos cidadãos voz ativa e ainda reforça o papel de todos os entes públicos no alcance dos objetivos sociais da gestão urbana. Nesse mesmo sentido o inciso XIII busca, quando convoca o poder público e a população interessada a promover e participar de audiências a fim de debater sobre empreendimentos e/ou atividades que possam atingir diretamente o modo de vida da comunidade.

As diretrizes dos incisos IX, X e XI se destacam por buscar a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. Como destaca o geógrafo Milton Santos (2008, p.10) a cidade torna-se criadora de pobreza, tanto por causa do seu modelo socioeconômico quanto pela sua distribuição espacial, nesse sentido o Poder Público ganha a

incumbência de mitigar essa reprodução da pobreza através da adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira, por exemplo.

O planejamento urbano é previsto no inciso IV, em que é proposto o objetivo de correção das distorções do crescimento urbano e o impacto dele ao meio ambiente, mas, o que este inciso traz de importante é que o planejamento do município deverá levar em conta também as demandas do território que possa exceder sua área original, ou seja, o Plano Diretor deverá transcender aos interesses individuais dos entes municipais em favor da preservação do meio ambiente e recuperação, do que porventura possa estar degradado.

O seguinte, inciso V, se completa com o anterior resgatando a noção de gestão urbana, já que ele denota a necessidade de se conhecer as demandas e características do município para que se ofertem adequadamente equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos essenciais.

O inciso VI elenca o que se deve evitar através da ordenação e controle do uso do solo, este rol vai desde a utilização inadequada dos imóveis urbanos, perpassa pela retenção especulativa de imóvel urbano (que resulte em subutilização ou não utilização) até a poluição e degradação ambiental, além de outros.

Nos incisos VII e VIII a lei contempla a interação entre zona urbana e rural, desmistificando a ingerência da zona rural pela administração municipal, dessa forma a diretriz do inciso VII “deve ser promovido de forma integrada e sustentável, abrangendo todo o seu território” (MATTOS, 2002, p. 92).

O inciso seguinte combina a sustentabilidade ambiental à sustentabilidade social e econômica, sublimando o ideal de cidade saudável que qualquer comunidade pode desejar, Mattos (2002, p. 93) afirma que esse dispositivo está em harmonia com as orientações contidas na Agenda Habitat.

Os incisos XIV e XV tratam da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e simplificação da legislação para que seja possível redução dos custos e o aumento de oferta das unidades habitacionais. Estas são duas diretrizes importantíssimas, pois buscam solução para problemas iminentes da política habitacional brasileira, como o déficit habitacional e segurança da posse, por exemplo.

O inciso XVI reafirma a isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização e atendido o interesse social. Resumindo, a proposta do Estatuto da Cidade é o bem comum, ou seja, uma justa distribuição dos ônus e benefícios resultantes do processo de urbanização, da

democratização do acesso à terra e da promoção da garantia do direito à moradia, segundo Mattos (2002, p. 99) essa norma não pode ser entendida isoladamente, ela na verdade busca sintetizar tudo o que os dispositivos anteriores procuraram descrever.

Os dois últimos incisos foram acrescentados no Estatuto da Cidade recentemente, o inciso XVII por meio da Lei nº 12.836 de 02 de julho 2013 e o XVIII foi adicionado pela Lei nº 13.116 em 20 de abril de 2015.

O penúltimo inciso trata-se da tentativa do legislador em estimular o uso dos sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução dos impactos ambientais, assim, conseqüentemente, levando o crescimento e desenvolvimento das cidades de forma sustentável à economia dos recursos naturais. Essa mesma diretriz norteia os dispositivos do Estatuto da Metrópole, o qual será apresentado no próximo tópico deste artigo.

O último inciso, XVIII, trata de priorizar o tratamento das obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento básico.

4 O ESTATUTO DA METRÓPOLE

O Estatuto da Metrópole, Lei 13.089/2015, é ao lado do Estatuto da Cidade, concebido com o objetivo de regulamentar os dispositivos da Constituição Federal que tratam de política urbana. Essa lei foi de grande importância para o direito urbanístico, pois, entre outras coisas, buscou traçar diretrizes gerais acerca do planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum dos municípios que fazem parte de aglomerações urbanas e regiões metropolitanas.

Por trás dos objetivos das leis urbanísticas, como é o Estatuto da Metrópole, há a necessidade do prévio conhecimento acerca do direito à cidade, sendo preciso que o conhecimento jurídico do contexto da prática urbana leve em consideração não somente a proteção à propriedade, mas também aos ideais de sociedade equitativa e democrática.

O direito à cidade alcança não somente o acesso ao que a vida urbana oferece, mas diz respeito ao que seus cidadãos podem interagir com a cidade modificando-a, esse direito não pode ser entendido com um simples poder de visita a cidade, mas sim ser apreendido como um renovado e transformado direito à vida urbana. O estudioso David Harvey citando as

ideias do filósofo Henri Lefebvre, poeticamente resume a liberdade à cidade como “mais que um direito de acesso àquilo que já existe: é o direito de mudar a cidade mais de acordo com o desejo de nossos corações” (LEFEBVRE apud HARVEY, 2013, p. 28).

Partindo deste pressuposto há a compreensão da qual a cidade não é um algo estagnado, ela funciona como um palco em que os atores estão em constante interação, seja ela construtiva ou destrutiva, onde cada qual trabalha e vive em prol de si próprio ou grupo ao qual pertença. As cidades são a materialização funcional e concreta do que os seres humanos necessitam para viver e sobreviver em conjunto, interagindo com seu meio ambiente e, mesmo onde são superartificializados como as cidades, a necessidade humana da natureza transparece como imperativo óbvio à sobrevivência.

A intenção mais evidente do Estatuto da Metrópole, em última análise, é interromper e extinguir a degradação que o desenvolvimento da sociedade já proporcionou ao meio ambiente. Além disso, aliado ao Estatuto da Cidade e aos princípios norteadores da Constituição Federal de 1988, a Lei 13.089/2015 também se preocupa em ajustar as condutas dos mais diferentes atores sociais (Estado, indivíduos e iniciativa privada) a fim de frear e abolir de vez os costumes e práticas prejudiciais à manutenção do ambiente natural, aquele que sustenta, suporta e dá condições de sobrevivência às populações citadinas.

Os desafios, no entanto, são imensos, já que além de abandonar velhos hábitos, é necessário apreender no costume e na norma os pressupostos de uma gestão das cidades que não seja contaminada pela velha forma de se fazer política e está aí a maior dificuldade.

Lefebvre (2008, p. 161) pontua que para ocorrerem transformações necessárias na política urbana e no trato ao Direito Urbano deve-se fazer um exercício de superação da política tradicional, praticada pela gestão unicamente representativa, pouco participativa, e também em se “pensar uma nova estratégia urbana”, se fazer uma Revolução Urbana (FERREIRA, 2016, p. 19), na qual:

(...) o direito a cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito a liberdade plena, a individualização na socialização, ao habitat e ao habitar, bem como o direito a obra (a atividade participante) e o direito a apropriação (distinto do direito a propriedade).

Nesse sentido há, nos estatutos mencionados, instrumentos legais que objetivam uma aplicação de uma gestão participativa mais democrática, com maior acesso aos preceitos do

direito à cidade, destarte a Lei 13.089/2015 busca prioritariamente a definição da metrópole, com base em critérios definidos pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) como indica o inciso V e parágrafo único do inciso VII do art. 2º, em vez da simples e nada metodológica ‘vontade política’ como ocorria antes.

O que marcou a edição do Estatuto da Metrópole foi o reconhecimento da “interligação dos espaços urbanos” (ROSA, p. 29, 2016), ou seja, fica clara a necessidade de gerir essa realidade em que municípios que se entrelaçam e se confundem através da conurbação, compartilhando problemas e demandas urbanas em comum e precisam de uma gestão diferenciada.

O art. 1º do Estatuto da Metrópole estabelece diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, define também normas sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e instrumentos de governança interfederativa, além de critérios para o apoio da União acerca da governança interfederativa.

A Lei 13.089/2015 expõe logo em seu artigo 2º os conceitos importantes acerca das categorias de cidades que são vitais na pretensão de gerir esses espaços, como aglomeração urbana, metrópole e região metropolitana nos incisos I, V e VII.

A aglomeração urbana é definida como a unidade territorial constituída por dois ou mais municípios limítrofes que se complementam em funcionalidade e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.

As dinâmicas geográficas não somente dizem respeito ao que o espaço urbano ofereça em relação à hidrografia, clima, vegetação, geologia e relevo, elas também se referem às relações do homem com a natureza e a sociedade. Desta maneira, é imprescindível visualizar na rotina citadina as migrações pendulares, a rede de transporte, habitação, economia, entre outros temas dessa natureza.

O inciso V do segundo artigo define a metrópole como sendo o espaço urbano que tem influência regional ou nacional em razão de sua população e relevância política e socioeconômica de acordo com os critérios adotados pelo IBGE. O parágrafo único do inciso VII ainda informa que os critérios para delimitação da região de influência de uma capital regional levam em conta os serviços e bens oferecidos pela cidade à região, entre os quais são incluídos produtos industriais, serviços de educação, saúde, bancários, comércio e empregos principalmente.

Continuamente, o inciso VII define Região Metropolitana como a aglomeração urbana que configure uma metrópole, ou seja, é composta pela cidade com status de metrópole e as circunvizinhas que seriam a continuidade do território e funções da principal, na forma do parágrafo único do mesmo inciso. O exemplo icônico de uma região metropolitana no Brasil é a de São Paulo, a qual agrega 39 municípios.

As funções públicas de interesse comum, inseridas no inciso II do art. 2º do Estatuto da Metrópole, são as políticas públicas que não podem ser realizadas por um só município ou quando os impactos gerados pelas ações serão sentidos pelos Municípios limítrofes, o exemplo mais visível reside nos transportes públicos e organização da rede viária, pois muitas cidades são “cidades dormitório”, devido às migrações pendulares, já que seus habitantes residem em um município e desenvolvem suas atividades econômicas em outro, assim a gestão das linhas de transporte público, por exemplo, deve ser praticada de forma integrada.

Uma vez definida a contribuição de uma cidade à região a que pertença, como bem colocado no inciso VII do art. 2º, o Estatuto da Metrópole se volta aos instrumentos de gestão daquelas que compõem os aglomerados, metrópoles ou regiões metropolitanas. Logo no inciso III há a consolidação dessa gerência inteligente das regiões metropolitanas, pois se diz que uma metrópole, região metropolitana ou aglomeração urbana têm a gestão plena quando possuem sua constituição formalizada e definida em lei complementar estadual, estrutura de governança interfederativa própria e o plano de desenvolvimento urbano integrado.

A governança interfederativa, inciso IV, é o compartilhamento de ações e responsabilidades entre os entes da Federação, no tocante à organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. A governança é um termo cunhado por reflexões do Banco Mundial sobre a eficiência dos planejamentos estatais, principalmente no que concerne a economia, mas ela não se resume a isso, como Gonçalves define governança “diz respeito aos meios e processos que são utilizados para produzir resultados eficazes” (p. 14, 2005).

No artigo 2º da Lei 13.089/2015 são elencadas diretrizes gerais para a governança interfederativa e no art. 7º da mesma Lei o legislador apresenta as diretrizes específicas. Destacam-se dentre as diretrizes específicas o dever dos municípios da região metropolitana ou aglomeração deliberarem e decidirem conjuntamente, assim os entes federativos compartilham responsabilidades, repartem entre si a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum.

O plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) é o principal instrumento do Estatuto da Metrópole, previsto no inciso I do art. 9º e nos artigos 10, 11 e 12, onde ele ganha forma. Primeiramente, o PDUI deverá ser aprovado mediante lei estadual, então poderão ser formulados planos setoriais interfederativos, os quais devem contemplar questões como saneamento básico, mobilidade urbana, habitação e uso e ocupação do solo, ou seja, setores que extrapolam os limites das cidades e se apresentam como de gestão compartilhada no âmbito metropolitano.

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado será obrigatório para todas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas constituídas, o art. 21, I, alínea 'a' do Estatuto da Metrópole estipula o prazo de três anos, o que ocorrerá em 12 de janeiro de 2018, a contar da data de publicação da mesma Lei, para que os planos de desenvolvimento urbano integrado sejam elaborados. Caso não sejam cumpridas estas determinações, o governador ou o agente público responsável estará cometendo improbidade administrativa.

Os Municípios da aglomeração urbana ou região metropolitana não são eximidos de elaborarem seus respectivos planos diretores, como declara o texto do inciso II do art. 41, da Lei 10.257/2015, assim, se um Município não se encaixa nos requisitos para desenvolverem seu plano diretor, mas faz parte de uma região ou aglomeração, somente esse fato faz com que seja obrigado a confeccioná-lo. Além disso, o art. 10, §3º da Lei 13.089/2015 informa que os planos diretores devem ser compatibilizados com o plano de desenvolvimento urbano integrado.

A relevância da articulação dos municípios que compõem a região metropolitana é justificada em função da eficiência da gestão urbana proposta pelo Estatuto da Metrópole, eficiência esta que é produto da governança interfederativa.

O art. 41 do Estatuto da Cidade traz outras cinco hipóteses que obrigam os Municípios a elaborarem os seus planos, caso se configure uma delas. Desta forma, além dos Municípios que compõem uma aglomeração ou região metropolitana, aqueles que tenham mais de vinte mil habitantes e que componham áreas de especial interesse turístico também devem elaborar seus documentos de gestão urbana.

Há obrigatoriedade do plano diretor também para cidades que o Poder Público tenha a intenção de adotar uma postura de promoção à função social da propriedade urbana por meio de instrumentos previstos no §4º, do art. 182 da Constituição Federal, como o parcelamento e edificação compulsórios, imposto predial e territorial progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento feito por meio de títulos da dívida pública.

Os Municípios que recebam a influência de empreendimentos ou de atividades com um significativo impacto ambiental serão obrigados a editar o plano diretor por força do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente controlado, portanto, o mínimo que uma cidade deve fazer para a efetividade deste direito é planejar e aplicar normas que irão garantir uma sadia qualidade de vida aos seus cidadãos.

Em 2012 houve a inclusão neste rol de obrigatoriedade a hipótese das cidades que constam no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis a acontecerem deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

As cidades brasileiras que em janeiro de 2011, infelizmente, se enquadraram nessa descrição do inciso VI, do art. 41 da Carta Constitucional foram os Municípios serranos do Estado do Rio de Janeiro de Teresópolis, Petrópolis e Nova Friburgo. Esta tragédia, que deixou mais 900 mortos e cerca de trinta e cinco mil pessoas desalojadas, sozinha já pode justificar a tamanha importância que o Plano Diretor tem para estas localidades, pois assim o Poder Público pode agir preventivamente, por exemplo, delimitando áreas de maior suscetibilidade e perigos socioambientais.

O Estatuto da Metrópole é um documento de extrema importância na definição de conceitos e ações acerca das necessidades das metrópoles brasileiras, como visto, ele se mostra complementar aos preceitos do Estatuto da Cidade na efetivação do direito à cidade e respeito ao desenvolvimento urbano sustentável, o que torna estas duas leis as mais expressivas e atuantes na temática do Direito Urbanístico.

O plano diretor de uma cidade é mais que uma forma de gestão para os governantes, ele revela a identidade e história do povo que a compõe e aponta que rumo este povo quer tomar. Assim sendo, há a necessidade em se voltar o olhar para o âmbito local, enxergar no município de Natal/RN e Estado do Rio Grande do Norte se a atuação dos gestores e legisladores honra com os princípios e diretrizes traçadas nos documentos deste estudo.

5 O PLANO DIRETOR DE 2007

O Plano Diretor do município de Natal/RN é regido pela Lei Complementar nº 82 de 21 de junho de 2007, este documento atualmente conta com dez anos de vigência, por isso, de

acordo com o art. 40, §3º do Estatuto da Cidade a Prefeitura de Natal iniciou em 2017 o início da revisão deste instrumento de gestão urbanística.

O Plano Diretor 2007 foi concebido em um cenário urbano que se encontrava em importante mudança de configuração social, pois nos anos de 1990 a 2000 a especulação imobiliária aliada à indústria de serviços voltada ao turismo fez com que a cidade fosse um destino atraente aos brasileiros e até aos estrangeiros que decidiram morar na capital potiguar, seja com o objetivo de se instalar definitivamente ou para ter uma segunda morada. Natal era largamente conhecida por ter um clima ameno e ares de uma cidade em que a violência não era marcante como em outras capitais brasileiras.

A população de Natal, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano de 2017 é de 885.180 pessoas (IGBE, p. 26, 2017) e diferentemente da realidade de dez anos atrás a situação econômica do Município não favorece atualmente à questão imobiliária, devido às constantes crises econômicas pelas quais o Brasil enfrenta, porém, este segmento é ainda assim expressivo em seus objetivos dentro da construção da sociedade potiguar.

Nesse sentido, dois dos instrumentos do título V da Lei Complementar nº 82/2007, que trata da gestão urbana, poderiam equilibrar a balança entre a necessidade de crescimento da cidade e a possibilidade de regulamentar as construções que extrapolam os limites de construção permitidos por meio dos instrumentos da outorga onerosa e da transferência de potencial construtivo.

A outorga onerosa é, de acordo com o Estatuto da Cidade, artigo 28, o próprio direito de construir e de alteração do uso do imóvel. Assim, há a possibilidade do Município outorgar onerosamente a construção que ultrapasse o coeficiente de aproveitamento básico do local em que se encontra. A onerosidade advém dos Planos Diretores que tem a discricionariedade na definição dos territórios da cidade que poderão ser alvo de maior ou menor potencial construtivo.

Este instrumento é interessante no sentido de que o Poder Público reconhece o ganho real dos proprietários de imóveis urbanos mediante a valorização da propriedade quando há investimentos públicos na área a qual o bem está inserido, assim LIMA NETO et al, (p. 21, 2014) conclui acertadamente que:

(...) por trás destes dois artigos está a noção de que decisões administrativas por parte do município estão imbuídas de agregação de valor para os proprietários de terras, podendo, assim, gerar valorizações fundiárias. As contrapartidas pagas pela outorga do direito de construir ou de alteração de

uso viriam equalizar, para a sociedade, os ganhos de particulares, de modo que a sociedade possa fazer jus à equidade das ações públicas no território.

O instrumento da outorga onerosa necessita de complementação legislativa, portanto está regulamentada nos arts. 62 a 65 do Plano Diretor, ressaltando que pode ser de grande valor tanto para quem deseja construir quanto para a cidade se aliado for à transferência do potencial construtivo, instrumento constante no art. 66 e seguintes do mesmo documento. Em Natal, infelizmente, apesar de estar previsto no plano, não tem uma real aplicação.

A transferência do potencial construtivo vem do crédito de potencial construtivo que os imóveis localizados em áreas com limitações urbanísticas, possuem. Limitações estas que estão geralmente associadas à proteção e preservação do meio ambiente, patrimônio histórico, cultural e natural. Desta forma, o proprietário do crédito teria a possibilidade de transferir o potencial que não poderia utilizar a outro bem, localizado em área com possibilidade construtiva maior.

Para que estes instrumentos e os outros sejam revistos e reajustados à realidade atual da cidade a revisão do Plano Diretor já se encontra na segunda fase, que é a de leitura da cidade, a equipe revisora do Plano Diretor conta com uma Coordenação Técnica, a qual é composta por técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB), além de dois grupos: os Grupos de Trabalho (GT), com técnicos de várias secretarias e também interessados da sociedade civil e o Núcleo Gestor (NG) integrado pela sociedade civil organizada.

O texto proposto pela equipe revisora será alvo de plenárias e debates, que garantirão seu caráter de gestão participativa, depois deverá ser apreciado pelo Conselho de Planejamento Urbano do Município, o CONPLAM, e por fim debatido e aprovado pela Câmara Municipal.

Quando visto de longe o procedimento de revisão de um plano diretor se mostra bem pensado, desenhado com o intento de amparar as vontades de uma sociedade equitativa e com gestores proativos, porém quando o passado recente vem à tona, é percebido que na prática a velha forma de fazer política é capaz de adotar um discurso oposto às suas reais intenções, para a manutenção maquiavélica de si e de seus aliados no poder.

O plano diretor de 2007 foi assim, dotado de uma bela estrutura democrática, respirando os princípios do Estatuto da Cidade, construído sob o debate popular, nesse caso ‘popular’ não significava que era desprovido de conhecimento técnico, mas assim foi tratado pelos conselheiros do município. Duarte (p. 370, 2011) relata pormenorizadamente que o CONPLAM, responsável por modificações técnicas e redacionais, deliberadamente alterou

em conteúdo o texto aprovado na conferência final da equipe revisora sem ao menos publicar as fundamentações motivadoras de tais mudanças.

A inclusão dos bairros Potengi e Igapó na classificação de zonas adensáveis, atribuindo ao coeficiente máximo de aproveitamento destas áreas o valor de 3.5, foi uma das modificações de caráter unilateral do CONPLAM, atitude largamente criticada pela comunidade que acompanhava a revisão, por ter atropelado o processo democrático da construção do texto revisor.

O problema em transformar essas áreas em zonas adensáveis é justificado em parte pelos estudos hidroambientais da região. Com a definição em zonas de adensamento básico, os bairros da Zona Norte de Natal já estavam com os coeficientes de poluição das bacias hidrográficas em níveis preocupantes no ano de 2008, como demonstra Vasconcelos et al (p. 12, 2008):

Estão inseridos na área de estudo as seguintes fontes potenciais de contaminação: cemitérios, lagoas de infiltração de águas pluviais, estação de tratamento de esgotos, postos de combustível, resíduos sólidos(lixões), oficinas mecânicas, pontos de lavagem de automóveis, zonas agrícolas, e criação de rebanho confinado.

O abastecimento de água para uso doméstico da região depende da sua capacidade de recarga do aquífero das bacias hidrográficas, com o adensamento populacional o potencial de contaminação desses corpos d'água irá crescer também, o uso e ocupação do solo requer cuidado do ponto de vista ambiental, primordialmente, por existirem na região zonas de proteção ambiental (ZPA), no caso da zona norte potiguar são as ZPAs 8 e 9 que sofrem com a pressão urbana.

O problema é que não se pode ignorar a problemática ambiental em detrimento da questão urbana e vice e versa, mas a forma como foi conduzida anteriormente a aprovação do texto do Plano Diretor nos anos de 2006 e 2007 é indubitavelmente prejudicial à cidade do Natal.

No final do ano de 2006 o texto do projeto de lei do Plano Diretor 2007 foi remetido à Câmara Municipal para análise e aprovação. O que sucedeu manchou a história daquela instituição. Primeiramente os princípios da publicidade e da participação popular foram sumariamente desrespeitados, como quando a Câmara Municipal reuniu-se com

representantes de setores diretamente interessados em modificações pontuais do projeto, os quais feriam as deliberações tidas no âmbito democrático e público das assembleias, destaca-se o fato de que esses encontros não teriam sido divulgados e ocorreram às portas fechadas.

Após a intervenção do Ministério Público Estadual diante da presidência da Câmara Municipal, foram realizadas audiências públicas contando com número inexpressivo de vereadores, apesar da grande popularidade que o tema suscitava na mídia.

Algumas emendas propostas pelos representantes do povo potiguar foram positivas, Duarte (p. 375, 2014) destaca a Emenda Modificativa 13, cujo texto se preocupava com a preservação da função cênico-paisagística da Avenida Dinarte Mariz, a famosa Via Costeira.

Outras emendas, no entanto, não são dignas de destaque, como a Emenda Aditiva 3, Emenda Modificativa 10 e 2 que “causaram sérias preocupações quanto à sustentabilidade da cidade face a um expresse desejo de intensificação do adensamento” (DUARTE, p. 373, 2011).

Há ainda relatos de outras propostas que, no mesmo mote das anteriores, tentam de alguma forma encontrar meios de modificar gabaritos de zonas protegidas ou de áreas de potencial básico. Essa conduta representa um atraso nas conquistas dos movimentos sociais que encabeçam a luta do direito à cidade, de viver na cidade e ser alvo de políticas públicas que promovam a qualidade de vida, independentemente da classe social a qual o cidadão pertença. Este percalço enfrentado pelos potiguares nesta batalha pelo livre exercício de sua cidadania deve ser visto como uma grande lição às lutas sociais que ainda estão por vir, pois um povo deve aprender com o seu passado para construir o futuro.

A luta pelo direito à cidade deve encontrar motivação na garantia e proteção aos direitos fundamentais inseridos nas legislações urbanas. Como diria David Harvey “a liberdade à cidade” não é uma realidade dada, ela precisa ser conquistada, é com esta inspiração que a luta pela revolução urbana deve ser encabeçada, Bertold Brecht, citado por David Harvey (HARVEY, p. 34, 2013) assim definiu o sentimento daqueles que buscam a construção de uma sociedade menos desigual:

Muitas coisas são necessárias para mudar o mundo:
Raiva e tenacidade. Ciência e indignação.
A iniciativa rápida, a reflexão longa,
A paciência fria e a infinita perseverança,
A compreensão do caso particular e a compreensão do conjunto,
Apenas as lições da realidade podem nos ensinar como transformar a realidade.

6 CONCLUSÃO

O direito à cidade, a função social da propriedade e o direito à cidade sustentável são os princípios que devem pautar a reforma urbana ideal que as cidades brasileiras necessitam. A revisão do Plano Diretor de Natal, atualmente em curso, deve se esquivar sobremaneira à repetição dos equívocos legislativos e procedimentais que a revisão anterior sofreu, principalmente nos âmbitos dos conselhos municipais e da casa legislativa potiguar.

O processo democrático da construção do Plano Diretor deve atentar-se para a realização dos estudos e aplicação dos instrumentos desenvolvidos para gestão urbana, de maneira inspirada pelos dispositivos da política urbana da Constituição Federal e dos Estatutos da Cidade e da Metrópole, de forma que os rumos da cidade e de seus cidadãos, das mais variadas classes sociais, sejam protegidos.

A análise da contribuição dos dispositivos do Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole para as políticas de gestão urbana revelou uma bela construção das lutas sociais pela reforma urbana, estes movimentos até hoje estão à frente do debate para a efetivação do direito a se viver a cidade.

A questão da função social da propriedade também foi enriquecida ao sair do texto constitucional e ganhar forma em instrumentos de gestão urbana contidos nos Planos Diretores por força do Estatuto da Cidade, assim a propriedade urbana perdeu seu pedestal jurídico para ganhar em qualidade, sendo a ela atribuída finalidade social.

Há, ainda, a necessidade de se enfatizar o cuidado com a esfera ambiental da gestão urbana, mas sem fechar os olhos para a dinâmica humana no contexto da urbe, ou seja, ao aplicar os dispositivos dos documentos estudados, o gestor deve se pautar nas diretrizes que apontam para a tentativa de dirimir a degradação monstruosa das cidades ao seu ambiente natural.

Assim sendo, para que os dispositivos ora estudados sejam verdadeiros modificadores da realidade conturbada da vida urbana, a aplicação e fiscalização dos seus instrumentos, que se mostram avançados e bem elaborados, será a melhor solução para a efetivação da função social da propriedade e, conseqüentemente, do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Da República Federativa do Brasil:** promulgada em outubro de 1988. Diário Oficial da União, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 de set. 2017.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 13 de ago. 2017.

_____. **Lei nº 13.089, de 12 de Janeiro de 2015.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 24 de ago. 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 8ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Espaços especiais urbanos:** desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2011.

FERNANDES, Edésio. **O estatuto da cidade e a ordem jurídico-urbanística.** In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A.(orgs.). O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

FERREIRA, ANA Mônica Medeiros. **O direito à cidade como utopia e as possibilidades para uma estratégia urbana além do fetichismo do direito urbanístico.** In: XXV Encontro Nacional do CONPEDI-Brasília/DF. 2016. Disponível em: <www.conpedi.org.br/publicacoes/yoi48ho/929a805v/R9swVuYmw78W7T44.pdf>. Acesso em: 22 de ago. 2017.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança.** In: XIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. Anais... fortaleza, 3,4 e 5 de novembro de 2005. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>>. Acesso em: 07 de out. 2017.

HARVEY, David. **A Liberdade da Cidade:** In: HARVEY, D; MARICATO, E; et al. Cidades rebeldes. São Paulo, Boitempo, 2013. Disponível em: <<https://medium.com/@chorarthur/a-liberdade-da-cidade-david-harvey-6794725db528>>. Acesso em: 22 de nov. 2017.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **ESTIMATIVAS DA POPULAÇÃO RESIDENTE NO BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO COM DATA DE REFERÊNCIA EM 1º DE JULHO DE 2017**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_TCU_2017.pdf>. Acesso em: 21 de nov. 2017.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo, Centauro, 2001.

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

LIMA NETO, Vicente; KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10419/121595>>. Acesso em : 21 de nov. 2017.

MATTOS, Liana Portilho (org). **Estatuto da cidade comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MONTEIRO, Denise Mattos. **Introdução à história do Rio Grande do Norte**. 3ª ed. Natal: EDUFRN, 2007.

NATAL. **Lei Complementar nº 82 de 21 de junho de 2007**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rn/n/natal/lei-complementar/2007/8/82/lei-complementar-n-82-2007-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-natal-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 17 de nov. de 2017.

_____. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Disponível em: <<https://www.natal.rn.gov.br/semurb/planodiretor/paginas/menu/aba1/pagina5.php>>. Acesso em: 28 de ago. 2017.

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

ROLNIK. Raquel. **Para além da lei: legislação urbanística e cidadania**. In: SOUZA, M. A.; LINS. S. C.; SANTOS, M. P. C.; SANTOS, M. C. (orgs.). **Metrópole e Globalização – conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: Ed. CEDESP, 1999. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/paraalemdalei.pdf>>. Acesso em: 23 de nov. 2017.

ROSA, Leonardo. **Estatuto da metrópole: avanços, limites e desafios na gestão metropolitana brasileira com o advento da Lei nº 13.089/2015**. Disponível em: <<file:///C:/Users/Tassia/Downloads/TCCLeonardoHDDomingosRosa.pdf>>. Acesso em 14 de nov. 2017.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson. UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Habitat International Coalition – HIC, 2009. Disponível em <<http://base.d-ph.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>>. Acesso em: 06 de setembro de 2016.

SALEME, Edson Ricardo. **Parâmetros sobre a função social da cidade**. Anais XV do CONPEDI. 2006. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/141.pdf>>. Acesso em: 24 de ago. 2017.

VASCONCELOS, Mickaleon B. et al. **Aspectos hidroambientais da área urbana e periurbana na zona norte de Natal-RN**. 2008. Disponível em: <<https://aguassubterraneas.abas.org/asubterraneas/article/download/23352/15444>>. Acesso em: 21 de nov. 2017.