



## O MEIO AMBIENTE NA DINÂMICA DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

*Gabrielle Carvalho Ribeiro\**

*Nathália Paola Azevedo de Sabóia\*\**

### RESUMO

O presente trabalho tem como escopo analisar o meio ambiente no seu liame entre a preservação e a degradação, frente ao desenvolvimento da sociedade, tomando como parâmetro o processo de urbanização. Traça-se um perfil acerca das grandes preocupações ambientais do mundo contemporâneo e de como elas redundam na esfera legislativa, perquirindo-se no caso concreto do município do Natal o alcance das normas urbanísticas e ambientais.

**Palavras-chave:** Meio ambiente. Urbanismo. Estatuto da Cidade. Plano Diretor.

### 1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

As preocupações com a preservação do meio ambiente, sob a perspectiva da proteção da qualidade de vida da própria sociedade, consolidam-se como um tema de destaque na sociedade contemporânea. Vislumbra-se uma notável dicotomia entre a dinâmica de crescimento urbano e dos valores apregoados no seio da cidade com a tendência de busca do desenvolvimento sustentável.

Imprescindível é destacar, a título introdutório, que apesar de aparentemente incompatíveis, o desenvolvimento técnico-científico da sociedade, dentro do qual se observa o

\* Graduanda em Direito, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

\*\* Graduanda em Direito, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

processo de urbanização, e a manutenção de um meio ambiente equilibrado são temas estritamente vinculados, posto que a existência e perpetuação daquele encontra respaldo neste.

Nesse sentido, urge inferir que o Direito se insere, nessa lógica, como o instrumento apto a garantir a efetivação de um desenvolvimento equilibrado e adequado aos ditames internacionais, impondo condutas que visam a garantir o desenvolvimento sustentável. Tomando como fundamentação o preceito constitucional de que “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei” (Art. 5º, II, da Constituição Federal), cumpre destacar o papel das normas e princípios jurídicos como vetores da proteção dos recursos naturais.

Assim, serão elencadas diversos instrumentos jurídicos que, em suas esferas respectivas – seja ela internacional, constitucional ou infraconstitucional - regulamentam os limites da ocupação do solo e ditam os preceitos do desenvolvimento sustentável. Enfatiza-se os dispositivos constitucionais correspondentes, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) e o Plano Diretor do município de Natal (Lei Complementar nº 82/07).

Por fim, objetiva-se analisar as temáticas expostas à luz do caso concreto. Reporta-se à problemática da Zona de Proteção Ambiental nº 5 do município do Natal, referente à região de Lagoinha, cujo zoneamento representa um relevante avanço no sentido de proteger uma área tipicamente de dunas, a qual abriga em seu subsolo grandes quantidades de água potável. Explora-se, ademais, a questão da especulação imobiliária na referida ZPA e a problemática da contaminação por nitrato.

## **2 O MEIO AMBIENTE NO ÂMBITO DO DIREITO INTERNACIONAL E DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988**

O meio ambiente, em meados do século XIX, era concebido como uma mercadoria, um fator de importância meramente econômica que impulsionou grandes revoluções mundiais. A mudança nos padrões de consumo e a busca pelo desenvolvimento levaram a exaustão dos recursos não renováveis e também prejudicaram os recursos naturais renováveis que, apesar de serem considerados inesgotáveis (visto que se renovam de acordo com ciclos), provaram-se insuficientes para sustentar a população humana, que hoje passa dos 6 bilhões de pessoas.

A maior parte das benesses decorrentes da exploração predatória dos recursos naturais foi simplesmente direcionada para garantir o fluxo econômico e os elevados padrões de consumo dos chamados países centrais, restando grandes contingentes da população mundial em situação de avassaladora miséria e penúria social (BECK, 2002, p. 8).

Dessa forma, a questão ambiental surgiu no cenário internacional, que passou a se preocupar com a exploração sem precedentes dos recursos naturais, bem como as diversas formas de poluição e degradação ambiental que poriam em risco a vida humana e a biodiversidade do planeta.

“Os Limites do Crescimento” (GONÇALVES, 2005, p. de internet), relatório elaborado pelo Clube de Roma (grupo de cientistas e intelectuais que se reuniram para debater temas de grande importância na época, relacionados à política, economia e, sobretudo ao meio ambiente) em 1972, foi o primeiro documento a nível internacional a abordar o tema do crescimento desenfreado e a sua interferência no meio ambiente ecologicamente equilibrado; concluindo que o Planeta Terra não suportaria o crescimento populacional devido à pressão gerada sobre os recursos naturais e energéticos e ao aumento da poluição, mesmo levando em conta os avanços tecnológicos da humanidade.

Logo em seguida, a ONU também inaugurou a Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, em Estocolmo, Suécia, também no ano de 1972, na qual a sociedade científica já identificava graves problemas futuros por razão da poluição atmosférica provocada pelas indústrias. Em 1987, o Relatório de Brundtland (GONÇALVES, 2005, p. de internet), intitulado de “O Nosso Futuro Comum”, concebeu a ideia de desenvolvimento sustentável, qual seja, o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades. Elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, analisa criticamente o modelo de crescimento econômico adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, ressaltando os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas.

No ano de 1992, dez anos após a Conferência de Estocolmo, foi realizada a Cúpula da Terra, mais conhecida como “Eco-92”, na cidade do Rio de Janeiro. Tal convenção teve como objetivo conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a proteção da biosfera terrestre, criando a Agenda 21, instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis (GONÇALVES, 2005, p. de internet).

O Protocolo de Kyoto, um marco no ano de 1997, foi um acordo vinculante que compromete as nações a reduzirem as suas emissões de poluentes em 5,2% - em relação aos níveis de 1990 – para o período de 2008 – 2012<sup>1</sup>.

Toda essa preocupação com meio ambiente no contexto internacional influenciou diretamente a posição do Brasil em relação à preservação e a concepção do meio ambiente como um bem de uso comum do povo, isto é, um direito coletivo.

Meio Ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (Art. 3º, inciso I, da Lei 6.938/81). Atualmente, a doutrina está dividida quanto à inclusão do meio ambiente artificial, cultural e do trabalho, no conceito de meio ambiente. Porém a leitura mais adequada da Constituição conduz à conclusão de que tanto o regime jurídico ambiental como a base principiológica é aplicável a todas as classificações, observando-se as suas peculiaridades<sup>2</sup>.

A Constituição de 1988, em seu Capítulo VI, Título VIII, consagrou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental e essencial à sadia qualidade de vida do homem. Seu texto trabalha o tema de forma aberta, pluralística e receptiva aos dados de grande diversidade de fontes, conteúdos e finalidades transdisciplinares (LEITE; AYALA, 2004, p. 148).

No que tange à Ordem Econômica, o desenvolvimento comercial também fora limitado pela defesa ao meio ambiente. Desse modo, o exercício da atividade econômica e da função social da propriedade fica condicionado à defesa, à fiscalização e à reparação do ecossistema.

---

<sup>1</sup> ÉPOCA. “Entenda o Protocolo de Kyoto”, 2005, p. de internet. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT908417-1655,00.html>>. Acesso em: 16 dez. 2010.

<sup>2</sup> Meio ambiente Natural: Constituído pelo solo, água, ar atmosférico, flora e fauna (Art. 225, § 1º, I e VII da Constituição Federal de 1988); meio ambiente artificial: “é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado espaço urbano fechado) e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto)” (ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2002); meio ambiente cultural: “é integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que embora artificial em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial.” (SILVA, José Afonso da, *Direito Ambiental Constitucional*. 8. Ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2010).

### 3 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) foram instituídos pela Lei nº 6.938/81 e constituem os mecanismos básicos para a efetiva aplicação da política de proteção ambiental.

O SISNAMA é composto pelo CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), que possui uma função consultiva e deliberativa, assessorando o governo e deliberando sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente; pelo Conselho de Governo, que é um órgão de auxílio ao Presidente da República na formulação das diretrizes e Política Nacional do Meio Ambiente; pelo Ministério do Meio Ambiente, que planeja, coordena, controla e supervisiona a política nacional e executa a tarefa de congregar os vários órgãos e entidades que compõem o SISAMA; pelo IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) e pelos órgãos seccionais e locais, que são responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades degradantes da natureza.

Guiada pela Constituição de 1969 (art. 8º, inciso XVII, alíneas *c*, *h* e *i* que conferiam à União competências para legislar sobre defesa e proteção da saúde, florestas e águas) e, tendo em vista a sua criação em um período conturbado e de autoritarismo político, com o poder concentrado nas mãos do Presidente da República, a referida lei abordou de maneira inovadora a matéria ambiental, tornando-se sinônimo de grande progresso para história do Brasil e, nesse diapasão, também foi recepcionada pela Constituição de 1988.

Alguns dos seus princípios norteadores se encontram no art. 2º, da Lei nº 6.938/81, a exemplo da ação governamental para manter o equilíbrio ecológico; a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; o planejamento e a fiscalização do uso dos recursos ambientais; o controle e o zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, entre outros.

De acordo com o art. 225, da Constituição Federal, o Poder Público é notadamente qualificado para implementar e garantir a tutela do meio ambiente, pois este se encontra no rol dos direitos da coletividade e deve ser assegurado para o bem de toda a população, tendo o Estado uma intervenção positiva nesse quesito. Os recursos naturais, como o solo e a água, também merecem a devida atenção por parte dos órgãos administrativos estatais e a regulamentação do seu uso se faz necessária diante dos aspectos sociais e econômicos que compõem tais recursos. O solo, por exemplo, pode ser adquirido por particulares que, entretanto, devem obedecer as disposições legais, como os objetivos ambientais e a função

social da propriedade, bem como atentar para os padrões de qualidade legalmente e previamente estabelecidos.

As atividades potencial ou efetivamente poluidoras devem ser controladas, através de ações preventivas e corretivas, e não podem ser desenvolvidas em qualquer localidade; por conseguinte, estarão sujeitas a leis especiais de uso e ocupação do solo e, dependendo do caso, obedecer a zoneamentos específicos, como no gerenciamento costeiro, e às diretrizes do planejamento ambiental (MILARÉ, 2009, p.330).

Os Objetivos da PNMA consistem, sobretudo, na preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 2º, *caput*, da Lei 6.938/81).

#### **4 POLÍTICA NACIONAL URBANA**

Em nossa Carta de 1988, a Política Urbana está inserida na “Ordem Econômica”, pois nesse contexto o legislador estabeleceu-a juntamente à Política Fundiária e à Reforma Agrária, da mesma forma que com o Sistema Financeiro Nacional. Essa também foi a primeira Constituição brasileira a abordar a política de desenvolvimento urbano, estabelecendo uma política constitucional para as cidades, em seus artigos 182 e 183, conjuntamente com a Lei nº 10.257/2001, regulamentando os referidos artigos.

Entretanto, é relevante ressaltar que a questão urbana possui muito mais um cunho social do que econômico, visto que trata da ocupação humana do solo, levando em conta a demografia e a cultura dos grupos de indivíduos. A ocupação das cidades tem a ver, principalmente, com a busca de melhor qualidade de vida e da supressão de necessidades essenciais à sobrevivência por parte da população.

O solo é um recurso natural de composição química variável de sais minerais, gerando terrenos com reações neutras, alcalinas e até ácidas. Por ser constituído por grânulos, permite processos de oxidação da matéria orgânica, bem como de drenagem e, além disso, possui bactérias, fungos e protozoários em seu interior. A utilização inadequada do solo ocasiona diversos prejuízos para as comunidades bióticas. A mineração, o desmatamento, as queimadas, a pecuária extensiva e os assentamentos humanos em locais inapropriados são exemplos de agressões causadas por atividades humanas que contribuem para a perda da capacidade produtiva do solo.

O uso do solo, tanto do ponto de vista econômico como do de urbanização, deve estar regulado por instrumentos jurídicos e por uma política nacional integrada, compatibilizando o desenvolvimento do país com o planejamento e o zoneamento ambiental. No tocante às construções civis, a questão da ocupação do espaço é disciplinada, sobretudo, pelo Plano Diretor dos Municípios, pelas leis de zoneamento e pelos Códigos de Obras e Edificações.

O zoneamento ambiental, de acordo com o art. 9º, II, da Lei 6.938/81, é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Sua função é disciplinar a ocupação e destinação de áreas geográficas para que elas atendam à sua propensão geoeconômica e ecológica. O emprego do referido instrumento é de suma importância, pois busca efetuar um dos maiores objetivos buscados pela Constituição da República (Art. 225, § 1º, inc. III, CF/88), ou seja,

definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e supressão permitida somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. (Art. 225, § 1º, inc. III, CF/88).

Prestado na forma de representações cartográficas das áreas com características homogêneas, são elaborados com a utilização de um processo metodológico próprio, de característica interdisciplinar e multidisciplinar. Logo, o zoneamento ambiental é um meio ou instrumento de controle ambiental objetivando precaver desastres e prejuízos ambientais, através do estudo aprofundado de uma determinada região escolhida, para melhorar a sua ocupação e, conseqüentemente, o aproveitamento econômico e social.

## **5 ESTATUTO DA CIDADE**

De modo a complementar os referidos dispositivos constitucionais e a dar suporte jurídico aos municípios, foi aprovado pelo Congresso Nacional e posto em prática o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), instrumento que afirma a necessidade de um plano diretor não apenas como um recurso básico de política, desenvolvimento e expansão urbana, mas também como um aparato apto a orientar, com suas diretrizes e premissas, os demais



instrumentos de planejamento local, dentre os quais se destaca o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária anual. (SILVA, 2008, p. 8).

A perspectiva angariada pelo estatuto traduz-se em um marco para a norma urbanística brasileira, sobrepondo obstáculos até então existentes. Forneceu caminhos jurídicos para as transformações do processo de produção das cidades, reorientando a ação dos gestores públicos, do mercado imobiliário e da população, para o combate dos alarmantes conflitos socioambientais concernentes à ocupação do território municipal (FERREIRA; ATAÍDE; BORGES, 2004, p. 7).

O Estatuto da Cidade traz, como meta, o reposicionamento dos atores sociais na pacificação dos problemas urbanos, trazendo especial ênfase na participação popular na construção do espaço urbano, minorando os efeitos excludentes e degradantes da economia capitalista (FERREIRA; ATAÍDE; BORGES, 2004, p. 8), a qual, na concretização do seu competitivismo exacerbado e da lógica de mercado, finda por originar, na feição espacial do município, desequilíbrio no provimento das necessidades básicas do indivíduo – seja no acesso à moradia ou aos serviços públicos – além de uma grande degradação ambiental.

Nesse sentido, o referido estatuto traz dispositivos que garantem mais igualdade no acesso a terra, notadamente representados pela regularização fundiária dos assentamentos tidos como irregulares, fato que traz como pressuposto a utilização de meios como a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), o Usucapião Urbano e os apontamentos para a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (FERREIRA; ATAÍDE; BORGES, 2004, p. 8). Assim, é trazido, como um imperativo, a concretização da função social da propriedade, enxergada a partir do estado de necessidade, de modo que a regulamentação urbanística da cidade passa a ser arguida não apenas pela conotação estética - mas, sobretudo, utilitária.

Um aspecto a ser frisado é a possibilidade de regulamentação fundiária em áreas públicas onde a ocupação do solo era anteriormente caracterizada como ilegal, tais como vilas, favelas e loteamentos clandestinos. Não apenas é permitida a regularização de ocupações localizadas em terrenos públicos, mas também em áreas de proteção ambiental, como dunas, encostas e mananciais (FERREIRA; ATAÍDE; BORGES, 2004, p. 8). Isso, contudo, não pode ser visualizado como sinônimo de uma permissibilidade irrestrita na ocupação do solo, nem tampouco como uma ameaça à proteção e conservação dos ecossistemas, posto que na prática existem empecilhos burocráticos, os quais comumente extrapolam a esfera do necessário, configurando-se como reais entraves à materialização de uma gestão urbana democrática.



Ademais, a supracitada regularização fundiária em áreas de proteção ambiental traz como um pré-requisito a anterior consolidação da ocupação do solo, ou seja, embora se trate de uma área imprópria para o uso, já existe a consumação da sua apropriação, a qual é representada, em geral, pela instalação daquelas famílias excluídas do processo formal de habitação, fato tido como consequência da demasiada onerosidade do mercado imobiliário. Realizando um juízo de razoabilidade, é mais sensato garantir a essas pessoas o direito à moradia, restando à área de proteção ambiental remanescente uma especial atenção do Estado, para que não seja afetada por novas ocupações ou prejudicada pelas áreas habitadas que a circundam.

Apesar do significativo papel simbólico e transformador que representou no momento da sua formulação, vislumbra-se um avanço tímido na real efetivação do Estatuto da Cidade. A realidade brasileira é enfática ao expor as graves distorções no acesso aos direitos sociais básicos, com especial destaque aos direitos à moradia e ao meio ambiente equilibrado, questão que encontra respaldo em sua própria evolução histórica, rigidamente marcada pela concretização de uma sociedade desigual e de uma economia excludente. Não à toa, cenários como favelas e ocupações em áreas de risco<sup>3</sup> são evidências nítidas do quanto o Brasil ainda deve avançar, tendo sempre em vista que esse avanço desqualifica-se quando relega o meio ambiente à segundo plano. A preservação ambiental é também a preservação do homem e de tudo aquilo que é considerado essencial para a conservação de uma vida digna.

Por isso, a manutenção única do mercado imobiliário como propulsor do desenvolvimento urbano é uma opção errônea sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito, tende em vista que cabe ao poder público refletir na regulamentação das cidades os interesses coletivos, visando à concretização da justiça social. Nessa seara, é imprescindível elencar a má vontade dos gestores públicos, a burocracia desnecessária e a irrefutável influência do poder econômico – analisado de forma intrínseca à lógica capitalista – como os grandes fatores responsáveis pela pouca efetivação da legislação ambiental e urbanística.

Em suma, deve-se haver o reconhecimento de que os conflitos urbanos não devem ser analisados de forma isolada, mas segundo uma lógica globalizante, ponderando-se critérios como os processos socioculturais, econômicos e ecológicos que se apresentam de forma peculiar em cada local (FERREIRA; ATAÍDE; BORGES, 2004, p. 3).

---

<sup>3</sup> Segundo dados da SEMTAS (Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social), pautados no IBGE (2001), existiam, no início desta década, 70 favelas em Natal, as quais abrangiam um total aproximado de 65.296 habitantes. Além disso, do total de favelas, 16 estavam localizadas em áreas de mangue, 19 em dunas e 8 em encostas. Constata-se também que 13 dos 70 assentamentos informais estavam integralmente localizados em áreas de risco.

## **6 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) E O RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (RIMA)**

O Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental foram instituídos pela Resolução n.º 001/86 do CONAMA, de 23/01/1986. Atividades que necessitem do uso de recursos ambientais consideradas de significativo potencial de degradação ou poluição dependerão do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para seu licenciamento ambiental, que deve apresentar uma série de requisitos específicos, como a existência de um órgão ambiental na estrutura organizacional da Administração Pública local, um Conselho do Meio Ambiente com função deliberativa, a realização de audiência pública envolvendo diversos segmentos da população interessada ou afetada pelo empreendimento, entre outros.

O Estatuto da Cidade, em seu art. 4º, VI, relaciona o EIA entre os instrumentos da Política Urbana, porém, acrescentar-lhe um outro instrumento análogo: o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Vale salientar, que a preparação do EIV não substitui a do EIA/RIMA. Para a elaboração do EIV é necessária a observância de determinados aspectos, como o adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, paisagem urbana, patrimônio cultural e natural etc.

Todos esses organismos têm a finalidade de mobilizar a comunidade em prol da participação democrática ensejada pelo Estatuto da Cidade, além de garantir a proteção do meio ambiente, leva em consideração o caráter social do solo e das ocupações urbanas, visando o bem estar da população e a segurança do direito à moradia, vida digna e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **7 O PLANO DIRETOR – BUSCA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE**

O plano diretor, conforme supracitado, encontra respaldo no Estatuto da Cidade e deve ser formulado seguindo a máxima de promover o equilíbrio socioambiental do município. Trata-se de um instrumento obrigatório para os municípios com mais de 20 mil

habitantes, havendo também outras hipóteses da obrigatoriedade de sua formulação, as quais são previstas pelo art. 41 da Lei nº 10.257/01.

Como a própria nomenclatura sugere, configura-se como um plano, por estipular objetivos, prazos, as atividades que serão executadas e quem irá executá-las, no intuito de compactuar os interesses comuns de toda a sociedade. Ademais, é diretor por prover diretrizes de desenvolvimento urbano do município (MARQUES, 2005, p. 191).

O atual Plano Diretor do Natal, instituído pela Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007<sup>4</sup>, conforme o seu art. 1º sugere, é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano sustentável do Município, assim como de orientação dos agentes públicos e privados que atuam na gestão do espaço urbano. Além disso, seu grande objetivo compreende o pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade e da propriedade, de modo a angariar um uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do seu território. Em linhas gerais, o art. 2º do referido instrumento jurídico assegura a todos os habitantes da cidade do Natal condições de qualidade de vida, bem-estar e segurança, almejando concretizar os artigos 118 e 119 da Lei Orgânica deste município<sup>5</sup>.

Sob essa perspectiva, configuram-se como critérios aptos a assegurar o cumprimento dos objetivos expostos, fazendo alusão ao art. 3º do Plano Diretor vigente, a preservação, proteção e recuperação do meio-ambiente e da paisagem urbana; a distribuição equânime dos custos e benefícios das obras e serviços de infraestrutura urbana e a recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos; a racionalização e adequação do uso da infraestrutura urbana instalada, evitando-se sua sobrecarga e ociosidade; a criação de condições para o estabelecimento de uma política habitacional que contemple tanto a produção de novas habitações, em localizações e condições dignas, quanto à regularização e urbanização dos assentamentos informais e parcelamentos irregulares, priorizando o interesse social; a redução da necessidade de

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº 82, de 21/06/07. Disponível em: <[http://www.natal.rn.gov.br/legislacao/arquivos\\_anexos/lei\\_Complementar\\_082.pdf](http://www.natal.rn.gov.br/legislacao/arquivos_anexos/lei_Complementar_082.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2010.

<sup>5</sup>Os referidos artigos pautam-se nas determinações da Constituição Federal de 1988, prescrevendo que a política urbana deve ser formulada no âmbito do processo de planejamento municipal, o qual tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o bem-estar e a segurança dos seus habitantes, em consonância com as políticas sociais e econômicas do município. Ademais, determina-se que, no intuito de alcançar as funções sociais da cidade, o Poder Executivo deve utilizar os instrumentos jurídicos, tributários, financeiros e de controle urbanístico existente à disposição do Município (art. 118 da Lei Orgânica do Município do Natal). O art. 119 do referido instrumento jurídico, por sua vez, prevê que o plano diretor deve prever critérios que assegurem a função social da propriedade, em observância à participação das entidades representativas da população no processo de sua alteração, elaboração e execução; a definição de diretrizes adequadas para o uso e ocupação do solo; a definição de áreas especiais de interesse social, urbanístico e ambiental.

deslocamentos entre a moradia e o trabalho e a adequação dos espaços coletivos; a acessibilidade urbana para todos os seus cidadãos; a harmonização do uso da cidade para obtenção da qualidade de vida de seus habitantes, garantindo seu uso compatível com o desenvolvimento sustentável.

Com isso, vem à lume a noção de conferir à Lei Complementar nº 82/2007 o potencial de garantir, em consonância com a manutenção equilibrada dos recursos naturais, uma vida digna para os habitantes do município, o incentivo ao crescimento econômico sustentável e a proteção do patrimônio histórico e cultural da cidade, sempre tendo em vista a participação popular em todos esses processos.

Um aspecto de destaque é a discriminação de Zonas de Proteção Ambiental, caracterizadas como áreas nas quais as características do meio físico restringem o uso e ocupação do solo urbano, visando à proteção, recuperação e manutenção dos elementos paisagísticos, históricos e arqueológicos, conforme pode ser aferido pelo Art. 17 do referido Plano Diretor. Cumpre lembrar que se tratam de delimitações territoriais oriundas de um processo de zoneamento ambiental, o qual abrange diversos bairros. Tais zonas se apresentam, em Natal, em número de dez (10), conforme prescreve a Lei Complementar nº 7, de Agosto de 1994.

## **8 ANÁLISE NO CASO CONCRETO: REGIÃO DE LAGOINHA (ZPA 5)**

Adentrando na temática das Zonas de Proteção Ambiental, de modo a vislumbrar, numa aplicação casuística o conteúdo explanado no presente artigo, faz-se alusão à região de Lagoinha (ZPA 5) – área na qual as características físicas do meio repercutem diretamente na qualidade de vida da população, atraindo uma especial atenção do Estado. Antes de adentrarmos nessa seara, é imprescindível associar a própria compreensão das ZPA's ao processo de urbanização de Natal.

Isso posto, cumpre inferir que os anos 70 foram palco de um vertiginoso crescimento urbano neste município (GALVÃO, 2005, p. 22), originado pela concomitância da incidência de fatores de repulsão populacional no interior do Rio Grande do Norte e de fatores de atração na capital. Tradicionalmente, as condições físico-climáticas do interior potiguar, notadamente marcadas pela seca e miséria, originam um fluxo migratório cuja intensidade é proporcional à adversidade do clima. Tal contexto pode ser visualizado na década de 1970, mesmo período no qual o governo ditatorial implementou, em Natal, um conjunto de políticas habitacionais,

impulsionadas pela vida política local, caracterizada, até então, pela ausência de movimentos sociais urbanos significativos.

Instaura-se, seguindo uma tendência nacional, um modelo de urbanização acelerada, excludente e desigual, persistente até os dias de hoje, o qual retrata a necessidade da definição de estratégias de desenvolvimento aptas a atender às demandas sociais e ambientais, que não podem ser compreendidas separadamente. O grande desafio perpassa por inserir o cotidiano da cidade real no modelo – e sobretudo busca – da cidade ideal (FERREIRA; ATAÍDE; BORGES, 2004, p. 1). Assim, enfrenta-se não apenas em Natal, mas em todo o Brasil, duras controvérsias nas políticas habitacionais e ambientais, posto que se tende a orientar a lógica habitacional unicamente sob a ótica do mercado e a problemática ambiental dissociada dos conflitos e práticas de apropriação do solo. (FERREIRA; ATAÍDE; BORGES, 2004, p. 2).

É válido inferir que se encontram, na base da preocupação com a efetividade de um crescimento urbano sustentável, movimentos como o socioambiental, atuante nos âmbitos popular, sindical e ambiental, e o MNRU (Movimento Nacional pela Reforma Urbana). Este último estimula diversos setores da sociedade, através da sua agenda, a privilegiar um conjunto de ações destinadas a nortear a concretização dos projetos de democratização da gestão urbana. (FERREIRA; ATAÍDE; BORGES, 2004, p. 2).

Importa frisar, após essa explanação, que o aludido crescimento vertiginoso de Natal encontra empecilhos nas próprias condições geográficas do município, mais propriamente o entrave da expansão da cidade por ser limitada, a Leste, pelo oceano Atlântico e por complexos dunares, e ao Norte pelo rio Potengi, restando impossível construir nesses locais. Dessa forma, há uma pressão por expansão da ocupação do solo e da especulação imobiliária nas Zonas Oeste e Sul, fato que adentra justamente, entre outras problemáticas, na questão da ZPA 5.

Localizada na Zona Sul de Natal, Lagoinha é limitada pelo conjunto Ponta Negra (ao leste), pelos bairros de Capim Macio e Neópolis (ao norte), pelo bairro de Nova Parnamirim e novamente por Neópolis (a oeste) e pelo município de Parnamirim (ao sul). Trata-se de uma área remanescente de aspectos naturalmente privilegiados, por abrigar em seu subsolo águas cristalinas, as quais compõem o aquífero Dunas-Barreiras, o qual urge por uma acentuada proteção, tendo em vista que, em pouco mais de vinte anos, aproximadamente 80% de áreas de alto potencial de armazenamento e captação de água subterrânea, existentes em Natal, foram destruídas pela ação antrópica.

Assim, a Lei nº 5.565/94, que compõe o processo de zoneamento ambiental, estipula a regulamentação da ZPA 5 a partir da criação de quatro subzonas, as quais se diferenciam de

acordo com seus intuitos, que perpassam por preservação, conservação ou a abrangência de tabuleiro costeiro (seja ele área de potencial expansão urbana ou dessa expansão propriamente dita).

Em suma, objetiva-se proteger a água subterrânea desta cidade, a qual, apesar de não ser escassa, encontra-se gravemente comprometida pela contaminação por nitrato. Segundo pesquisa da Arsban (Agência Reguladora de Saneamento Básico de Natal), datada de 2010, dos 50 poços analisados na zona sul, 26 estão contaminados; e dos 22 analisados na zona norte, 15 apresentam índice de nitrato acima do permitido<sup>6</sup>.

A presença, na água, de tal substância está estritamente vinculada ao insuficiente saneamento básico de Natal e à preponderância de disposição local de efluentes domésticos (fossas e sumidouros), aspectos que, somados à vulnerabilidade do sistema hídrico de ser afetado, propiciam a contaminação. Urge ressaltar que a água somente é considerada potável quando apresenta índices de até 10 ml por litro de nitrato, sendo o excesso deste condição propícia ao desenvolvimento de doenças no ser humano, como o possível favorecimento do câncer.

### **8.1 O liame entre a preservação e a degradação, à luz da pressão imobiliária**

A forte pressão imobiliária na ZPA 5 deflagra-se, sobretudo, em razão da limitação natural do município do Natal frente às perspectivas de expansão urbana, conforme anteriormente relatado, bem como em decorrência dos atrativos que a Zona Sul oferece à população, com sua infraestrutura, oferta de serviços e proximidade das praias.

Pressupõe-se, ademais, outras razões que impulsionam o mercado de imóveis não apenas na capital em pauta, mas em todo o Brasil. São eles: a consolidação da economia, nos últimos anos, fato que tem possibilitado o financiamento de imóveis a longo prazo, favorecendo a compra; o aumento no valor dos salários e na geração de empregos, encarregados da crescente demanda por imóveis; a ascensão da classe média e, finalmente, o enorme aumento de empréstimos hipotecários, que foi treze vezes maior em 2010, quando comparado a 2005.

Nesse diapasão, o embate entre o poder econômico das imobiliárias e das construtoras – abarcador de vultosos investimentos e de gratificante margem de lucro

---

<sup>6</sup> TRIBUNA DO NORTE. “Contaminação por nitrato é crescente”, 2010, p. de internet. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/contaminacao-por-nitrato-e-crescente/144104>>. Acesso em: 30 dez. 2010.

financeiro – e a expressa limitação legislativa de danos ambientais nas ZPA's se configuram, precipuamente, como o foco do estrito liame entre a preservação e a degradação do ecossistema dunar.

Intrinsecamente a essa conjuntura, deve-se pleitear a sobreposição do interesse público, em detrimento do interesse particular das imobiliárias e das pessoas que desejam construir imóveis em locais de preservação ecológica. Trata-se, pois, de reconhecer a vulnerabilidade do aquífero Dunas-Barreiras à contaminação (AMARAL; BARBOSA; CRUZ; GÓIS, p. 2), tendo em vista que o lençol freático é raso e que o solo da região de Lagoinha é composto de material arenoso e, nessa condição, bastante poroso e permeável. Disso se depreende a importância da manutenção da cobertura vegetal no local, diante do irrefutável papel que a flora desempenha na proteção do ecossistema contra a erosão e a poluição.

O mencionado interesse público reside, basicamente, em salvaguardar as águas do mencionado aquífero da contaminação antrópica. Busca-se, assim, garantir uma reserva de água potável à população natalense – real sinônimo de saúde e qualidade de vida. Ao exercer essa proteção, o Estado atua com fulcro no benefício da coletividade, imperativo indelével do exercício de funções administrativas.

Resta procedente destacar, ademais, o papel que o Ministério Público do Rio Grande do Norte vem exercendo como grande defensor dos interesses sociais, de onde se destaca o amparo e concretização da finalidade legislativa de regulamentação das Zonas de Proteção Ambiental. Muitas são as ações judiciais concernentes a tal temática, dentre as quais cabe frisar a adiante elencada.

## 8.2 A ZPA 5 no âmbito do STF

Em notícia divulgada no site do STF<sup>7</sup>, datada de 23 de fevereiro de 2011, foi relatado que o Ministério Público do Rio Grande do Norte ajuizou a Ação Cautelar (AC) 2812, pleiteando pela suspensão dos efeitos da decisão do Tribunal de Justiça do RN (TJ-RN), referente à declaração de constitucionalidade da Lei Municipal nº 228/04, responsável por modificar o regime de ocupação de solo na ZPA 5.

Urge ressaltar que, em 2004, o Procurador-Geral de Justiça do RN ajuizou, no TJ-RN, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei Municipal nº 228/04, instrumento

<sup>7</sup> STF. “Ministério Público tenta suspender efeitos de decisão do TJ-RN”, 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=172721>>. Acesso em: 24 mar. 2011.



normativo responsável por gerar alterações na lei anterior (5.565/04), a qual regulariza o uso de terra nas Zonas de Proteção Ambientais<sup>8</sup>. Na ocasião, o pedido foi julgado improcedente, pois, para o TJ-RN, os municípios têm competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso.

A lei aprovada pelo Poder Legislativo municipal permitiu a realização de qualquer empreendimento, mediante licenciamento ambiental com fiscalização e monitoramento de sua execução<sup>9</sup>, fato colidente com o propósito do atual Plano Diretor de Natal (Lei Complementar nº 82/07) de preservar áreas ambientais essenciais à sadia manutenção do ecossistema dunar e da qualidade da água da cidade.

Adentrando nessa questão, foi tema de discussão o desígnio do cidadão Geraldo Ramos dos Santos de utilizar propriedade localizada na ZPA 5 para a construção imobiliária, posicionando-se o TJ/RN, em sede de reclamação, favoravelmente a determinar, ao município de Natal, a expedição da licença requerida, sob o exclusivo fundamento de constitucionalidade da referida lei municipal<sup>10</sup>.

A inconformação frente à decisão do TJ-RN levou o Ministério Público a interpor o Recurso Extraordinário nº 519.778, alegando que a liberdade do município para alterar áreas de proteção não é ilimitada, uma vez que o artigo 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, contém norma de exceção à regra da ampla liberdade do exercício do Poder Público<sup>11</sup>.

É mister trazer à tona trechos da decisão monocrática do ministro Joaquim Barbosa, referente ao deferimento do pedido de cautelar interposto pelo Ministério Público do RN. Aduz que:

Segundo alega o recurso extraordinário, a lei 228/2004 revogou a proteção ambiental anteriormente atribuída àquele território, liberando para toda e qualquer espécie de uso. Mais de 80% da área que havia sido originalmente dedicada à

<sup>8</sup> TRIBUNA DO NORTE. “MP ajuíza ação cautelar no STF para suspender decisão do Tribunal de Justiça sobre Lagoinha”, 2011, p. de internet. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/mp-ajuiza-acao-cautelar-no-stf-para-suspender-decisao-do-tribunal-de-justica-sobre-lagoinha/173760>>. Acesso em: 24 mar. 2011.

<sup>9</sup> TRIBUNA DO NORTE. “MP ajuíza ação cautelar no STF para suspender decisão do Tribunal de Justiça sobre Lagoinha”, 2011, p. de internet. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/mp-ajuiza-acao-cautelar-no-stf-para-suspender-decisao-do-tribunal-de-justica-sobre-lagoinha/173760>>. Acesso em: 24 mar. 2011.

<sup>10</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Cautelar 2812/RN. Decisão monocrática. Min. Joaquim Barbosa. J. 18/03/11. DJe-054. Div. 22/03/2011. Publ. 23/03/2011.

<sup>11</sup> TRIBUNA DO NORTE. “MP ajuíza ação cautelar no STF para suspender decisão do Tribunal de Justiça sobre Lagoinha”, 2011, p. de internet. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/mp-ajuiza-acao-cautelar-no-stf-para-suspender-decisao-do-tribunal-de-justica-sobre-lagoinha/173760>>. Acesso em: 24 mar. 2011.

proteção integral. [...] A demora no julgamento do recurso extraordinário, independentemente da conclusão a que se chegar no mérito, certamente milita em desfavor do meio ambiente. De fato, a depender da dimensão e do impacto das obras de urbanização, é possível que a decisão judicial impugnada no recurso extraordinário tenha como consequência fática o desaparecimento completo dos atributos que justificaram, em determinado momento, a proteção integral da área em discussão. Parece-me, portanto, que o deferimento da cautelar é a única forma de preservar o resultado útil do recurso, tal como formulado. Ante o exposto, defiro a cautelar para suspender a eficácia da lei 228/2004 do município de Natal até julgamento final do RE 519.778 por esta Corte.<sup>12</sup>

Destarte, apesar de, no vertente caso, ainda não existir um posicionamento concreto acerca do Recurso Extraordinário interposto, é nítida a postura do STF de almejar a efetivação das normas relativas à proteção ambiental. A questão das falhas na concretização de tais normas, aliás, coloca-se como o cerne de toda a problemática ambiental, enxergada esta em suas escalas internacional, nacional e local, fato que não exclui o avanço e a importância da formulação dessas leis. Nesse sentido:

Vimos que a simples criação das leis específicas para cada ZPA não garante em absoluto a manutenção dos aspectos sócio-ambientais daquelas áreas. Contudo, notou-se que a criação das ZPAs no município de Natal RN representam um passo significativo para a população, uma vez que esta usufrui diretamente do potencial hídrico localizado no subsolo. (AZEVEDO, 2010, p. 102)

## 9 CONCLUSÃO

Ante as premissas apresentadas, pode-se observar o início de uma mudança de paradigmas, saindo de uma sociedade estritamente consumista-individualista para uma sociedade consciente de sua função social. A partir disso, as questões socioambientais vêm adquirindo uma importância crescente na determinação das políticas públicas no meio ambiente urbano, dentro dos parâmetros do desenvolvimento sustentável, com o intuito de se buscar o equilíbrio social e ambiental do globo.

Nesse sentido, o Plano Diretor, concebido atualmente como a base legal do ordenamento urbano, é um instrumento potencialmente capaz de integrar a dimensão

<sup>12</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Cautelar 2812/RN. Decisão monocrática. Min. Joaquim Barbosa. J. 18/03/11. DJe-054. Div. 22/03/2011. Publ. 23/03/2011.

ambiental no âmbito da gestão urbana, em virtude de seu caráter estratégico, participativo e diretriz do próprio princípio da função social da propriedade urbana.

Na análise do município do Natal, mais precisamente na abordagem concernente à ZPA 5, restou clara a importância de um tratamento diferenciado a tal região, tendo em vista o interesse público de manter padrões aceitáveis na qualidade da água subterrânea – real sinônimo de qualidade de vida e saúde para a população natalense. Destacam-se, ademais, os empecilhos impostos pelo interesse econômico, advindo da especulação imobiliária na área, bem como as dificuldades angariadas na concretização da proteção dispendida pelo Plano Diretor (Lei Complementar nº 82/07).

Nesse diapasão, a definição de políticas e instrumentos para a gestão do território deve ser produto de um pacto social, formado a partir da negociação das perdas socioambientais entre os diversos atores que compõem a trama composta pelos cidadãos e suas atividades. Carece ainda ir além do aspecto físico da cidade para abranger as feições imateriais do meio ambiente, atrelados a valores culturais, práticas sociais e belezas paisagísticas. Entre o desafio do acesso universal à moradia e à cidade, a dimensão financeira dos empreendimentos imobiliários e a visão restrita da relação homem-natureza.

Deliberar o espaço de todos no ambiente urbano não é uma demanda ao Estado, é uma disputa ampla no conjunto da sociedade. Se a nova safra de Planos Diretores, participativos e sob a égide da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade não enfrentarem essa questão, serão papéis guardados nas gavetas.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Ricardo Farias do; BARBOSA, Carlos Magno de Sousa; CRUZ, Igor Silva; GÓIS, Vander Lima Silva de. **Importância ambiental da região de Lagoinha frente à legislação municipal de Natal/RN**. Disponível em: <[http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/uruguay30/BR09529\\_BARBOSA.pdf](http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/uruguay30/BR09529_BARBOSA.pdf)>. Acesso em: 06 dez, 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa; BORGES, Jennifer dos Santos; FERREIRA, Ângela Lúcia de Araújo. Conflitos sócio-espaciais em áreas protegidas de Natal (RN): limites e desafios para uma nova prática urbanística. *In*: Encontro da ANPPAS, 2, 2004, Indaiatuba. **Papers**

**apresentados nos grupos de trabalho.** Disponível em: <[http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/GT/GT14/angela\\_ferreira.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT14/angela_ferreira.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2010.

AZEVEDO, Pablo Guimarães. **Vulnerabilidades sócio-ambientais na zona de proteção Ambiental – 9.** Monografia (Pós-Graduação em Geografia) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN, 2010.

BECK, Ulrich. **La Sociedad del Riesgo Global.** Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2002.

CORAZZA, Rosana Icassati. **Tecnologia e Meio Ambiente no Debate sobre os Limites do Crescimento:** Notas à Luz de Contribuições Seleccionadas de Georgescu – Roegen. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/revista/vol6/vol6n2p435\\_461.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol6/vol6n2p435_461.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2010.

GALVÃO, Maria Luiza de Medeiros. **Geografia Rio Grande do Norte.** Natal: [edição do autor], 2005.

GONÇALVES, Daniel Bertoli. Desenvolvimento sustentável: o desafio da presente geração. **Revista Espaço Acadêmico**, nº 51, agosto/2005. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/051/51goncalves.htm>>. Acesso em: 16 dez. 2010.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: Gestão Ambiental em Foco.** 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano Diretor teoria e prática.** São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2010.

## **THE ENVIRONMENT IN THE DYNAMICS OF THE URBANIZATION PROCESS**

### **ABSTRACT**

The present work aims to analyze the environment and the boundaries between its preservation or destruction, when society's development is considered. It makes a profile of the biggest world's environmental worries in a way to demonstrate how capable they are to influence the Legislative. In this sense, it investigates, regarding the specific case of the city of Natal, the range of urbanistic and environmental rules.

**Keywords:** Environment. Urbanism. Statute of the City. Director Plan.