



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Blumenau - SC - Brasil

---

(LEI)TURAS DE UMA CIDADE A SER PLANEJADA: NOTAS SOBRE A (RE)CONSTRUÇÃO DOS  
MARCOS URBANÍSTICOS DE NATAL (1967-1984)

**Stephanie Macedo Collares Moreira** (UFRN) - [stephaniemacedo.moreira@gmail.com](mailto:stephaniemacedo.moreira@gmail.com)

*Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN. Mestranda em História Urbana pelo PPGAU/UFRN. Pesquisadora do grupo de pesquisa História da Cidade, do Urbanismo e do Território (HCUrb)*

**George Alexandre Ferreira Dantas** (UFRN) - [george.dantas.af@ufrn.br](mailto:george.dantas.af@ufrn.br)

*Professor Associado do Depto de Arquitetura e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN. Mestre e Doutor em História e Teoria da Arquitetura pelo atual IAUUSP. Vice-coordenador do grupo de pesquisa História da Cidade, do Urbanismo e*

**Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva** (UFRN) - [alexsandroferreira@hotmail.com](mailto:alexsandroferreira@hotmail.com)

*Professor Associado do Depto de Políticas Públicas e dos Programas de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) e em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da UFRN. Mestre e Doutor em Arquitetura e Urbanismo pelo PPGAU/UFRN.*

## (Lei)turas de uma cidade a ser planejada

Notas sobre a (re)construção dos marcos urbanísticos de Natal (1967-1984)

### INTRODUÇÃO

Entre fins dos anos 1950 e a aprovação da Lei 3.175/84 (Plano Diretor de 1984), há um largo processo de reorganização das balizas legais para o ordenamento e planejamento urbanos da cidade de Natal. Os antigos instrumentos urbanísticos e aparatos institucionais tinham caducado: o Código de Obras, promulgado pelo então prefeito Omar O'Grady em 1929, dera lugar, provisoriamente, ao Código de Recife enquanto não era formulado um novo e específico; o Plano Geral de Sistematização, elaborado pelo arquiteto Giacomo Palumbo em abril de 1930 e que servira de referência para ordenar o crescimento da malha urbana até a primeira metade da década de 1950, tornara-se letra morta; a ação do Escritório Saturnino de Brito a frente da Diretoria de Saneamento do Estado, que funcionara até então e de fato como uma secretaria de urbanismo e planejamento, findara com a criação da CAERN (Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte), em 1969, no contexto de centralização administrativa e tecnocrática das políticas do governo federal.

Esse processo é marcado também, como agravante, por um contexto de urbanização e crescimento demográfico intensivos de Natal (os dados brutos da série histórica do IBGE indicam que a cidade passou de 103 mil habitantes em 1950 para mais de 416 mil no Censo de 1980), em meio à consolidação do mercado formal de terras, ao financiamento e produção estatal dos primeiros conjuntos habitacionais pelos IAP e depois INOCOOP e BNH, à conjuntura autoritária da ditadura civil-militar - interrompendo mandatos, impondo governadores e prefeitos biônicos e uma política tecnocrática de cima abaixo - e à emergência de novas questões urbanas - dentre as quais, a pressão por habitação e ordenamento das "favelas".

Nesses entremeios, há um esforço de organização de, pode-se dizer, novos marcos do planejamento, que levaria à criação de novas secretarias, conselhos e institutos para dar conta dessas questões. Assim, entre os anos de 1967 (com os estudos do escritório Serete, coordenado pelo arquiteto Jorge Wilhelm) e 1974 (promulgação da Lei XXX) tem-se os primeiros passos para a elaboração de Planos Diretores para o município, atravessados também pelo quadro de regulação e planejamento administrativo, econômico e territorial fomentados pelo governo federal.

Esses são alguns dos elementos básicos que ajudam a compreender esse processo, que culminaria tanto no Plano Diretor de 1974 quanto, principalmente, no de 1984. O objetivo deste artigo, como parte de uma pesquisa mais ampla, busca organizar as primeiras notas e hipóteses para investigar, reconstruir e problematizar, à luz das perspectivas da história cultural urbana e de uma história intelectual do planejamento, os debates, formulações, tradições e filiações teóricas e de prática urbanística que secundam a elaboração desses instrumentos e marcos legais; para tanto, busca cruzar também as questões

mais contextuais locais com as dimensões regional e nacional das questões urbanas entre fins da década de 1960 e a primeira metade dos anos 1980.

Podemos analisar assim os planos diretores também como uma saída síntese de debates mais amplos. Mas que debates eram esses? Que leituras de cidade se expressam por meio dos estudos e da dos documentos legais? Mais ainda, que novas formulações, imaginações e imaginários ajudam a estruturar uma esfera pública que, ainda que limitada e constrangida, é verdade, balizar os termos, as visadas, as preocupações nos debates sobre essas questões urbanas?

Busca-se então reconstruir os atores e conflitos que marcariam esse o início desse novo momento de urbanização de Natal - cujas consequências levariam inclusive à superação física e formal da lógica da malha ortogonal e os padrões de modernização da primeira metade do século XX - a fim também de preencher as lacunas dos estudos de história urbana e do urbanismo sobre a segunda metade do século XX em Natal. Para tanto, tomamos como ponto de partida os próprios estudos e documentos legais (estudos do Serete e Planos Diretores de 1974 e 1984), lidos a partir, em especial, das questões colocadas na esfera pública e técnica/institucional, conforme é possível mapear e reconstruir a partir dos periódicos de então. Neste momento, por conta da limitação dos acessos aos arquivos e acervos públicos em decorrência da pandemia de Covid-19, utilizamos principalmente as coleções do Diário de Natal e de O Poti disponíveis na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional. Tentamos iluminar algumas das principais questões urbanas principais em voga; mais ainda, como essas questões foram construídas, problematizadas, nomeadas; por fim, organizamos alguns apontamentos para discutir os desdobramentos desses esforços - que teriam um primeiro momento de síntese com o Plano Diretor de 1974 - na configuração de conselhos, secretarias e, na sequência, na elaboração do Plano Diretor de 1984.

## **ALGUMAS CONDICIONANTES DO NOVO CICLO DE URBANIZAÇÃO DE NATAL**

Antes de adentrar no objeto deste artigo é importante contextualizar alguns elementos importantes sobre as condições urbanas e de urbanização de Natal nos anos 1969, com o intuito de entender o Plano Diretor de 1974 como um ponto de chegada e síntese (e portanto de seleção e exclusão) do que seriam considerados como problemas e questões urbanas mais relevantes. Enfim, isso implica metodologicamente assumir o documento legal como consequência e também como uma síntese de debates, tradições intelectuais e injunções políticas, econômicas e culturais.

A tese de Maria do Livramento Clementino (1990) é ainda hoje importante para entender a dimensão econômica da urbanização do RN, e de Natal em especial. A autora coloca alguns pontos em resumo das principais características da urbanização de Natal na época pré-SUDENE. Destaca que o ritmo de concentração de população em relação ao período anterior diminuiu e volta a aumentar nos anos 1960, chegando a dobrar a população nestes 20 anos. Esse aumento relaciona-se com a fixação de contingentes militares brasileiros. Desencadeia-se também na cidade um processo rápido de especulação imobiliária por meio principalmente dos loteamentos (nas décadas de 1950 e

1960) assim como surgem os primeiros programas de grandes conjuntos habitacionais (nos anos 1960 e 1970, como Ponta Negra, Alagamar, Candelária e os primeiros da Zona Norte). Além disso, novas conexões territoriais se estabelecem a partir de grandes obras federais, em especial das rodovias federais (no caso de Natal, a conexão da nova entrada da cidade pela BR-101).

Em termos de planejamento, a baliza de ordenamento urbano até o final dos anos 1950 ainda eram os planos urbanísticos elaborados nos anos 1920 e 1930 (Plano das Obras de Saneamento de Natal, de Henrique de Novaes, de 1924; Plano Geral de Sistematização, de Palumbo, de 1930, e o Plano Geral das Obras de Saneamento de Natal, do Escritório Saturnino de Brito, de 1935, cuja inauguração das obras, em 1939, dotou a cidade de infraestrutura avançada e com capacidade de carga para atender 100% da população e mais 10 anos de crescimento demográfico com folga, não fossem as viravoltas decorrentes do contexto da Segunda Guerra Mundial e os impactos em Natal por conta da instalação das bases militares brasileiras e americanas). Todos esses planos incorporaram e expandiram a lógica da malha ortogonal da criação da chamada Cidade Nova pela intendência municipal nos primeiros anos do século XX (Ferreira et al, 2008).

Clementino (1990) aponta que se pode apreender já dessa época a preocupação dos governantes com o controle da expansão físico-territorial da cidade e que havia uma certa “visão de futuro” por parte de quem controlava o Estado a nível local no sentido de facilitar a captação de recursos externos a partir da formulação e implantação de planos urbanísticos. Aqui pode-se abrir um parêntese para levantar a questão dos incentivos fiscais, importante fator para a industrialização de todo o Nordeste e conseqüentemente para o município de Natal. Clementino (1990) mostra que a justificativa inicial de investimento era solucionar o problema regional baseado na absorção de mão de obra e aproveitamento de matérias-primas regionais. No entanto, na prática, a política de industrialização preconizada pela SUDENE significava uma atração de investimentos, através de incentivos fiscais e financeiros, a grandes grupos empresariais.

O que a indústria nacional fez foi aproveitar-se de um capital barato e assim antecipou a ida para o Nordeste, pois o começo da crise coincidiu com o início do sistema de incentivos fiscais. Basicamente o que ocorria era que o excedente gerado pelo polo Centro-Sul, que não tinha condições de ser convertido em novo capital produtivo, foi direcionado às regiões contempladas pelos incentivos fiscais, facilitando então a transição para a forma mais avançada de dominação do mercado nacional: via acumulação de capital. Frente a essa política de investimentos, o Rio Grande do Norte teve inicialmente uma inserção tímida a qual, diferentemente de outros estados (BA, PE e CE), que já nos primórdios da SUDENE usufruíram dos incentivos fiscais, somente no final dos anos 1960 é que os efeitos dos processos de industrialização se fariam sentir de maneira mais significativa no RN. Houve uma certa seletividade em relação ao envio dos investimentos dentre os vários estados do Nordeste e o Rio Grande do Norte carecia de infraestrutura para poder “progredir”. Uma característica muito importante de ser apreendida deste processo é que: a seletividade a nível regional se expressou também numa seletividade a nível municipal, considerando que Natal recebeu quase todos os investimentos vindos dos incentivos fiscais para o estado.

Adentrando outra questão chave, Angela Ferreira (1996) observa que a produção imobiliária se desenvolve de maneira lenta como o próprio crescimento da cidade. Até a segunda guerra não havia maiores incentivos para a construção de edifícios destinados ao comércio e às residências. Por conseguinte, não era a expansão imobiliária que provocava a necessidade de ordenamento físico da cidade, ao contrário, segundo Clementino (1990) era a estratégia das classes dominantes em alocar recursos externos e preparar a cidade para o futuro (ou para seu próprio futuro/usufruto). Nesse ponto já encontramos pistas de uma motivação para a formulação de planos síntese que delinearão o planejamento.

Clementino (1990) aponta ainda um evento de grande influência para a crescente dinâmica de urbanização que foi a chegada das tropas militares americanas em Natal durante a Segunda Grande Guerra. Esse evento teve diversas implicações políticas e influência no contexto nacional. Porém aqui iremos nos ater às consequências relativas à urbanização posterior. Clementino aponta a falta de condições da capital potiguar em abrigar a atividade militar, principalmente em aspectos ligados ao abastecimento, disponibilidade de moradias, infraestrutura urbana (transportes, hotéis, pensões), custo de vida e defesa civil. A única exceção, praticamente, eram as redes de abastecimento de água e saneamento, que davam conta, ainda que de maneira desigual, da capacidade de carga de toda a população. O problema é que a rede não estava dimensionada para a pressão demográfica acelerada que se viu, com o deslocamento de grandes contingentes militares em poucos meses.

A imigração, nunca superada, contribuiu para que a população da cidade praticamente dobrasse, passando de 55 mil habitantes em 1940 para 103 mil em 1950 (aumento de 88,2%). Este incremento segue expressivo, embora não tanto, pelas décadas seguintes. Isto se deve, segundo Clementino, por dois motivos: a fixação e continuidade de tropas e atividades militares das três armas das forças nacionais e o novo papel, mais dinâmico e participante, que Natal assume no contexto da economia nacional a partir de então. É importante destacar que havia um clima do que pode ser chamado de “falso progresso”, devido aos investimentos desordenados no urbano, à revelia das necessidades locais. Vislumbra-se também uma nova significação entre o capital comercial e a propriedade fundiária, caracterizando-se como um movimento rumo ao surgimento de um mercado urbano de terras que se configuraria de vez nos anos 1970.

Ferreira (1996) destaca alguns momentos importantes relativos ao processo de constituição do espaço urbano e no tocante às décadas as quais estamos nos debruçando. Pode se destacar que houve a formação de um mercado de terras e uma intensa produção fundiária no final da década de 1940 e nas décadas de 1950 e 1960. Identifica também a produção em grande escala de moradias através de conjuntos habitacionais tanto sob encomenda do Estado e cooperativas como por meio do sistema de incorporação imobiliária (até a primeira metade da década de 1980). Além disso, acontece a intensificação do uso do solo urbano por meio da mudança no porte das construções, aumentando a densidade demográfica dos bairros consolidados e substituindo antigas construções (o processo de verticalização, iniciado ainda nos anos 1960, ganharia força a partir da segunda metade dos anos 1980).

Encontramos então fatores que podem, conjuntamente com o tema da ocupação militar, explicar o processo de valorização fundiária que começou nos

anos 1940 e perdurou pelas décadas seguintes, dentre eles: o crescimento populacional, a transferência de capital para o setor imobiliário, a elevação da renda familiar, criação de uma rede viária, existência de terras improdutivas na periferia e indefinição do perímetro urbano (Ferreira, 1996). Além destes podemos identificar também os financiamentos realizados pelos IAP e congêneres - Fundação Casa Popular (em Tirol, Potilândia, Lagoa Nova etc.).

As décadas de 50 e 60 são decisivas tanto para a estrutura física e formato da cidade quanto para o setor imobiliário. Ao contrário dos anos que antecedem a 2ª Guerra, a cidade não conta com plano urbanístico de 1940 a 1958 que oriente e discipline a ocupação do solo e a avalanche da produção imobiliária, ficando esta à mercê do mercado de imóveis. O Plano Diretor de Natal data de 1974. Os loteamentos realizados no período de 1940/60 e os conjuntos habitacionais promovidos pelo Estado nas décadas seguintes contribuem enormemente para a ampliação do perímetro urbano à revelia do controle devido pela Prefeitura Municipal de Natal. (Clementino, 1990, p. 187)

É preciso, no entanto, observar que embora em pequeno número, porém significativo em termos de área, inicia-se no pós-guerra a ocupação de locais distantes do centro da cidade. Para isso, muito contribuem terrenos cercados e ocupados pelas forças armadas brasileiras, que, dadas as suas dimensões oneram a implantação da Infra-estrutura e serviços urbanos na cidade, criam enormes vazios urbanos, beneficiam glebas ou loteamentos antigos não totalmente utilizados e impõem a característica de cidade horizontal que Natal apresenta. Clementino (1990) ainda conclui, o que pode ser corroborado pelos dados de Ferreira (1996) e mais recentemente Queiroz (2012), que em grande parte o que orientou o crescimento físico-territorial da cidade entre os anos 1940 e 1970 foram os procedimentos especulativos do capital imobiliário ao aproveitar e especular em cima da infraestrutura trazida pela mobilização militar. Este fato Impulsiona a valorização da terra nas áreas beneficiadas ou influenciadas por este embrião de sistema viário que tem, a partir daí, mais condições ou menor desembolso ao ser ampliado ou melhorado.

## **NOVAS QUESTÕES E NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO**

Segundo Ataíde (1997), a ausência de balizas atualizadas de controle do ordenamento em que se encontrou a cidade no pós-guerra, que estimulou um crescimento muito maior do que o que se podia abarcar, começou a ser sentida particularmente no final da década de 1960, quando se acentua justamente o processo de urbanização. Entre os principais fatores para a aceleração estão o crescimento demográfico e as ações do governo federal voltadas para a implantação de uma política habitacional. Destaca ainda que na década de 1960 o município já contava com quase todo o seu território parcelado, fato que contribuiu para dificultar a locação dos terrenos para implantação dos conjuntos habitacionais. Pela lógica dominante do mercado de terras urbanas, as terras mais baratas e acessíveis (financeiramente) ao Estado para implantação de sua política habitacional estavam localizadas nas periferias. Segundo Ferreira (1996), do total dos loteamentos registrados até o final da década de 1980 (211), mais da metade (121) data da década de 1950, e a quase totalidade (190), do

período que vai até o final da década de 1960, quando começa a ser rediscutida a necessidade de um novo Plano Urbanístico para o município.

Tem-se um apontamento para o despertar de um planejamento que nasce no contexto nacional de redefinição do padrão de planejamento e de política urbana a partir de 1964. A orientação para que se elaborassem, no âmbito dos municípios, os PDDL funcionava como um dos instrumentos de controle dos repasses de verbas federais para os municípios, nos primeiros anos dos governos militares. Sob essa orientação, foi elaborado o Plano SERETE - em 1968 -, reformulado e implantado pelos planos de 1974 e 1984, respectivamente. (Ataíde, 1997, p. 103). Destaca-se ainda que, segundo Ataíde (1997), nem o Plano SERETE nem o Plano diretor de 1974 revelaram-se elementos estruturadores do espaço urbano de Natal. A autora defende que, ainda assim, ambos assentaram bases teórico-metodológicas do modelo de planejamento que norteou o Plano Diretor de 1984. Essa é uma das discussões que a nossa pesquisa pretende aprofundar e matizar.

### **ESTUDOS PARA O PLANO SERETE DE 1967 <sup>1</sup>**

Iniciando pelo PLANO SERETE, o seu criador Jorge Wilhelm afirma que o urbanismo estava sendo usado como estratégia para o desenvolvimento de Natal. Em fevereiro de 1967, o Diário de Natal publica uma matéria a qual nos conta que o Prefeito Agnelo Alves convidou os técnicos do escritório paulista SERETE, sob supervisão do arquiteto Jorge Wilhelm, a elaborar o primeiro Plano Diretor da Cidade do Natal, no formato de Minuta de Lei, assim como o Código de Obras para controle e fiscalização das edificações urbanas. Nos anos 1950 e 1960, Jorge Wilhelm se notabilizara por elaborar propostas em planejamento urbano para várias cidades brasileiras, inclusive o de Curitiba em 1965. O então Prefeito Agnelo Alves acompanhou essa repercussão e, pleiteando apoio financeiro junto à SUDENE, decide contratar o escritório SERETE e contar com a supervisão técnica de Jorge Wilhelm, visando estruturar o Plano Trienal de Natal (1967-1970).

À época, a Prefeitura do Natal contava com a Assessoria Municipal de Planejamento que estabeleceu o escopo da contratação, sendo: elaboração do Plano Diretor e Código de Obras, taxas e procedimentos de cobrança para as novas construções, projetos prioritários para a Prefeitura nos próximos três anos, divisão da cidade em zonas (por funções e usos), plano viário e novos mercados públicos. Desse modo, Agnelo Alves propôs à SUDENE um amplo conjunto de obras modernizantes para Natal, tendo o Plano de Wilhelm/SERETE como eixo principal. Segundo Agnelo Alves, “através [do Plano] será definida a vocação de Natal, qual seu futuro econômico e as potencialidades industriais, portuárias e rodoviárias” (Diário de Natal, 17 fev. 1967). Percebe-se que politicamente existia a intenção de se utilizar do planejamento como uma forma de potencializar e até

---

<sup>1</sup> É comum que esta primeira tentativa de organização do planejamento seja amplamente conhecida como PLANO SERETE (1967). No entanto, podemos interpretar que na verdade tratam-se de estudos que começam em 1965 com a ambição de virarem um Plano Diretor. Como o PDN de fato só sairá em 1974, as formulações feitas pelo escritório SERETE no final dos anos 1960 se configuram melhor como partes de um estudo que se concluíram apenas nos documentos posteriores.

de dar uma vocação para a cidade, inserindo-a num contexto mais amplo de industrialização a nível regional, vide as gestões do prefeito junto à SUDENE.

Rolnik (1989) aponta alguns dos motivos para a contratação do Plano, dentre elas o já discutido crescimento migratório iniciado na Segunda Guerra que acarretaria problemas para a cidade, problemas que, argumentava-se, só uma intervenção estatal poderia resolver. Em face do aumento da população, o mercado de trabalho encontrava-se saturado. Por isso, “o Plano Serete se propunha a desencadear uma ação consequente, ao longo do tempo, capaz de assegurar à cidade uma trajetória de progresso sem descontinuidade” (Rolnik, 1989, p. 99).

Encontra-se nos estudos preparatórios para a proposta de Wilhelm algumas informações importantes que nos permitem inferir um pouco do contexto social da cidade à época. A cidade do Natal possuía 103,2 mil habitantes em 1950, passando para 264,3 mil habitantes em 1970. Grande parte desse crescimento deu-se ainda em decorrência do impacto socioeconômico da Segunda Grande Guerra (1939-1945) na economia urbana natalense, gerando empregos e atraindo trabalhadores de todo o Brasil. Após a desmobilização dessa economia voltada à Guerra, as repartições públicas, órgãos militares e a posição de entreposto comercial para o interior do estado do RN, continuaram a manter e dinamizar a expansão urbana da cidade até os anos 1960. Natal ganha novos bairros, acirra a segregação socioespacial (Tirol e Petrópolis como bairros da classe média e alta, Alecrim e Rocas como bairros populares), consolida as favelas como uma realidade estrutural (Mãe Luiza e Brasília Teimosa ocupando a orla de Natal no contexto pós-1945 e, antes, o Passo da Pátria, existente desde fins do século XIX como espaço da pobreza, entre a Cidade Alta e o Rio), impulsiona o mercado de terras (a partir de 1946).

Para elaboração da proposta de Plano Diretor de Natal (1968-1969), o escritório SERETE realizou pesquisas de campo, com dados coletados pela equipe em 1967. Observando algumas informações divulgadas à época, vemos que aproximadamente 50% da população pesquisada não trabalhava ou tinha ocupações eventuais (sem carteira assinada); dos que trabalhavam, 62% se deslocavam para Ribeira, Cidade Alta ou Alecrim, à pé (41%) ou de ônibus (36%), e poucos de carro individual (14%); quando perguntado o que faria a família se mudar de endereço, 53% responderam pela casa própria, 22% por ascensão social e 10% se fossem forçados. Estas informações constroem um retrato urbano que revela uma intensa centralidade (Ribeira, Cidade Alta e Alecrim), com uma mobilidade basicamente de ligação Alecrim-Centro, com uma elite urbana que morava em Petrópolis, Tirol e Cidade Alta, e com presença instalações industriais e comerciais na Ribeira e Alecrim (Diário de Natal, 26 nov. 1967, p. 6).

Assim, as informações levantadas pelo escritório SERETE indicaram para Jorge Wilhelm a necessidade de ligação viária entre os setores centrais (Centro Histórico e praias), com os bairros populares (Alecrim e Quintas), por meio de um sistema de circulação que continuava a malha ortogonal delineada pela Intendência Municipal entre 1901 e 1904 e consolidada pelos planos urbanísticos dos anos 1920 e 1930, sem inversões ou grandes obras. Mas a proposta

elencada (não foram localizados os documentos originais de 1967-1968)<sup>2</sup> e discutida nos jornais da época, indica também uma preocupação com a estrutura de fiscalização e controle das edificações, associada a um controle ambiental, isto é, do movimento das dunas que compõem o importante cordão de vegetação à leste (hoje, o Parque das Dunas, um dos maiores parques urbanos brasileiros, com mata atlântica remanescente) e sua vegetação fixadora, além das lagoas existentes, importantes ademais para o sistema de abastecimento da capital.<sup>3</sup>

Em termos de sítio ambiental, as dunas (que o importante intelectual e antigo intendente municipal Manoel Dantas chamou de “perigo iminente”, devido a possibilidade de seu deslocamento sobre Natal), apareciam como elemento mais significativo, seguido das lagoas naturais e da orla marítima. O levantamento Wilhelm/SERETE revelou três preocupações básicas, sendo, a) a proteção da paisagem (o olhar para as praias urbanas), b) o uso da infraestrutura para mitigar os efeitos socioambientais; e c) o dinamismo de opções de emprego e renda, por meio da industrialização.



Figura 1: Leitura do território de Natal (ênfase no sistema viário). Fonte: Serete (1968)

<sup>2</sup> Já obtivemos acesso a alguns documentos da época porém a pesquisa ainda vai avançar no processamento da documentação

<sup>3</sup> Importante registrar que o arcabouço jurídico de proteção ambiental vai, apesar das dificuldades, se estabelecer com clareza entre 1974 e 1994, servindo como baliza para as lutas sociais e ambientais de defesa das áreas de proteção ambiental e de interesse social desde então (cf. Costa, 2011, e Ataíde, 2013). Não à toa, esse arcabouço se encontra outra vez sob fogo cerrado no atual processo de revisão do Plano Diretor de Natal, iniciado em 2019 e que segue até hoje.

A proteção da paisagem da orla marítima decorria da recente “descoberta” do turismo de sol e mar, com a inauguração do Hotel Reis Magos em 1965, cuja construção foi viabilizada pela gestão do governo estadual de Aluísio Alves, irmão do então prefeito Agnelo Alves. Emerge claramente aí a ideia de proteção de ambientes cênico-paisagísticos, em alguns pontos, como na Av. Getúlio Vargas (com vista às praias do Forte e Praia do Meio) e a melhoria das calçadas e ruas de acesso às praias pela Avenida Circular.

No que se refere às proposições para a estruturação físico-espacial do município, o Plano Serete era considerado como bastante abrangente. Constituíam-se em um documento que não pretendia apenas orientar os processos de uso e ocupação do solo através da legislação, mas também definia projetos de intervenções urbanísticas para algumas áreas da cidade consideradas prioritárias do ponto de vista social, ou outras identificadas como *pólos* geradores de desenvolvimento econômico do município (Ataíde, 1997). Entre esses objetivos, há que se destacar as referências ao reconhecimento das diferenças espaciais e socioeconômicas existentes na cidade. Nesse sentido, quando se refere ao projeto para o bairro de Mãe Luiza, por exemplo, o plano prevê uma quebra da homogeneidade dominante na classificação funcional da cidade. Nesse caso, de uma certa maneira, Ataíde (1997) comenta que ele tentou romper com a orientação dominante no país, na década de 1960, especificamente quando se tratava de projetos de intervenções em favelas que eram orientados pela ideia da erradicação através da remoção<sup>4</sup>.

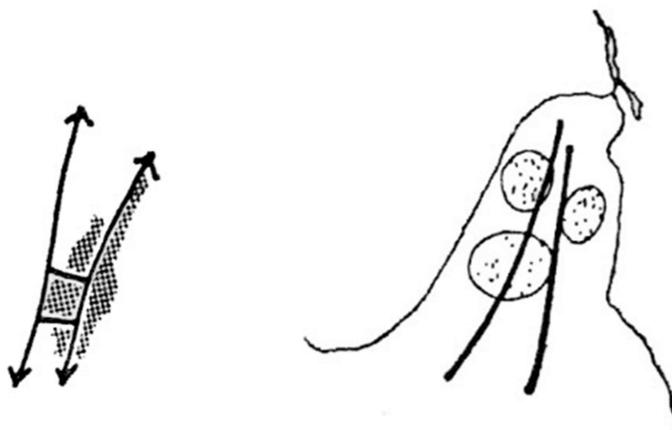


Figura 2: Leitura conceitual do território de Natal (eixos estruturantes e núcleos principais). Fonte: Serete (1968)

<sup>4</sup> Apesar desta leitura destaca-se aqui que estão acontecendo as primeiras experiências de urbanização de favelas com o grupo Quadra, do Carlos Nelson dos Santos, no Rio de Janeiro.

Ao propor a urbanização da favela de Mãe Luiza, o plano antecipa uma atitude ou ação governamental que veio a se difundir com mais firmeza somente a partir da segunda metade da década de 1970. Essa orientação, entretanto, estava muito mais vinculada às possibilidades de adequação físico-espaciais da área onde estava assentada a favela de Mãe Luiza, aos padrões ideais de ocupação do solo definidos pelo Plano, do que às necessidades e práticas concretas e cotidianas do lugar. Essa compreensão torna-se mais visível quando o autor do plano explicita as razões da remoção da comunidade de Brasília Teimosa (uma atitude contrária a que foi tomada em relação a Mãe Luiza) para os lados (os vazios) do recém-construído conjunto habitacional da Cidade da Esperança. Segundo Wilhelm (1977), as condições de ocupação de Brasília Teimosa, caracterizada pela alta densidade e pela inexistência dos recuos frontais nas residências, dificultavam a implantação de uma proposta de remodelação da área segundo os padrões definidos pelo Plano, seja para o parcelamento, seja para a ocupação do solo.

Podemos em síntese apreender desse contexto de estudos para o Plano algumas preocupações principais que nos dão pistas de quais conflitos seriam considerados prioritários e norteadores de ações: a questão das potencialidades da cidade (industriais, portuárias e rodoviárias), a vontade de um “progresso” sem descontinuidade físico-espacial, as favelas como uma realidade estrutural, a preocupação com a proteção da paisagem dado o recente boom turístico e o reconhecimento das diferenças sócio-espaciais. Pode-se dar destaque ao enfrentamento da questão da favela por exemplo como um diferencial encontrado na condução do Plano Serete, visto que ia no sentido contrário ao pensamento dominante no país que era ainda de remoção, apesar de não ter sido concretizado de fato, percebe-se uma tentativa de planejamento voltada à urbanização e não a erradicação.

## **O PLANO DIRETOR DE NATAL DE 1974**

Em cinquenta e oito artigos, o Prefeito Jorge Rodrigues sanciona o Plano Diretor de Natal, primeiro Plano com características normativas abrangentes, com estrutura legal baseada em objetivos, princípios, instrumentos, órgão de planejamento, sanções e dispositivos transitórios. Os mapas em anexo não eram desenhos propositivos de como Natal deveria ser, em futuro próximo, mas se constituíam como uma tentativa de reconstituir o que Natal era em 1974, incluindo áreas vazias propícias ao uso, malha viária, orla marítima e dunas.

Logo nos primeiros artigos, o PDN/74 assevera seu compromisso com a proteção ambiental, controle sobre o uso do solo, preservação dos monumentos e sítios notáveis (o que viria ser entendido como Patrimônio Histórico), tendo como meta a melhoria das condições de vida da população. O PDN/74 estava composto de duas etapas: a) a primeira, os estudos elaborados e a minuta do projeto de Lei; b) os projetos urbanísticos elencados no relatório da SERETE, a serem desenvolvidos pela SEMPLA.



Figura 3: página inicial do Plano Diretor de 1974. Fonte: Natal (1974)

Em publicações do Diário de Natal encontramos relatos do processo de transformação dos estudos para o SERETE em um Plano Diretor de fato. Em 1972, relata-se que a Prefeitura fez alguns contatos com o Governo Federal (SERFHAU) para viabilizar algum apoio ou financiamento para projetos em Natal, inclusive a continuidade do Plano Diretor. Nos jornais, alguns articulistas lembram do material produzido pela SERETE e cobram sua continuidade. O Prefeito Ubiratan Galvão chegou a renomear o PDN como Plano de Desenvolvimento Local Integrado, conforme recomendação da época e como vinha sendo feito em outras cidades, a exemplo de Campina Grande, porém essa tentativa não frutificou. O Prefeito Jorge Ivan Rodrigues volta a requisitar – desta vez ao Banco do Nordeste – recursos para continuar o Plano Diretor. Para tanto, solicita em agosto de 1972 ao escritório SERETE o envio do último volume do estudo que, sob supervisão do arquiteto Moacyr Gomes, deveria ser continuado por equipe local.

Em 1973, a equipe local da Prefeitura daria continuidade finalmente aos trabalhos de revisão e atualização do documento Wilhelm/SERETE. A antiga AMPLA é transformada em SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento, com funções de programação orçamentária, programação de projetos, licenciamento de obras e assessoria técnica para o Plano Diretor. Os primeiros artigos comentam sobre o impacto de construções na Orla que desfiguram a paisagem e, entre outros, isso seria lido como um dos efeitos da não regulamentação do PDN. Em setembro de 1973, a minuta do Plano Diretor de Natal seria entregue à Câmara Municipal do Natal, contendo 72 artigos e 22 mapas. Formou-se então um Grupo de Trabalho para analisar a minuta do PDN. No dia 10 de julho de 1974, foi sancionada a Lei n. 2.211/74 com 57 artigos.

Podemos aceitar então a hipótese inicial de que o Plano de 1974 pode ser entendido como um resumo mais tecnocrático dos estudos feitos para o plano SERETE em 1967. Segundo afirma Ataíde (1997), o PDN/74 consistiu numa regulamentação simplificada das proposições do Plano SERETE e que, em termos teórico-metodológicos, as proposições alinhavam-se a um modelo de planejamento e gestão excludente, centralizado e autoritário que só seriam incorporadas de fato à Lei 3.175/84, ou seja, o Plano diretor seguinte.

Manteve, porém, a mesma perspectiva metodológica, no sentido de pretender contemplar o *desenvolvimento geral da cidade*, e não apenas o seu ordenamento físico-espacial. Enquanto plano genérico, este priorizou as indicações da estrutura viária e a divisão das áreas do município através de uma proposta de zoneamento que definia a predominância de usos e funções urbanas, não havendo qualquer detalhamento dos regimes urbanísticos (taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, gabaritos e outros). O Plano deteve-se ainda em diretrizes gerais de regulamentação das áreas verdes e loteamentos. (Ataíde, 1997, p. 118)

No campo do Desenvolvimento social, propõem a criação de conselhos de bairro, com participação da comunidade; coordenação das entidades oficiais e particulares de assistência social; aumento racional da capacidade de matrícula escolar, implantação de ensino técnico e profissional. Contempla a modernização administrativa, com estímulos à profissionalização da gestão pública, do salário dos servidores assim como dá parâmetros para os padrões de produtividade funcional.

De efetivo e de novidade, para a criação de uma estrutura institucional de planejamento com algum nível de representação social, seria criado o Conselho Municipal de Planejamento Urbano de Natal – CONPLAM. Composto por 12 membros, entre técnicos, representantes do poder municipal, estadual, órgãos públicos, autoridades militares, federação do comércio, conselho regional dos Engenheiros, Instituto Histórico, entre outros. O CONPLAM representou uma “abertura” da sociedade civil (mesmo que limitada e constrangida) para influenciar os processos decisórios da Política Urbana. Durante os próximos vinte anos (1974-1994), o CONPLAM teria um papel cada vez mais importante na definição de regras, normas e aprovação de projetos arquitetônicos e urbanísticos para Natal (vide, por exemplo, o conflito envolvendo a aprovação da Via Costeira e do Conjunto Cidade Satélite)<sup>5</sup>.

Sobre a questão do CONPLAM, Ataíde (1997) observa que o órgão consultivo era composto em sua maioria por setores institucionais e econômicos ligados ao poder constituído, o que legitimava a implantação do planejamento centralizado. Além disso, a autora ainda afirma que a separação entre a Política Urbana delineada pelas ações de planejamento e das demais ações (habitação, transportes, saneamento e outras) setoriais contribuiu para o estabelecimento de vícios corporativos e clientelistas na definição das prioridades de investimentos, entre os níveis de poder local e central.

Encontra-se também, em relação ao zoneamento, uma outra pista dessa característica excludente e fragmentária. Nos artigos 5º e 6º da dita lei, Vidal afirma que:

A destinação e as características de cada zona ou setor da cidade deverão ser objeto de segura previsão, de modo que, para defesa do mercado de imóveis e embaraço, de especulações ilegítimas, não se venha rebaixar o nível econômico da propriedade imobiliária, por falta de homogeneidade e pela decorrente promiscuidade de prédios de

---

<sup>5</sup> Essa importância permanece e gerará conflitos pós Estatuto da Cidade, com a definição do Concidade e demais conselhos, etc.

valores e funções diferentes na mesma área da quadra. (Art. 5º) (Vidal, 1994, p.93).

As áreas da cidade em cuja urbanização ou melhoramento houverem sido investidas grandes somas pelo município, estado ou união, deverão ter aproveitamento econômico que possibilite a urbanização crescente dos terrenos e edificações nelas situadas, oferecendo a devida compensação à Fazenda Pública (Art. 6º) (Vidal, 1994, p.93-94)

No entanto, pelo caráter extremamente generalista do Plano em relação ao zoneamento e uso do solo, foi necessário que logo em breve o Plano fosse resgatado, reelaborado e reapresentado como Plano Diretor de Organização Físico-Territorial do Município de Natal - Lei 3.175/84, que incorporou, além das disposições gerais de intervenção no meio físico (não mais no “desenvolvimento socioeconômico e administrativo da cidade”), as indicações para o zoneamento do uso e da ocupação do solo e para o parcelamento (Ataíde, 1997, p. 120).

Encontramos um destaque no plano para as indicações regulamentadoras em relação à proteção ambiental. Cometeria infração no PDN/74 quem desfigurasse a paisagem, acelerasse processos de erosão de terras, ou promovesse o ressecamento do solo, ou acúmulo de água, comprometesse o desenvolvimento das espécies vegetais, prejudicando a drenagem do terreno; também na alteração das qualidades físico-químicas e biológicas das águas, assim como desfigurasse as construções de interesse histórico e construísse loteamentos sem autorização prévia.

O Poder Público municipal, com tais diretrizes, precisou criar setores de fiscalização e aprovação de projetos, expandindo assim sua capacidade institucional; para tanto, criou a Secretaria Municipal de Planejamento e setores internos de análise, parecer e aprovação. O primeiro embargo de construção, por descumprimento da Lei 2.211/74, ocorreu em 1976 na praia de Ponta Negra, devido a uma obra residencial em área não passível de ocupação. Mesmo sem as regulamentações posteriores, o PDN de 1974 alterou a forma de relacionamento entre o Poder Público e o setor da construção civil, que passou a considerar as linhas gerais expressas na Lei 2.211/74.

Embora os artigos do PDN/1974 não tenham sido regulamentados nos anos posteriores, sua estrutura normativa, a ênfase na proteção ambiental, a pontuação no controle no uso do solo (embora sem prescrições), na densidade demográfica e a existência do CONPLAM, são contribuições relevantes aos Planos Diretores das décadas seguintes. Nesse sentido, podemos apontar que o Plano Diretor de 1984 (Lei Municipal n.3.175/84) foi resultado de um longo processo de regulamentação dos artigos da Lei 2.211/74, ampliados e atualizados para a Natal de 1984.

## **CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEITURA DE CIDADE BASEADA NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO ATÉ 1974**

É possível inferir através desse processo que se inicia nos anos 1960 que o então prefeito Agnelo Alves (1966-1969) contrataria o escritório paulista SERETE para a elaboração de um plano diretor com a justificativa de definir para a cidade uma vocação e um futuro econômico planejado. Os levantamentos de campo, entrevistas e questionários feitos à época pelo Escritório criaram um

escopo importante para que se iniciasse um novo período no planejamento da cidade. Sendo assim, pode-se considerar os tais planos iniciais dos anos 1960 como estudos para o que viria a se condensar numa forma de Plano Diretor somente em 1974. Dessa maneira, entendemos esses planos todos, os quais terão continuidade, como um mesmo processo, visto que, no geral, enfrentam e desenvolvem as mesmas questões, com mais ou menos ênfase.

Apreende-se que havia uma Natal, ao final dos anos 1960, com uma bagagem de aceleração do crescimento populacional trazida pelo contingente militar na Segunda Grande Guerra, porém que não tinha estrutura para abrigar tal mudança. A fim de angariar mais recursos da SUDENE, o prefeito Agnelo Alves propõe então um amplo conjunto de modernizações tendo no Plano de Wilhelm/SERETE a orientação principal. As preocupações identificadas no SERETE dizem respeito à questão da proteção da paisagem, a um progresso sem descontinuidade e o aproveitamento das potencialidades industriais, portuárias e rodoviárias. Um ponto que chama atenção refere-se ao reconhecimento das diferenças socioespaciais. É evidente que se pode ler a Natal da época, segundo apontam os resultados do estudo SERETE, como uma cidade em vias de maior estratificação social, a qual apresentava uma forte característica centralizadora, com mobilidade Alecrim-Centro e com uma Elite concentrada nos bairros de Tirol, Petrópolis e Cidade Alta.

O SERETE parecia ter diferentes intenções quanto ao enfrentamento da questão das favelas, apesar de já denotar um caráter seletivo, visto que se propunha a indicar a urbanização de Mãe Luiza ao mesmo tempo que indicava a remoção de Brasília Teimosa possibilitando inferir que a escolha por uma e não pela outra não tinha um caráter exatamente de vontade de promover melhorias em relação às favelas no geral, considerando as práticas cotidianas, e sim de adequação aos padrões já definidos pelo Plano que evidentemente não consideravam áreas como estas como parâmetro de prioridade. O caráter fragmentário e seletivo vai ficar ainda mais claro no PDN/74 que, apesar de citar apenas de maneira geral as indicações para zoneamento e uso do solo, deixa claro que deverão ter prioridade zonas da cidade em que a urbanização já tenha tido grande investimento, com fins de retorno para a Fazenda Pública. Sendo assim, identificamos um padrão de gestão do planejamento que vai tentar manter sempre as mesmas áreas em crescimento em detrimento de outras que até então não tenham recebido tanta atenção.

Em contrapartida, há elementos que são sempre citados e continuarão sendo prioridade do planejamento em documentos posteriores. A proteção ambiental é o principal deles. Com o recente boom turístico e construção do Hotel Reis Magos surge a necessidade de pensar a preservação das áreas de orla. Com isto percebe-se também que esses estudos e planos iriam priorizar a questão da orla marítima, mas pouco diriam sobre as zonas periféricas: quanto mais o planejamento se afasta da linha de praia, menos detalhes, prescrições, orientações têm a dizer à cidade. Talvez isso expresse a limitação dos técnicos de cada etapa que, desconhecendo grosso modo essa periferia, normatiza em blocos homogêneos ambientes diversos como a Região Norte e a Região Oeste. A proteção ambiental (“setores verdes”, “áreas verdes”, “zonas de proteção ambiental”, são algumas expressões recorrentes em todos os Planos) é uma marca presente e forte na estruturação legal do PDN, desde o seu início. Ao mesmo tempo, há uma enorme dificuldade do poder público municipal em

delimitar, regulamentar, gerir e manejar essas áreas especiais, sempre postergando a aplicação de instrumentos, embora sempre avançando um pouco mais em relação ao Plano anterior. Pode-se dizer que os grandes conflitos expostos nos Planos Diretores no geral estão relacionados à capacidade de construção sobre as áreas ditas como de preservação – há uma constante tensão em o que preservar e quanto construir sobre essas áreas.

## **REFERÊNCIAS**

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. Habitação de Interesse Social nos Planos Diretores de Natal: o desafio para incluir, a exclusão que permanece. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Ciências Sociais, Natal, RN. 1997.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. INTERÉS AMBIENTAL FRENTE A INTERÉS SOCIAL: La gestión de los conflictos socio-espaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal, RN. Tese (Doutorado em Pensamiento Geografico y Organización del Territor), Universitat de Barcelona, 2013.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Complexidade de uma urbanização periférica. 1990. 307f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

COSTA, Marise Costa de Souza. Espaços Especiais Urbanos. Desafios à efetivação do Direito ao Meio Ambiente e Moradia na Cidade do Natal. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2011.

FERREIRA, Angela Lúcia. De la producción del espacio urbano a la creación de territorios en la ciudad - un estudio sobre la constitución de lo urbano en Natal, Brasil. 1996. Tese (Doutorado em Geografia). Universitat de Barcelona, 1996. Orientadora: Mercé Tatjer i Mir

FERREIRA, Angela Lúcia; EDUARDO, Anna Rachel Baracho; DANTAS, Ana Caroline C. L.; DANTAS, George A. F. Uma cidade sã e bela: a trajetória do saneamento em Natal - 1850 a 1969. Natal: IAB-RN/ CREA-RN, 2008.

QUEIROZ, Luiz Alessandro Pinheiro da Câmara de. Incorporações imobiliárias: ciclos, financeirização e dinâmica espacial em Natal/RN Recife. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CAC. Desenvolvimento Urbano, 2012.

MEDEIROS, Sara R. F. Q. de. Segregação e gentrificação: os conjuntos habitacionais em Natal. Natal: EDUFRN, 2018.

NATAL, Leis e Decretos. Plano Diretor da cidade de Natal - Lei 2.211. Natal: 1974.

SANTOS, Pedro A. de L. Natal século XX: do urbanismo ao planejamento urbano. 1998. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Estruturas Ambientais) – FAUUSP, São Paulo, 1998.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. O Litoral e a Metrôpole: dinâmica imobiliária, turismo e expansão urbana na RMN. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Natal, PPGAU/UFRN, 2010.

SERETE S/A ENGENHARIA. Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal – RN. Natal: 1968

ROLNIK, Raquel. PLANO DIRETOR: desafio para uma gestão democrática da cidade. São Paulo: Seminário Plano Diretor Municipal - ANAIS, 1989.

VIDAL, Maria do Socorro Carlos. A ponte da exclusão: os dois lados da cidade de Natal-RN. Dissertação de Mestrado, PUC/SP. São Paulo: 1990.

Séries documentais [Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional]

Diário de Natal. Natal, 1965-1985.

O Poti. Natal, 1965-1985.