

## O PLANO E O MERCADO EM NATAL

Nelma Sueli Marinho de Bastos<sup>1</sup>

[nelmamarinho@natal.rn.gov.br](mailto:nelmamarinho@natal.rn.gov.br)

### Considerações iniciais

A experiência de Natal, com relação à implementação dos princípios instituídos pelo Estatuto da Cidade, antecede a data de sua aprovação em 2001. Neste sentido, a realização de um balanço das experiências locais pode ser organizada através do esboço de dois cenários. O primeiro, corresponde ao período entre 1994 a 2001, quando o Plano Diretor de Natal vigente foi aprovado como instrumento de política urbana exemplar, entretanto, sofreu uma série de ajustes em função de demandas do mercado. O segundo, corresponde ao período após a aprovação do Estatuto da Cidade, a partir de 2001, no qual a efetividade do plano passou a ser questionada, em função das dificuldades inerentes à sua implementação e de revisões para adaptar-se aos avanços da Lei Federal de Política Urbana. Nestes termos, este estudo esboça uma reflexão teórica com base em dados empíricos sobre os campos de forças que fundamentam os interesses públicos e privados, aqui representados pelo dilema “o plano ou o mercado?”. Esta reflexão se fundamenta em referenciais relativos à ordem espacial urbanística e sobre o papel ativo do mercado, na atribuição de uso do solo urbano. Ainda, toca em questões relativas aos limites e possibilidades dos planos urbanísticos, a viabilidade de planos e projetos públicos e privados e os resultados espaciais resultantes dos dois cenários.

### A ordem espacial urbanística

A ordem espacial urbanística é tema de estudos clássicos como o de Choay (1980). Esta autora analisa algumas estruturas textuais que classifica como obras instauradoras do urbanismo e como teoria científica. Em suas análises identifica divergências entre as obras selecionadas, portanto, as classifica e as sistematiza, considerando três conjuntos de traços comuns. Nos textos analisados por Choay (1980), o primeiro traço comum considerado, refere-se à sua autodenominação como discurso teórico e à sua autonomia, tendo em vista não buscar amparo em outras disciplinas científicas. O segundo traço trata da oposição

---

<sup>1</sup> Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN, professora da Universidade Potiguar e técnica da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo da Prefeitura Municipal de Natal.

entre as imagens, negativa e positiva da cidade. A imagem negativa é aquela orientada pelo exame dos defeitos e desordens urbanas. A positiva é definida como a que apresenta modelos espaciais ordenadores da cidade. O terceiro traço, identificado nos estudos históricos, portanto, abrangem relatos nos quais o construtor é sempre reverenciado como um herói.

Dentre as obras instauradoras do urbanismo, quer sejam o tratado – a regra ou a utopia – o modelo, no entendimento de Choay (1980), se caracteriza por uma definição própria no modo de conceber o valor e a produção do espaço edificado. O tratado de arquitetura reúne regras visando ao atendimento das necessidades e comodidades humanas que “acolhem o desejo e a busca de prazer” Choay (1980), no espaço edificado. A utopia, ao contrário, produz mitos, verdades fixas e imutáveis e visualiza a proliferação dos edifícios, como uma causa de desordem espacial. Um tanto estranho ao desejo e ao prazer, o modelo se revela como um instrumento totalitário, destinado à cura, conversão e disciplina das sociedades e à busca de soluções espaciais que resultem na superação das contradições sociais.

No entendimento de Choay (1980, p.310), a teoria do urbanismo “anexou valores da utopia com que ela pretende realizar o sonho de normalização e de medicação sobre a autoridade inapelável de leis científicas”. Nestes termos, o urbanismo progressista dominante impõe o procedimento do modelo, através de

[...] planos de organização do território, desnaturando e desumanizando o espaço do planeta mediante a projeção abstrata do mesmo construído. Ele se concentra na base de nossa política de habitação em nossas cidades como em nossos antigos campos, doravante pontilhados de objetos demasiados reais e irreais (CHOAY, 1980, p.312).

Para Benévolo, o espírito da cultura do plano é “confiante na solução analítica dos problemas da cidade moderna, na formulação de soluções com exatidão quase científica e plena de entusiasmo pelos destinos progressivos da convivência urbana”. (BENÉVOLO, 2001, p.350). Os estudos sobre a organização dos usos do solo urbano e suas transformações se relacionam ao campo do urbanismo, que nasceu em função do desejo pródigo de conciliar as formas e suas funções, os usos urbanos e os diversos interesses a eles relacionados, tendo como princípio fundamental “uma vontade esclarecida (Razão) acrescida de uma forma particular de contrato social (Plano Urbano)” (ABRAMO, 2001, p.7).

Historicamente, a constatação de que as cidades vêm perdendo, progressivamente, o seu caráter utópico introduziu uma necessidade de reproblemática no trato da questão urbana. Tal fato tem despertado interesse de diversos pesquisadores e suscitado a

elaboração de trabalhos científicos que buscam, não só identificar elementos de coordenação, organização dos usos do solo e suas transformações, mas também, os limites e possibilidades dos planos urbanísticos e da gestão da cidade. (SMOLKA, [s.d]; RIBEIRO, 1982, 1997, 1999; FERREIRA, 1996a,b; CARDOSO, 1998; VILLAÇA, 1998; SAULE JÚNIOR, 1999; ABRAMO, 2001; CLADERA, 2001; SMOLKA; AMBORSKI, 2001; FERNANDES; ALFONSIN, 2003; dentre outros).

Os limites e as possibilidades dos planos urbanísticos é um tema emergente e neste sentido, Abramo e Marques (2003) afirmam o retorno dos debates<sup>2</sup> com relação ao papel ativo do mercado na atribuição de uso do solo urbano, promovido pelo projeto liberal. Esse retorno é atribuído à forma de administrar as cidades que procura redefinir as articulações entre o planejamento e o mercado. Cladera (2001), por exemplo, teoriza sobre métodos de análise de viabilidade de planos e projetos públicos e privados, no contexto urbano espanhol, no qual o direito de uso do solo é exercido sob forte intervenção do poder público. Neste contexto, cabe a autoridade urbanística a elaboração de planos que contenham a definição, em detalhes mínimos, do uso de cada espaço de modo a inibir a competição no mercado para a sua utilização. O autor critica este esquema intervencionista e, sobretudo, os mecanismos que garantiram a utilização do solo em um ambiente sem concorrência, por ter gerado uma má designação dos recursos urbanos e viabilizado o surgimento de rendas de monopólio. A partir desta crítica, propõe um estudo do problema, em sua dupla dimensão, ou seja, a partir do plano e do mercado.

A revalorização do mercado de localização implica na revalorização do mecanismo de coordenação do uso e ocupação do solo através das escolhas individuais e coletivas. Tal revalorização, explica Cladera (2001), decorreu da crise da economia fordista e representa um desejo de flexibilização. Em contraponto, representa também a rejeição da imposição do plano e de políticas urbanas intervencionistas, sobre os desejos dos indivíduos livres. Assim, os discursos do urbanismo e o da economia urbana tornaram-se radicalmente opostos e, sobretudo, (re)instauradores do dilema que envolvem o plano e o mercado.

O clássico dilema é retomado, especificamente, na Espanha em meados dos anos 1990, mediante a constatação de problemas urbanos causados por sua forte normativa instituída em 1956 e sem alterações em sua filosofia nas reformulações ocorridas em 1975 e 1990. Tal normativa se fundamentava no atendimento ao interesse público e na idéia de alcançar a ordem urbana, entretanto, Cladera (2001) afirma que no lugar da ordem urbana,

---

<sup>2</sup> Rolnik, 1997; Maricato, 1996, Moretti; Arruda, 2002; SILVA, 2002 e outros.

presenciou-se o caos. As normas espanholas suprimiram a liberdade na utilização do solo e, principalmente, objetivavam “acabar com a voracidade dos proprietários [...] interessados apenas no lucro” Cladera (2001, p.146). Em 1998, a legislação espanhola foi reformulada para permitir maior liberdade para os proprietários, no uso do solo e se apoiou no funcionamento do mercado e, portanto, na livre concorrência como encarregada de regular as disfunções, tais como, o crescimento difuso, desenvolvimento desordenado, desperdício de infra-estrutura, dentre outros.

Fundamentado nesta realidade e no dilema teórico enunciado - o plano ou o mercado, Cladera (2001) estimula a reflexão, explicitando que, se no geral, o planejamento busca a maximização do valor social da cidade e especificamente, a norma e a atribuição de forma eqüitativa de índices de aproveitamento para os terrenos, logo, compreende a distribuição de potenciais de edificabilidade para os terrenos e, conseqüentemente, entre os titulares do direito de propriedade.

Dessa maneira, o autor indaga se o planejamento permite otimizar a distribuição de recursos urbanos ou apenas o mercado é capaz de cumprir esta tarefa? Para responder a esta questão constrói um método de avaliação que busca determinar o valor social e de mercado dos bens e dos projetos urbanos, na dimensão privada e pública. No dizer de Cladera (2001), estes métodos permitem, dentre outros aspectos, determinar, avaliar ou quantificar:

[...] a promoção imobiliária mais provável de ser desenvolvida no imóvel a ser avaliado segundo o princípio de maior e melhor uso, não obstante, quando a destinação decidida pelo proprietário do imóvel é conhecida e não contraria a normativa urbanística [...]; o valor de mercado do imóvel [...]; até que ponto uma determinada proposta de planificação urbana é financeiramente viável de um ponto de vista privado [...], caso a intervenção urbana não seja assumida pelos agentes privados e deva ser executada diretamente pela administração pública mediante o sistema de desapropriação, permite avaliar a indenização relativa ao solo. [...]; a mais-valia que o planejamento urbanístico gera em um determinado território [...]. E assim, capacitam os poderes públicos a desenvolverem mecanismos para a recuperação das mais-valias, sem comprometerem a viabilidade privada da intervenção urbano-imobiliária projetada (CLADERA, 2001, p.154-159).

Diferentemente do que propõe Cladera (2001), uma experiência brasileira ocorrida no Rio de Janeiro, Barra da Tijuca, em 1998, pode ser útil para justificar as preocupações do pesquisador diante de um contexto de forte intervenção que opta pela flexibilização do plano. Tal preocupação abrange, não só à fase de elaboração e análise de viabilidade dos planos urbanísticos, mas, principalmente, lança luzes sobre o problema da articulação público-privada e da implementação do plano que é o processo de gestão, em função do desenvolvimento a qualquer custo e da soberania do mercado, em relação ao plano.

Para explicitar os limites máximos a que pode chegar a flexibilização indiscriminada, expõe-se à reflexão realizada por Cardoso (1998). Esta foi motivada pelo desabamento do Condomínio Palace II ocorrido em 1998, na Barra da Tijuca - Baixada de Jacarepaguá - Rio de Janeiro. A Baixada de Jacarepaguá foi objeto de um plano urbanístico orientado pelos princípios modernistas, nos anos 1960. O plano, de autoria do Arquiteto Lúcio Costa, apresentava soluções técnicas para uso e ocupação do solo em prol da qualidade do meio urbano e de vida para da população. Entretanto, o plano implementado, diferentemente do projetado por Lúcio Costa, posto que sofreu modificações, então, foi o concebido pela administração municipal e executado pela iniciativa privada. As adaptações foram realizadas em função das necessidades de mercado, segundo a ótica do lucro imobiliário e diferentemente das propostas. O espaço foi sendo ocupado, em consonância com a idéia de redução de custos e aumento de preço, em nome de uma viabilidade econômica, que destróçou manguezais, aterrou lagoas e arrasou dunas à margem da lei. Em alguns casos a lei foi alterada para beneficiar o setor imobiliário. Cardoso (1998) observa que

[...] o caso do Palace II leva às últimas conseqüências um desastre anunciado. Como se não bastassem anos de desrespeito ao meio ambiente, ao plano de Lúcio Costa e a legislação urbanística e ambiental, até mesmo os princípios de segurança básica foram ultrapassados. [...]. Até quando a vida de tantas pessoas e a ética profissional será deixada ao alvitre dos princípios da 'viabilidade econômica' (CARDOSO, 1998, p.20).

Assim, se ratifica a afirmação de Cladera (2001), quanto à necessidade das avaliações não só econômica, financeira, urbanística, ambiental, mas também do valor social dos projetos e planos urbanísticos e imobiliários, mesmo levando-se em consideração as inúmeras limitações teóricas e práticas que essa atividade apresenta. Tais estudos de viabilidade devem ser realizados, não só para maximizar o valor social da cidade, mas também devem buscar novas concepções de viabilidade que permitam a agregação de outros valores. As novas concepções devem enfatizar a natureza complexa do valor social dos espaços urbanos, públicos e privados, reproblematicar o significado dos valores tradicionais e, principalmente, a viabilidade de utilização de instrumentos de recuperação das mais-valias que o planejamento gera.

### **O Plano e o mercado em Natal**

A aprovação da Constituição Federal, em 1988 faz despertar a reflexão sobre mudanças de paradigmas no planejamento urbanístico. A discussão, em Natal, torna-se freqüente e

assume caráter especial nos anos 1990, após a aprovação da Lei Orgânica, em 1989, a qual determinou a elaboração de uma nova Lei de Desenvolvimento Urbano para o município, em substituição ao plano diretor físico-territorial vigente (NATAL, 1984), de base modernista. Como resultado mais representativo das mudanças na forma de conceber o plano tem-se a aprovação da Lei Complementar nº 07, de 05 de agosto de 1994, que dispõe sobre o Plano Diretor de Natal. Este plano teve como fundamento os princípios instituídos pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), portanto, rompeu com as concepções tradicionais de planejamento urbano. O plano incorporou, de forma antecipada, princípios, diretrizes e instrumentos constantes da atual lei federal de política urbana, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), inclusive servindo de exemplo e base para o seu processo de discussão e aprovação.

No período entre 1994 e 2002, o plano foi revisado, com fins específicos de flexibilização dos parâmetros urbanísticos e alvo de diversas regulamentações (BASTOS, 2003). Mesmo assim, a sua plena vigência não foi capaz de amenizar os altos índices de informalidade presentes em Natal e nem tão pouco, minimizar os problemas advindos dos processos de valorização e desvalorização de áreas, diferenciação no espaço e segregação e exclusão social. Como solução para o problema da ilegalidade, foi criada a Lei 4.930, de 30 de dezembro de 1997 (NATAL, 1997). Esta Lei instituiu a categoria de imóvel regularizado, para efeito de regularização e cadastramento e estabeleceu condições especiais para aprovação e registro de projetos. Ela também flexibilizou alguns procedimentos administrativos, parâmetros urbanísticos e estipulou taxas especiais, segundo níveis de desconformidades, para o registro de imóveis das modalidades irregular e clandestina. Para obter os benefícios da Lei foi determinada como obrigatória, a comprovação da propriedade imobiliária, com registro no cartório competente. Ao poder público interessava regularizar ou cadastrar os imóveis nas seguintes categorias:

[...] imóveis que tenham obras ou serviços já iniciados e, embora não estejam conforme a legislação de uso e ocupação do solo, mas já se encontrem edificados ou em fase de conclusão [...], desde que, a critério do órgão municipal de planejamento, as irregularidades identificadas I - sejam sanáveis; não violem direitos subjetivos públicos e privados e III - versem sobre: a) recuos frontais ou laterais; b) utilização de índices de ocupação, densidades ou de utilização acima do permitido e c) parcelamento e desmembramento em desconformidades com [...] [o lote padrão de área mínima igual a 200m<sup>2</sup>] (NATAL, 1997, art. 2º).

O objetivo de controle dos processos de produção e consumo do espaço, pelo poder público municipal, se traduziu no estabelecimento regras e taxas para cadastramento e licenciamento de imóveis da modalidade irregular e clandestino. Entretanto, as práticas

construtivas informais, pulverizadas em todo o município e concentradas em áreas mais periféricas da cidade não cessaram e os seus piores agravantes têm afetado, principalmente, os mais pobres, conforme aponta o Referencial Teórico do Novo Código de Obras e Edificações de Natal (PMN-SEMURB, 2003b).

A criação da lei 4.930/1997, a lei do imóvel regularizado, na prática, não foi suficiente para solucionar o duplo problema da administração local: a dificuldade de exercer a sua competência de controle público das edificações e o conseqüente desconhecimento sobre as dinâmicas de informalidade, irregularidade ou clandestinidade urbana, bem como as suas conseqüências.

A lei foi criada para tornar mais complicado regularizar e assim sendo, ela seria contrária à permissividade, principalmente, porque seria até mesmo mais caro regularizar, que pagar a multa proveniente da fiscalização. A regularização só seria possível para os imóveis não fiscalizados, ou seja, aqueles que de alguma forma, houve conivência do órgão fiscalizador, por omissão. Só valeria para imóveis de área superior a 200 metros quadrados, pois os imóveis encravados em lotes com área inferior ao padrão, já eram beneficiados pelo Plano Diretor, inclusive com critérios diferenciados para o licenciamento. Seria, então, emitido um alvará, com uma marca que diferenciaria para o imóvel que atendesse aos padrões de habitabilidade, prescritos por Lei, de outro que não os atendesse. A idéia passava pela criação de uma marca que gerasse uma desvalorização do imóvel regularizado ou cadastrado e desestimulasse práticas ilícitas. Ela foi muito aplicada, na maioria dos casos para imóveis situados na periferia e para proprietários de baixa renda, mas não se fez uma avaliação dessas práticas. Os valores resultantes da regularização e cadastramento destinaram-se à aplicação em ações de interesse social (informação verbal)<sup>3</sup>.

Não há informações disponíveis sobre os resultados da implementação da lei, entretanto, o instrumento legal, certamente, não exerceu um papel neutro, na estrutura espacial urbana local. Ainda, nunca teria sido capaz de combater a ilegalidade, pois não foram indicadas e nem implementadas suficientemente, ações preventivas, ou até mesmo reforçada a fiscalização ostensiva e a aplicação de multas. Um exemplo de ilegalidade pode ser tomado a partir da constatação da existência de 163 loteamentos não registrados (PMN-SEMURB, 2003a), ou seja, 41.58% dos loteamentos do município, constante do cadastro da Secretaria Especial de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB).

No caso dos loteamentos clandestinos, entende-se que, se a propriedade não pode ser comprovada como exige a Lei 4.930/1997 e em muitas situações, os lotes são menores que

---

<sup>3</sup> Informações fornecidas pela arquiteta Ana Maria Mendonça Fernandes, coordenadora do processo de elaboração da Lei 4.930/1997, na época chefe do Departamento de Controle Urbanístico (DCU), atualmente, supervisora de fiscalização ambiental da SEMURB, em 03 de março de 2004, em entrevista concedida à autora.

o padrão exigido, portanto, não podem ser regularizados. Desse modo, o instrumento legal exclui uma grande parcela da população dos seus benefícios e ainda, não oferece incentivos para estimular a regularização e o cadastramento.

Considerando a não regulamentação da Lei 4.930/1997, a sua não efetividade e o que entendem Smolka e Amborski (2001), acerca dos efeitos perversos do processo de regularização, questionar a neutralidade da lei do imóvel regularizado significa dizer que talvez ela tenha incentivado algumas práticas contestáveis ou reanimado a cultura do “faz, depois legaliza”. No cômputo geral, tal questionamento contribui para destacar que a ação do poder local, ao criar a lei do imóvel regularizado, pode ter incentivado práticas ilícitas de produção e reprodução do ambiente construído. Ainda, através do conjunto de suas atividades planejadoras, pode ter infundido maior visibilidade ao problema da ilegalidade e indiretamente, estimulado processos produtivos revigoradores da desordem urbanístico ambiental e ratificadoras dos padrões de diferenciação no uso do solo e da segregação social no espaço.

A preocupação do poder público, relacionada ao setor imobiliário, que diziam respeito, desta vez, às práticas inerentes ao mercado formal. De maneira semelhante ao que expôs Cladera (2001), analisando o contexto urbano espanhol no que diz respeito ao desejo de flexibilização dos instrumentos legais, faz emergir as reflexões sobre o antigo dilema: o plano ou o mercado?

Tais preocupações implicaram na mobilização de forças, por parte dos planejadores locais, em proporcionar a flexibilização de parâmetros urbanísticos instituídos pelo Plano Diretor de Natal. A justificativa se baseava na alegação, do setor produtivo, de que a cidade estaria fortemente regulada e, portanto, inibindo os investimentos imobiliários privados. Tais investimentos estariam sendo deslocados para o município de Parnamirim, portanto, para a Região Metropolitana de Natal (RIO GRANDE DO NORTE, 2002).

Em matéria publicada em um dos principais jornais da cidade, transcrita a seguir, os interlocutores do órgão municipal de planejamento, responsáveis pelas revisões do Plano Diretor de Natal, explicitam seus posicionamentos. Tais posicionamentos referem-se a uma suposta rigidez do plano diretor vigente e as benesses que, em suas visões, a flexibilização traria. Ainda, tomando como base à noção de equilíbrio urbano, justificou-se a flexibilização, tanto pela otimização da infra-estrutura, quanto pelo retorno social e arrecadatório que os empreendimentos potencializariam.

As limitações do Plano Diretor fizeram Natal perder para Parnamirim, a construção de edifícios destinados à classe média. [...] não há mais espaço

nem demanda na cidade, para a construção de edifícios de luxo. Resta a classe média como filão para os construtores, [...] é um retrocesso não abrir esse mercado, responsável pelo emprego de 70% da mão de obra não qualificada e geradora de receita para o município, que deixa de arrecadar impostos (PLANO ..., 1999).

Tal justificativa renunciada tornou-se a tônica dos setores ligados à produção e dos planejadores que elaboraram as revisões do Plano Diretor de Natal aprovadas em 1999, 2000 e 2002. A primeira, a mais influente, abrangeu o município em sua totalidade e foi criada em 1999. Nesta revisão foram alterados os índices urbanísticos prescritos em 1994, tendo beneficiado, sobremaneira, o setor imobiliário, na expectativa de atrair tais investimentos para Natal. Embora, como medidas preventivas, já constassem do Plano Diretor, o acompanhamento da dinâmica urbana e orientações, tais como o cumprimento de prazos para o desenvolvimento de estudos para fins de desenvolvimento de regulamentações específicas, demarcações de áreas para aplicabilidade de alguns instrumentos, a gestão democrática do processo de planejamento, revisão anual e até mesmo, recomendações para ajustes no seu texto e parte gráfica.

Lamentavelmente, nem sempre estes prazos foram cumpridos e isso contribuiu para a geração de um certo comprometimento quanto à sua eficácia. [A revisão do Plano, em 1999], priorizou a alteração de seis artigos específicos (6º, 9º, 12, 30, 31 e 32) em detrimento dos artigos que determinavam a regulamentação, dentro de prazos específicos. Alguns prazos foram completamente ignorados. (PMN-SEMURB, 2003a, p.51).

A modificação mais expressiva alterou as variáveis inerentes ao cálculo dos potenciais construtivos, especificamente, do número de unidades habitacionais permitidas para todos os bairros da cidade. Tais modificações maximizaram a utilização dos terrenos para o uso residencial. A partir delas, tornou-se possível, para empreendimentos multifamiliares e em condições pré-estabelecidas, a triplicação do número de unidades domiciliares, através da introdução de uma nova variável baseada no conceito de índice de conforto<sup>4</sup>.

Em 2000, uma nova modificação foi instituída pela Lei Complementar n.º 27 de 3 de novembro de 2000 (NATAL, 2000). Esta modificação aumentou os potenciais construtivos de um bairro de Natal e foi justificada pela implantação de infra-estrutura (rede de esgoto), em Ponta Negra. Em 2002 o Plano foi, novamente, modificado pela Lei Complementar n.º 44 de 23 de dezembro de 2002 (NATAL, 2002), para adaptar-se as novas exigências

---

<sup>4</sup> Fator de controle de densidade demográfica residencial, resultante da relação entre área do imóvel e número de habitantes.

constitucionais e às diretrizes da política urbana, no que diz respeito ao direito à moradia, portanto, à garantia da posse nos assentamentos informais.

Enfim, em função de necessidades do mercado ou de especificidades da realidade urbana, ocorreu uma flexibilização da lei para criação de vantagens, em função de determinadas demandas ou pressões, na utilização do espaço urbano e consumo de bens e serviços públicos de Natal.

### **Considerações finais**

No sentido de tornar a cidade mais equilibrada, o poder público local criou instrumentos de regulação urbanística avançados. A partir da análise de dois cenários urbanísticos, que apresentam resultados diferentes dos esperados, no que diz respeito ao equilíbrio que prescreve o plano e que promete o mercado foi efetuado um balanço. Este balanço aponta um dos cenários pautado pela aprovação e implementação de uma normativa baseada em mudanças de paradigmas e outro, pautado por ações de implementação e flexibilização da lei em função de demandas do mercado informal e formal. No último cenário destaca-se o fenômeno de exacerbação da informalidade urbana e de processos segregacionistas de consumo do espaço em Natal, tendo em vista a incapacidade declarada pelo poder público, partir de 2001, de gestão dos processos de planejamento e controle de obras da cidade.

Com base em pesquisa empírica sobre o mercado de imóveis formal e informal, identificou-se a configuração do espaço de Natal territorializada que se estabelece sobre a influência de eixo viário centro-sul que se constitui em um delimitador social e espacial da ocupação e do consumo formal e de urbanização privilegiada. Este eixo integra as avenidas Hermes da Fonseca, Senador Salgado Filho e Engenheiro Roberto Freire. No tocante ao processo de consumo do espaço, indicam, em sua magnitude, a existência de nexo entre a ascensão do setor imobiliário e a flexibilização dos parâmetros urbanísticos. Delimitam-se territórios de elitização e de pobreza. Enfim as variáveis sociológicas, econômicas, sociais e culturais analisadas tornam-se proeminentes, ou não, à medida que se aproximam ou se afastam do eixo centro-sul, como que descrevendo nuances sobre o território da cidade. A ocupação dos bairros no entorno do eixo centro-sul concentrou estratos mais altos da população de Natal através do consumo formal do espaço. Esses bairros apresentam as melhores qualidades urbanísticas e se constituem em espaços elitizados.

Desse modo, a relação entre a localização no espaço e o valor do homem, em Natal, conduz ao que expôs Santos (1987): o valor do homem é inerente ao lugar onde está.

Considerando os resultados desta pesquisa, isso significa que as oportunidades não são as mesmas para todos. No contexto local, o valor do homem e do espaço de consumo se modifica para melhor ou pior, na medida em que se aproxima ou se afasta do eixo de expansão e desenvolvimento centro-sul.

Neste ambiente as racionalidades, as expectativas de investimentos imobiliários são definidas a partir de projeções ou antecipações virtuais e especulativas com relação à indicação de mudanças na legislação urbanística, de melhorias e de obras de infraestrutura. Como as informações relativas às melhorias são incompletas, a tomada de decisões de investimentos é feita com base na incerteza.

## Referências Bibliográficas

ABRAMO, Pedro. (Org.) (Ed.). **Cidades em transformação**: entre o plano e o mercado experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano. Tradução de Maria Helena Kuhner, Fernanda Furtado e Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: O autor, 2001. 271 p. Original em espanhol, inglês e Francês.

ABRAMO, Pedro. MARQUES, Sonia. Reestruturação intra-urbana: mercado imobiliário e dinâmica socioespacial. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, X., 2002, Anais... Rio de Janeiro: ANPUR, 2003. 1 CD.Rom.

BASTOS, Nelma Sueli Marinho. **Território em movimento. Dinâmica de estruturação intra-urbana no município do Natal-1998-2003**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2004. 200p.

\_\_\_\_\_. Argumentos para pensar a cidade. In: PMN-SEMURB. **Conheça melhor a nossa cidade**. Disponível em: <[www.natal.rn.gov.br](http://www.natal.rn.gov.br)>. Acesso em 05 dez. 2003.

BENÉVOLO, Leonardo. História da arquitetura moderna. 3. ed., São Paulo: Perspectiva, 2001. 813p.

BRASIL. Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, catálogo de política urbana, col. 1, p. 000001, 11 jul. 2001.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Barra: Palace II e ocupação predatória. **REVISTA DO CREA RJ**. O crepúsculo das águas. Rio de Janeiro: n. 16, p.20, maio 1998.

CHOAY, Françoise. **A regra e o modelo - sobre a teoria da arquitetura e do urbanismo**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Perspectiva, 1980, 333 p. Título original: La règle et le modele- Sur la théorie de l'architecture et d'urbanisme.

CLADERA, Josep Roca. Avaliação de projetos urbanos e imobiliários. Tradução de Eloá Jacobina. p.145-160. In: ABRAMO, Pedro (Org.). **Cidades em transformação**: entre o plano e o mercado experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano. Rio de Janeiro: O autor, 2001. 271 p. Original em espanhol.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 485p.

FERREIRA, Angela Lúcia de Araújo. **De la producción del espacio urbano a creación de territorios em la ciudad**: un estudio sobre la constitución de lo urbano en Natal, Brasil. Tese (Doutorado em Geografía Humana) - Departamento de Geografía Humana, Universidad de Barcelona. Barcelona, 1996a. 599 p.

FERREIRA, Angela Lúcia de Araújo et al. A participação do sistema de incorporação na produção do espaço urbano em Natal. In: RIBEIRO, Luis C. de Q. et al. **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996b.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: legalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996. 141p.

MORETTI, Ricardo de Sousa; ARRUDA, Andréia Figueiredo. Código de edificações: contribuição para o processo de revisão a partir da análise dos casos de São Paulo, Campinas. In: **IX SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO RESEARCH GROUP ON LAW URBAN SPACE (IRGLUS)**. Quito: Programa de Gestión Urbana, UN - HABITAT, 2003. p.47-54.

SILVA, Maria Floresia Pessoa de Souza e. Condomínio Fechado: que conceito. In: **IX SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO RESEARCH GROUP ON LAW URBAN SPACE (IRGLUS)**. Quito: Programa de Gestão Urbana, UN - HABITAT, 2003. p.47-54.

NATAL. Lei n.º 3.175 de 05 de dezembro de 1983. Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização Físico-Territorial do Município de Natal e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, ano 84, n. 5.767, 29 fev. 1984. p. 1-125

NATAL. Lei complementar n.º 07 de 05 de setembro de 1994, Plano Diretor de Natal. Dispõe sobre o plano diretor de Natal. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, ano 61, n. 8.350, 07 set. 1994. Caderno especial.

NATAL. Lei n.º 4.930 de 30 de dezembro de 1997. Institui a categoria de imóvel regularizado, para imóveis e lotes que específica, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado [do] Rio Grande do Norte**. Natal, ano 64, n.9.169, 31 dez. 1997. p.61

NATAL. Lei complementar n.º 22 de 18 de agosto de 1999, Plano Diretor de Natal. Dispõe sobre a revisão da lei complementar n.º 07, de 05 de setembro de 1994, de conformidade com o previsto nos seus artigos n.ºs 14 e 67 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, ano 64, n. 9.571, 19 ago. 1999. p.26.

NATAL. Lei complementar n.º 27 de 03 de novembro de 2000, Plano Diretor de Natal. Dispõe sobre a revisão da lei complementar n.º 07, de 05 de setembro de 1994, de conformidade com o previsto nos seus artigos n.ºs 14 e 67 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, ano [67, n. 9.872, 04. nov. 2000. p.9.

NATAL. Lei complementar n.º 44 de 23 de dezembro de 2002. Dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas para a Área Especial de Interesse Social – AEIS, da Comunidade do Passo da Pátria e adjacências, no bairro da Cidade Alta, neste município e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Natal, ano II, n. 204, 24 dez. 2002. p.1

PLANO diretor de Natal. **Tribuna do Norte**, Natal, p.10, 21 mar. 1999.

PMN, SEMURB. **Conheça melhor a nossa cidade**. Disponível em:<[www.natal.rn.gov.br](http://www.natal.rn.gov.br)>. Acesso em 05 dez. 2003a.

\_\_\_\_\_. **Referencial Teórico do Código de Obras**. Disponível em:<[www.natal.rn.gov.br](http://www.natal.rn.gov.br)>. Acesso em 05 dez. 2003b.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação. In: SILVA, L. A. Machado da (Org.). **Solo urbano**: tópicos sobre o uso da terra. Debates urbanos, 1 ed.. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p.39-41.

\_\_\_\_\_. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. 352 p.

\_\_\_\_\_. Cidade desigual ou cidade dual? Tendências do espaço metropolitano do Rio de Janeiro. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, 8., 1999, Anais eletrônicos... Porto Alegre: ANPUR, 1999. 1 CD-ROM. 19 f.

RIO GRANDE DO NORTE, Lei Complementar nº 221, de 10 de janeiro de 2002. Altera os dispositivos da Lei Complementar nº 152 que dispõe sobre a Região Metropolitana da Natal, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, n. 10.158, 11 jan. 2002.

ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 2.ed. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1999. 242p. (coleção cidade aberta).

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987. 142p.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso. **Depois das Fronteiras. A formação de espaços de pobreza na periferia norte de Natal-RN**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2003. 226p.

SMOLKA, Martim Oscar. **O nexo urbano – imobiliário e a política habitacional**: repensando as alternativas. CADERNOS IPPUR UFRJ, n. especial, Rio de Janeiro: Neotécnica, ano III, 385 p., p. 09-23, dez.1989.

\_\_\_\_\_. **Expulsando pobres redistribuindo ricos**: "dinâmica imobiliária" e segregação residencial na cidade do Rio de Janeiro. [s. d.], 19 f. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Dinâmica populacional e estruturação intra-urbana: uma abordagem integrada da mobilidade através dos registros de transações Imobiliárias. [s. d.], 21 p. Mimeografado

SMOLKA, Martim O.; AMBORSKI, David. Captura de mais-valias para o desenvolvimento urbano: uma comparação interamericana. Tradução de Fernanda Furtado. p.37-74. In: ABRAMO, Pedro (Org.). **Cidades em transformação**: entre o plano e o mercado experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano. Rio de Janeiro: O autor, 2001. 271 p. Original em inglês.