



O PLANO DIRETOR COMO FERRAMENTA PARA PREVENÇÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS: um estudo de caso no município de Mossoró/RN sobre os impactos da expansão urbana desordenada

[Artigo]

Lorena Maria de Medeiros de Oliveira
Marcus Tullius Leite Fernandes dos Santos
Wislla Ellen Medeiros da Cruz

Sobre os autores:

Lorena Maria de Medeiros de Oliveira é graduanda em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e pós-graduanda em Penal e Processo Penal. Estagiária da Assessoria Especial da Universidade Federal Rural do Semi-árido (UFERSA). Bolsista de Monitoria. Co-fundadora e ex-integrante da Revista Lampiar. Pós Júnior da Apex - Empreendedorismo e Soluções Jurídicas.

Marcus Tullius Leite Fernandes dos Santos é professor do curso de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e da Universidade Federal Rural do Semi-árido (UFERSA). Doutor em Direito pela Universidade de Brasília - UnB.

Wislla Ellen Medeiros da Cruz é graduanda em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Estagiária da Procuradoria Federal junto à Universidade Federal Rural do Semi-árido (UFERSA). Pós-júnior da Apex - Empreendedorismo e Soluções Jurídicas.

O PLANO DIRETOR COMO FERRAMENTA PARA PREVENÇÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS: um estudo de caso no município de Mossoró/RN sobre os impactos da expansão urbana desordenada

THE MASTER PLAN AS A TOOL FOR THE PREVENTION OF SOCIO-ENVIRONMENTAL CONFLICTS: a case study in the municipality of Mossoró/ RN about the impacts of disorderly urban expansion

Lorena Maria de Medeiros de Oliveira

Marcus Tullius Leite Fernandes dos Santos

Wislla Ellen Medeiros da Cruz

RESUMO

A pesquisa foca em três objetos interligados: (1) a análise sobre a categoria dos conflitos socioambientais urbanos; (2) o processo judicial que envolve um empreendimento do tipo granja na cidade de Mossoró/RN e (3) a definição do Plano Diretor, bem como ele é afetado ao longo dos anos frente ao crescimento populacional e urbano, com enfoque nas nuances da expansão urbana e nos impactos provocados na vida da população local. Há dois problemas centrais no estudo realizado. O primeiro trata da expansão urbana desordenada como força motriz de conflitos socioambientais. O segundo atrela-se à pouca aplicabilidade e efetividade do Plano Diretor Municipal. Nesse cenário, os objetivos se concentram em utilizar o exemplo da granja, que foi condenada judicialmente a adotar providências mitigadoras de danos ao meio ambiente, para fazer um estudo empírico e analítico associado aos dois problemas mencionados. A originalidade circunda no fato da análise detalhada do processo judicial, das medidas sugeridas e das variações temporais na eficácia desses parâmetros estabelecidos para solucionar o conflito socioambiental. Esse cenário fornece um panorama único sobre os desafios enfrentados por comunidades locais em situações similares. Nesse contexto, propõe-se destacar a importância da elaboração de um plano diretor participativo, bem como estudos de impacto de vizinhança objetivando o monitoramento da expansão urbana. Some-se, também, a necessidade de um licenciamento ambiental adequado visando a prevenção de conflitos. Por fim, a metodologia utilizada foi de pesquisa bibliográfica, levantamento de dados dos processos judiciais e documentais do município, além de legislações pertinentes. Chegou-se à conclusão de que o Plano Diretor de Mossoró, apesar de bem formulado, não obteve êxito na aplicabilidade por parte do município.

Palavras-chave: Conflitos socioambientais; plano diretor, expansão urbana.

DATA DE SUBMISSÃO: 16/11/2023
DATA DE APROVAÇÃO: 18/12/2023

ABSTRACT

The research focuses on three interconnected elements: (1) an analysis of the category of urban socio-environmental conflicts; (2) the judicial process involving a farming enterprise in the city of Mossoró/RN; and (3) the definition of the Master Plan, as well as how it is affected over the years in the face of population and urban growth, with a focus on the nuances of urban expansion and the impacts on the lives of the local population. Two central issues were identified in the conducted study. The first deals with disorderly urban expansion as a driving force for socio-environmental conflicts. The second is linked to the limited applicability and effectiveness of the Municipal Master Plan. In this scenario, the objectives are centered on using the example of the farm, which was judicially condemned to take mitigating measures for environmental damage, to conduct an empirical and analytical study associated with the two mentioned problems. The uniqueness lies in the detailed analysis of the judicial process, the proposed measures, and the temporal variations in the effectiveness of these parameters established to resolve socio-environmental conflicts. This scenario provides a unique overview of the challenges faced by local communities in similar situations. In this context, the proposal is to emphasize the importance of developing a participatory master plan and neighborhood impact studies to monitor urban expansion. Additionally, there is a need for adequate environmental licensing to prevent conflicts. Finally, the methodology used involved bibliographic research, data collection from judicial and municipal documents, as well as relevant legislation. The conclusion reached is that, despite being well formulated, the Master Plan of Mossoró did not succeed in its implementation by the municipality.

Key-words: Socio-environmental conflicts; master plan, urban expansion;

1. INTRODUÇÃO

A incidência de impactos ambientais e conflitos entre grupos sociais por domínio, controle e subtração de bens da natureza, bem como os impasses relacionados ao acesso e uso de recursos naturais, ou mesmo a titularidade e ocupação de território entre as comunidades e as atividades econômicas, evidencia que é necessário haver uma diferenciação sobre as categorias e como esses conflitos são divididos nos estudos do Direito Ambiental.

Nesse quadro, a problemática do presente trabalho refere-se a expansão urbana desordenada no Município de Mossoró/RN como fator desencadeador de conflitos socioambientais. Para tanto, utiliza-se como pano de fundo um estudo de caso específico e emblemático, sendo um empreendimento do tipo granja que, no passado, encontrava-se na zona rural da cidade. Porém, em função do crescimento urbano, o estabelecimento passou a integrar a denominada zona de interseção. Diante da problemática apresentada, o Plano Diretor poderia ser utilizado como uma ferramenta preventiva de conflitos socioambientais. Porém, segundo Santana (2018), um dos maiores problemas consiste no fato de que,

por muitas vezes, o plano não passa de uma obrigatoriedade burocrática que o município deve cumprir.

Dentro desse contexto, é necessário discutir a importância do planejamento urbano por meio da elaboração de um Plano Diretor Municipal efetivo, participativo e de acordo com a realidade local, visando dirimir os dissensos existentes. Com esse propósito, e no tocante aos aspectos metodológicos, realiza-se a pesquisa bibliográfica, o levantamento de dados dos processos judiciais e documentais do caso do empreendimento do tipo granja, localizado no município de Mossoró/RN. Nessa perspectiva, o estudo empírico oferece uma oportunidade de examinar as nuances e complexidades de questões de saúde pública e ambientais em um contexto urbano e industrial. Sob essa concepção, isso adiciona originalidade à discussão, pelo contato primário com o problema, a vivência local e a experimentação.

O núcleo essencial do estudo se evidencia na afirmação de que o Plano Diretor é uma ferramenta importante na otimização da política e da gestão ambiental e urbana. Para tanto, isso será demonstrado conforme a seguinte sistematização de conteúdos: (1) o conflito socioambiental como consequência da expansão urbana desordenada no município de Mossoró/RN; (2) o caso da granja e o impasse pelo território; (3) o plano diretor como instrumento jurídico de prevenção de conflitos socioambientais.

2. O conflito socioambiental como consequência da expansão urbana desordenada no município de Mossoró/RN

Os conflitos socioambientais tornaram-se cada vez mais comuns no âmbito interno, uma vez que não se tem muita regulamentação no tocante às políticas e à gestão de uso dos bens da natureza. Outrossim, conforme Vargas (2007), as dinâmicas sociais e econômicas são ligadas aos recursos naturais, tornando as discussões mais complexas com o tempo. Além disso, Vargas (2017) também defende que os conflitos originam-se das tensões entre as comunidades tradicionais e movimentos sociais contra agentes do Estado e grupos empresariais, sendo que estes últimos detêm um maior poder de mudança e degradação ambiental sobre o espaço em que as comunidades se instalam. Por essa razão, é natural que o Estado tenha dificuldades em administrar os conflitos existentes, uma vez que há assimetria do poder, tal como defendido por Vargas (2007), visto que isto refere-se à situação em que uma parte possui significativamente mais influência, recursos ou poderio do que a outra. Nessa ótica, a administração dos conflitos torna-se complexa para o Estado, pois uma parte pode ter uma vantagem significativa sobre a outra, criando desafios para encontrar soluções equitativas que atendam o apelo de todos.

Logo, a gênese dos conflitos socioambientais se estabelece de diferentes formas, culminando na interpretação e na noção de que se expressam com as difusas concepções de espaço, território e utilização dos recursos. O que dá margem para as comunidades se mobilizarem pela luta identitária, no combate à iniciativa privada mercadológica. Como expressa Alves e Santos (2017, p. 221 apud ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010):

Os casos de conflitos socioambientais no Brasil revelam diversas situações em que grupos sociais afetados por diferentes projetos econômicos rejeitam o estado de privação e/ou risco a que estão submetidos, enfrentando seu problema a partir da mobilização social com vistas à denúncia. Dessa forma, pode-se dizer que os conflitos ambientais surgem das diferentes práticas de apropriação técnica, social e cultural do mundo material e que a base cognitiva para os discursos e as ações dos sujeitos neles envolvidos configura-se de acordo com suas visões sobre a utilização do espaço.

O caso envolvendo uma granja, moradores e o município de Mossoró se associa com a tipologia de conflitos socioambientais, que se dividem em territorial, espacial e distributivo. Aqui, verifica-se a questão de grupos sociais afetados por atividades econômicas e pela expansão urbana desordenada. A seguir, apresenta-se a diferenciação sobre os tipos de conflitos e sua aplicabilidade no contexto local.

2.1. O conflito territorial: a escolha de quem deve permanecer no espaço geográfico

Segundo os autores Zhouri e Laschefski (2010), os conflitos territoriais são aqueles em que se têm contendas dos mais diversos grupos, identidades e culturas sobre o mesmo espaço. Isto é, as classes sociais, as comunidades e as atividades econômicas possuem modos diferentes de produção e de concepção sobre o território e a natureza, o que desencadeia as discrepantes apropriações e conflitos de uso. Assim, por exemplo, a comunidade indígena mantém em seu território as árvores em pé e preserva os recursos naturais. Em contrapartida, um madeireiro industrial entende que a floresta deve ser transformada em bem ou produto.

Acrescente-se a esse debate que, a organização e o planejamento territorial são de responsabilidade das instâncias públicas, que controlam como as empresas atuam sobre determinado território. Porém, à medida que a empresa se agiganta no mercado, tem-se um maior poderio econômico e social. Isso culmina, a título de exemplo, na chantagem de rompimento de contratos com o poder público caso este não ceda em conceder a ocupação de novos espaços territoriais para deslocamento ou ampliação de parques produtivos. Ao fim, como sustentado por

Zhour e Laschefski (2010), o Estado acaba sucumbindo às pressões econômicas e à vontade empresarial enfeitado pelo desejo desenvolvimentista. Em síntese, a ideia por trás disso é de que essas entidades de mercado, ao ameaçarem romper contratos ou mudar sua presença geográfica (o deslocamento), exerçam uma pressão significativa sobre o Estado.

Trazendo essa perspectiva teórica para o estudo de caso, observa-se que a grande expansão urbana do Município de Mossoró mostra-se inerente à crescente demanda da população por mais espaços urbanos. No mesmo sentido, isso atrai empresas e empresários para investir em novos empreendimentos na cidade, gerando um aumento exponencial de construções habitacionais e empresariais, força-motriz para geração de conflitos socioambientais territoriais, como evidenciado por Moura e Oliveira (2010).

Desse modo, dois fatores influenciam o conflito socioambiental territorial: (a) a dinâmica de poder e (b) a influência entre entidades privadas e o Estado. Assim, quem possui mais pressão social e econômica consegue manipular as decisões administrativas e legislativas em favor de seus próprios interesses, definindo quem deve permanecer no espaço geográfico. Por outro lado, quando o Estado se alia aos empreendimentos privados, há clara postura de se posicionar contra os grupos tradicionais de um determinado território, de modo que o desfecho do conflito socioambiental será com a expulsão de pessoas, grupos, empresas e comunidades de territórios que antes ocupavam. Essa é uma reflexão que cabe no caso da granja, ou seja, a de quem deve permanecer no local, num espaço urbano disputado por moradores individuais, condomínios, construtoras, empresas e atividades agrossilvipastoris.

2.2. O conflito espacial: a expansão urbana desordenada e os impactos refletidos

Visualiza-se este conflito a partir da expansão urbana em que se tem um crescimento populacional ao passo do desenvolvimento de indústrias na região, fazendo com que as práticas sociais de um grupo provoquem efeitos ambientais negativos em outros grupos que estão no mesmo fluxo espacial, como expressa Zhour e Laschefski (2010). Dessa forma, segundo os mesmos autores, o conflito espacial se dá quando os efeitos ou impactos saem do limite entre os territórios, como é o caso da emissão de gases ou poluição da água. Portanto, diferentemente do litígio territorial, o conflito não gira em torno de um espaço, mas sim de uma prática adotada por um grupo que causa impacto para outros grupos.

A expansão urbana desencadeia a combinação de atividades sociais e econômicas num determinado espaço, onde um empreendimento pode

causar impactos que fogem aos limites territorialmente estabelecidos. A título exemplificativo, uma casa de show instalada numa zona residencial provocará perturbação de sossego e impactos de vizinhança. Do mesmo modo, uma granja funcionando próximo a áreas residenciais terá dificuldades em impedir a proliferação de moscas, que são vetores de diversos tipos de doenças, impactando na saúde de moradores do entorno. Assim, a expansão urbana desordenada é determinante para provocação de conflitos socioambientais espaciais, conforme explica Moura e Oliveira (2010, p. 838), em estudo sobre a realidade da cidade de Mossoró:

No meio físico atrelando ao uso do solo nota-se que com o processo da urbanização, ou seja, a construção indevida ou inadequada de moradias, empresas ou outra forma de ocupação do solo, gerou impactos diretos e negativos na cidade de Mossoró [...] Para o meio biótico, há a então diminuição das espécies vegetais, ocasionada pelo desmatamento, que tem como causa a construção de locais utilizados pela sociedade de diversas formas, gerando então pouca oferta de abrigos aos animais, insetos, entre outras formas de vida que venham a trazer transtornos ao homem.

Isto posto, para entender o conflito socioambiental espacial, deve-se dar destaque a noção de impacto ambiental. Nesse sentido, a Resolução nº 1/1986 do CONAMA define impacto ambiental como qualquer alteração no meio ambiente provocada por atividades humanas⁴³, com potencial de afetar diversos aspectos, tais como: a saúde e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do ambiente, bem como a qualidade dos recursos ambientais. À vista disso, o esclarecimento entre os aspectos identificados em Mossoró e os critérios definidos pela Resolução destacam a importância das abordagens integradas para mitigar os efeitos adversos da expansão urbana e promover a sustentabilidade ambiental.

Deve-se ponderar que a expansão urbana desordenada de Mossoró intensifica o conflito socioambiental, pois a implantação de residências nas imediações de empreendimentos comerciais, como uma granja, resulta em práticas de efeitos diametralmente opostos: (a) os moradores residenciais são atingidos por impactos ambientais que saem dos limites territoriais de outros empreendimentos e vão pressionar o poder público, os órgãos ambientais e o ministério público por uma tomada de decisão protetiva de seus interesses; (b) as atividades econômicas são forçadas a adoção de novas práticas para se adequarem à exigências ambientais e urbanísticas e, em caso contrário, de desconformidade, o conflito espacial se transformará em territorial com a

43 Resolução nº 1/1986, artigo 1º.

expulsão ou a realocação de grupos considerados inadequados para a nova finalidade espacial definida pelo poder público. Por último, os conflitos socioambientais, territoriais e espaciais podem se transformar em conflitos distributivos, ou seja, por meio da definição das formas de acesso e de uso dos espaços urbanos, delineando os desafios inerentes à distribuição equitativa que o Plano Diretor deve contemplar, mesmo em meio ao debate entre interesses diversos.

2.3. O conflito distributivo: o dilema em definir as formas de acesso e de uso dos espaços urbanos

Os conflitos distributivos, segundo Zhouri e Laschefski (2010), são reveladores de desigualdades sociais em torno do acesso e do uso dos recursos naturais, girando em torno de sua distribuição desigual, em que alguns grupos têm muito acesso e outra parte vive da escassez de recursos. Essa disparidade alimenta uma complexidade adicional: a dificuldade em definir claramente quem terá o direito de utilizá-los. Zhouri e Laschefski (2010), trazem que os conflitos distributivos não ficam apenas em debates, ao revés, vão até o mundo real no acesso de florestas, de água, de minérios e de outros recursos, em que a população onde se originou a matéria prima recebe o mínimo da mercadoria, enquanto a grande parte dos resultados vai para as camadas mais ricas da sociedade.

Da mesma forma, os conflitos socioambientais distributivos no espaço urbano possuem o dilema em definir as regras de ocupação, com base em parâmetros de igualdade e participação democrática. Nesse viés, os regramentos de uso são importantes na elucidação das vocações dos espaços urbanos, suas especificidades e a compatibilização de atividades em áreas integradas. Em síntese, o grande problema do conflito socioambiental distributivo urbano está em definir quem terá o direito de utilizar as zonas de expansão urbana ou de intersecção. No caso pesquisado, entre a granja e as residências, eis o dilema a ser solucionado pelo poder público, cuja experiência resolutiva pode implicar positivamente nos desafios futuros de implementação do Plano Diretor.

Assim, visualiza-se que, na cidade de Mossoró/RN, têm-se, para além do crescimento populacional, a expansão e chegada de indústrias, empresas e iniciativas, a exemplo da notável expansão da atividade petrolífera na região. De igual modo, destaca-se a instalação de shoppings e centros empresariais, gerando conflitos, sobretudo, territoriais e espaciais, temáticas que serão examinadas com o estudo de caso do empreendimento do tipo granja. Em geral, os conflitos socioambientais têm múltiplas origens, sendo necessária a visão pluralista das diferentes causas para que se consiga compreendê-lo em sua integralidade.

Some-se a necessidade de se atentar aos diferentes níveis de conhecimento e informação das comunidades, aos variados recursos de poder e aos distintos aspectos culturais em que o conflito está inserido, como defendeu Vargas (2007). No caso de Mossoró, os conflitos surgiram a partir do momento em que se teve uma grande expansão urbana em direção a empreendimentos de grande impacto ambiental.

3. O caso da granja e o impasse pelo uso do território

O Ministério Público Estadual, na condição de substituto processual e defensor constitucional do meio ambiente, ajuizou uma Ação Civil Pública – ACP⁴⁴ em face do empreendimento econômico do tipo granja, por estar causando poluição e danos à saúde. Nessa perspectiva, o fato chegou ao conhecimento do Ministério Público do Rio Grande do Norte por meio de denúncias e abaixo-assinado de moradores das proximidades do empreendimento, incomodados, principalmente, com a proliferação de moscas.

3.1. Motivações e reivindicações da causa de pedir

O conflito socioambiental foi exteriorizado quando moradores das residências e condomínios no entorno da granja encaminharam ao Ministério Público relatos a respeito da ausência de limpeza das instalações do empreendimento. E isso resulta na proliferação de um grande número de moscas, forte odor e, conseqüentemente, na interferência direta no cotidiano das pessoas que residem no Loteamento Pousada dos Thermas e nos Residenciais Alphaville, Quintas do Lago e Bairros Abolição IV e V, todos inseridos no território do Município de Mossoró/RN.

Diante dos fatos descritos, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte instaurou Inquérito Civil⁴⁵, peça probatória que serviu de base para propositura de ação civil pública com pedido liminar em desfavor do empreendimento. Além do inquérito civil, a petição inicial veio acompanhada de documentos técnicos dos órgãos de vigilância sanitária e ambientais⁴⁶. A causa

44 RIO GRANDE DO NORTE. 4ª Vara Cível da Comarca de Mossoró. Ação civil pública n. 0801253-05.2019.8.20.5106. Autor: MPRN - 03ª Promotoria de Mossoró. Réu: Granja Aviforte Ltda. Relator: Des. Dilermando Mota Pereira. Mossoró, 3 maio. 2019. Disponível em: <https://pje1g.tjrn.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 02 out. 2023.

45 MPRN, Inquérito Civil nº 06.2017.00002299-3.

46 Em vistoria realizada pelo IDEMA, as irregularidades ambientais foram confirmadas, resultando no Auto de Infração nº 2017/109702/TEC/AIDM-0160.

de pedir limita-se na afirmação de que o empreendimento está provocando impactos ambientais e a saúde humana, ao permitir a proliferação de uma grande quantidade de moscas, em decorrência de práticas inadequadas de produção e de manuseio de matéria orgânica. Doutra modo, a defesa do empreendimento sustenta que a empresa possui todas as autorizações para funcionar, respeitando as exigências dos órgãos pertinentes. E destaca que o problema foi ocasionado pelos próprios moradores que optaram por construir e habitar em área que fica a menos de 300 (trezentos) metros de distância da granja.

3.2. Questões jurídico-legais

Compreendidos os aspectos centrais do conflito socioambiental urbano, é imprescindível discorrer acerca da regulamentação do zoneamento urbano aplicado à área que é objeto desta controvérsia, considerando a maneira como a regulação afeta a permissibilidade das distintas formas de uso da terra. A partir disso, a Lei Complementar nº 12/2006, que dispõe sobre o Plano Diretor, alude que o Município de Mossoró/RN adote a divisão por meio de duas macrozonas. São elas: a Zona Urbana e a Zona de interesse Rural, enquanto a faixa compartilhada entre essas duas é designada como área de expansão urbana, permitindo atividades agropecuárias e rurais⁴⁷. Ademais, a diretriz normativa municipal determina exclusivamente que, na Área Especial de Segurança Alimentar (AESA), com extensão de 1 km⁴⁸, correspondente à área circundante a Área de expansão urbana, o poder público municipal priorize atividades relacionadas à criação de animais e a produção hortifrutigranjeira.

Nesse rumo, tomando como base o disposto na legislação, a granja citada ocupa duas áreas, a de expansão urbana - onde é permitido o uso tanto rural, quanto urbano; e a área especial de segurança alimentar - cuja fronteira se dá com a zona de expansão, possuindo maior relevância para a produção de alimentos hortifrutigranjeiros, conforme imagem abaixo.

47 Estabelecido por meio do art. 44 da Lei Complementar nº 12/2006.

48 Nos termos do art. 47 do referido diploma legal.



Figura 1: Localização da área de interesse.

Fonte: Google Earth, 2017. Editado: CAOP Meio Ambiente, 2018.

De igual modo, considerando as leis ambientais aplicáveis ao caso, bem como os órgãos responsáveis pela promoção da política ambiental, urge salientar que, na época da instauração do Inquérito Civil pelo Ministério Público Federal, datado de 2017, o empreendimento do caso aqui analisado não possuía licença do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente – IDEMA. As licenças ambientais foram obtidas pelo empreendimento após a atuação do Ministério Público e dos órgãos ambientais, pelo temor das sanções legais e dos custos punitivos. No entanto, é imperativo mencionar que, mesmo com as licenças e autorizações vigentes, ainda subsistem para o empreendimento as obrigações relacionadas à não poluição e à preservação da saúde pública. Nesse contexto, o Plano Diretor se revela como um instrumento jurídico essencial para prevenir e solucionar os conflitos socioambientais no município.

4. O plano diretor como instrumento jurídico de prevenção de conflitos socioambientais no Município de Mossoró/RN

A partir do conhecimento dos tipos de conflito e o estudo de caso apresentado, passa-se a uma análise a respeito de como o plano diretor impacta na solução de controvérsias de ordem social e ambiental. Uma vez que o plano deve atender a população e suas demandas ecológicas, em busca de uma cidade que explore alternativas para cumprir as normas ambientais e integrar grupos, comunidades e atividades econômicas, conforme Moura e Oliveira (2010). Então, enxerga-se a relevância de um processo participativo e abrangente na atualização do plano diretor do município de Mossoró/RN como essencial para garantir que as decisões reflitam as necessidades

e aspirações da comunidade, consolidando, assim, diretriz normativa que promova o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental.

4.1 A importância de um amplo processo participativo para atualização do plano diretor

Deve-se refletir sobre as disfunções relacionadas à negligência do poder público municipal quanto à atualização do plano diretor como fator desencadeador de consequências negativas nas searas sociais, econômicas e ambientais. Segundo Santana (2018), um dos maiores problemas consiste no fato de que, por muitas vezes, o plano diretor não passa de uma obrigatoriedade burocrática que o município deveria cumprir, de maneira que os agentes públicos não se conscientizam da importância desse instrumento no auxílio da gestão. Nessa perspectiva, urge a necessidade de efetivar as diretrizes da política urbana conforme o Plano Diretor do Município de Mossoró, que estabelece, em seu artigo 12, a necessidade de definir o sistema de planejamento através de um processo participativo e democrático.

Outrossim, a participação dos cidadãos no planejamento urbano é um princípio democrático fundamental, visto que garante que as decisões sejam tomadas de maneira transparente e que as políticas urbanas representem os interesses da comunidade como um todo, não apenas de grupos específicos. Destaca-se que, os moradores do município detêm conhecimento íntimo de suas próprias necessidades, dos problemas, bem como das aspirações, o que lhes permite que essas necessidades sejam levadas em consideração de fato e de modo mais eficaz.

Sobre o assunto, Moura e Oliveira (2010) enfatizam que é interessante fazer um planejamento detalhado e preciso, permitindo antecipar e identificar possíveis impactos resultantes de empreendimentos urbanos. Essa antecipação capacita os gestores a desenvolverem alternativas mitigadoras, permitindo a correção de ações desequilibradas que possam surgir nas cidades. Este processo é particularmente relevante em contextos nos quais a desorganização do poder público em relação às normas ambientais e urbanísticas é evidente. Em muitos casos, a sociedade é afetada diretamente por essas lacunas, tornando essencial a implementação de medidas preventivas que promovam um desenvolvimento urbano mais harmonioso e em conformidade com os princípios normativos vigentes. Desta forma, a ideia central é que o Plano Diretor pode ser uma via importante para otimizar a gestão ambiental e urbana. Sendo que, de modo diverso, ao ser ignorado pelas autoridades da administração pública, pode acarretar grandes conflitos sociais e ambientais.

A partir disso, para a transformação desses conflitos é necessária a tomada de decisão em conjunto, onde a colaboração é essencial no processo que visa a mudança das relações sociais. Como expressa Vargas (2007, p. 198):

A cooperação é a base do processo que deve apontar para a transformação de dinâmicas sociais que permitam arranjos mais justos de acesso e uso dos recursos naturais. Neste sentido, a criação de esquemas de gestão verdadeiramente participativos, de formulação de políticas públicas com a participação da sociedade, podem ser exemplos de processos de transformação de conflitos baseados na cooperação entre as partes.

Desse modo, tais mecanismos contemplam a contribuição ativa da sociedade e emergem como exemplos concretos de processos transformadores de conflitos, nos quais a colaboração entre as partes se revela essencial para construir bases sólidas, não só de convivência, mas também de sustentabilidade. Outrossim, o processo participativo também estabelece a legitimidade necessária para a construção de políticas urbanas robustas e homologadas com as demandas locais. Em Mossoró, onde a revisão do plano diretor deve ser encarada como prioritária, a participação ativa dos cidadãos assume uma dimensão ainda mais crucial, visto que incorpora as nuances e especificidades da realidade local. Assim, também é possível traçar o caminho para uma supervisão eficiente da expansão urbana, destacando, sobretudo, os estudos de impacto de vizinhança.

4.2 Os estudos de impacto de vizinhança para o monitoramento da expansão urbana

A aplicação de estudos de impacto de vizinhança como mecanismo de acompanhamento do crescimento urbano busca antecipar conflitos possíveis. O impacto da vizinhança se dá da seguinte forma, segundo Ventura (2020, p. 11):

O EIV consiste, basicamente, no estudo detalhado dos impactos que determinado empreendimento gera ao seu entorno. Tais impactos, que podem ser positivos ou negativos, estão diretamente relacionados ao porte ou às atividades que serão realizadas pelo empreendimento.

O estudo funciona como um suporte para o licenciamento urbanístico, visando evitar desequilíbrios com o crescimento, ter garantias mínimas de qualidade urbana e zelar pela ordem e uso justo do ambiente, nos termos de Ventura (2020). Por conseguinte, no Plano Diretor de Mossoró há citações normativas definindo o impacto de vizinhança como o estado de desacordo do uso ou atividade que causem reação adversa na estrutura física e nas relações sociais.⁴⁹

49 Nos termos do artigo 51, inciso I e II e parágrafo único da Lei Complementar nº 12/2006.

Além disso, quando se faz a avaliação do nível de incômodo e de impacto de vizinhança, um dos fatores analisados é a geração de resíduos sólidos, com riscos ao meio ambiente e à saúde pública⁵⁰. Logo, o Estudo de Impacto de Vizinhança se constitui numa importante ferramenta de prevenção e solução de conflitos socioambientais urbanos. Ao associar tal ferramenta ao caso estudado, ela poderia exteriorizar os impactos da granja sob o ponto de vista urbanístico, em específico, a grande incidência de moscas, o incômodo nas regiões circunvizinhas, os danos à saúde de moradores e os riscos de infecção de alimentos, de poluição atmosférica pelo odor e as possíveis doenças aos habitantes da localidade.

Dessa forma, o EIV apresenta informações para identificar, avaliar, prevenir, mitigar e compensar os impactos que um empreendimento irá causar. Também permite a análise sobre como aquele local de implantação ficaria com ou sem a atividade, ao contemplar os efeitos positivos e negativos quanto a qualidade de vida da população⁵¹. Nesse sentido, existindo o devido respeito às disposições da Lei Complementar nº 012/2006 (Plano Diretor de Mossoró), tem-se uma base sólida de dados e de informações para auxiliar na tomada de decisões.

Vale enfatizar que o EIV participativo promove a transparência, a inclusão e a prevenção de conflitos, corroborando para a construção de cidades e espaços mais resilientes e equilibrados. Isto se aplica ao caso da cidade de Mossoró, uma vez que a realização de estudo de impacto de vizinhança em relação às construções residenciais e à granja certamente teria mensurado adequadamente os desdobramentos do conflito socioambiental. E, conseqüentemente, o poder público municipal evitaria o agravamento do conflito, já que aspectos territoriais, espaciais e de impacto ambiental estariam no amplo domínio e conhecimento estatal para dar os devidos direcionamentos resolutivos, em especial, orientar processos de licenciamento ambiental e urbanístico.

4.3 O licenciamento ambiental municipal e seus reflexos na prevenção de conflitos socioambientais urbanos

O licenciamento ambiental municipal desempenha um papel fundamental na prevenção de conflitos socioambientais urbanos, especialmente devido aos impactos potenciais que essa atividade pode causar. A partir disso, alguns dos reflexos do licenciamento ambiental municipal, no contexto do caso em tela, incluem o controle de efluentes e resíduos, considerando que a ferramenta de gestão estabelece normas e diretrizes para o tratamento e disposição de

50 Vide artigo 52, inciso IV da Lei Complementar nº 12/2006.

51 Vide artigo 140, § 1º e § 3º da Lei Complementar nº 12/2006.

efluentes, tal como as fezes das aves e o manejo dos resíduos da granja. Logo, as condicionantes estabelecidas em licenciamento contribuem para evitar a contaminação do solo e da água subterrânea, assim como o controle de odores e da proliferação de moscas.

De modo oposto, o desrespeito das diretrizes provoca sérios impactos ambientais e à saúde pública. De acordo com o relato Rio Grande do Norte (2017, p.1135-1136) apresentado pelo órgão ambiental de controle em relação à situação da granja, o local utilizado para abrigo de resíduos é inapropriado, bem como não houve menção onde eles são descartados. Além disso, na lavagem dos utensílios, não há um local fechado com um ralo direcionado para uma fossa ou sumidouro, além da limpeza destes ser realizada em um espaço aberto, lançando a água no solo, em seguida.

Acrescente-se que o licenciamento também é responsável por determinar a localização adequada da granja em relação às áreas urbanas, garantindo que ela tenha uma distância entre residências e outros empreendimentos. Como visto, na localização da área de interesse, observa-se o adensamento populacional, cuja área de ocupação da granja se encontra em grande parte na área de expansão urbana e outra parte, apenas uma pequena - quase que irrelevante - na área de segurança alimentar. E, em virtude disso, os impactos causados pelas atividades desempenhadas pela granja são acentuados e afetam a população.

De modo complementar, o licenciamento impõe obrigações de monitoramento e fiscalização regulares, permitindo que a autoridade municipal verifique se a granja está cumprindo as condições necessárias. Entretanto, no relatório técnico constante em Rio Grande do Norte (2017, p. 5), é possível localizar as falhas na atividade de monitoramento e fiscalização da granja, visto que a diminuição da proliferação das moscas era observada somente na época da realização das audiências, após isso, o problema se intensifica, além de ficar demonstrado nos trâmites do inquérito civil que o empreendimento não dispõe de capacidade para adotar, de forma contínua, as medidas necessárias para diminuir o impacto negativo que causa aos moradores do entorno da granja.

Além disso, verifica-se uma falha por parte da fiscalização municipal, em dissonância com seu Plano Diretor, ao conceder alvará anualmente ao empreendimento, visto que, neste documento, se reconhece que a granja se situa na zona rural, porém, tecnicamente, localiza-se ao fim da zona de expansão urbana, início da área Especial de Segurança Alimentar, com avançado processo de adensamento populacional.

Nesse cenário, o Plano Diretor do Município de Mossoró/RN, em seu artigo 25, estabelece a criação do Sistema Municipal de Meio Ambiente, fundamental

para implementar a Política Municipal de Meio Ambiente. Esse sistema deve incluir instrumentos normativos, administrativos e financeiros para facilitar a gestão ambiental local. Além disso, destaca a necessidade de integração entre os procedimentos de licenciamento e fiscalização municipal com as ações dos órgãos ambientais estaduais e federais, envolvendo uma abordagem coordenada na preservação do meio ambiente. No presente estudo, é mister destacar que o empreendimento foi licenciado pelo órgão estadual, o que sinaliza para o fato de que deve haver uma maior integração entre o licenciamento ambiental do órgão estadual e o licenciamento urbanístico do município.

Portanto, há necessidade de um engajamento proativo por parte da autoridade municipal e estadual na fiscalização e garantia do cumprimento das condicionantes do licenciamento ambiental. Esta medida não apenas protege a integridade do meio ambiente, mas também resguarda os interesses fundamentais da população municipal. A execução diligente dessas responsabilidades municipais e estaduais não apenas atendem às exigências legais, mas também se configuram como um compromisso vital para a promoção do desenvolvimento sustentável e para a preservação dos recursos naturais essenciais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de adoção de medidas corretivas e eficazes por parte do município torna-se evidente para garantir um ambiente saudável e habitável para a comunidade local. Ademais, o caso relatado ressalta a importância da sustentabilidade e da gestão ambiental municipal responsável, principalmente no que tange à utilização do Plano Diretor como essa via integrativa de interesses antagônicos. Nesse caminho, no estudo empírico realizado sobre o conflito socioambiental envolvendo a granja e moradores residenciais, a exigência de medidas consistentes e sustentáveis para controlar a proliferação de moscas enfatiza a necessidade de práticas agrícolas e industriais que minimizem os impactos negativos no ecossistema circundante.

Concomitante a isso, o aspecto legal e urbanístico também se constitui numa implicação prática significativa, visto que a ocupação da granja em áreas de expansão urbana e zona urbana, de acordo com o Plano Diretor Municipal, sublinha a importância do planejamento urbano e das regulamentações locais para garantir o desenvolvimento harmonioso e a conformidade legal das atividades comerciais. Outrossim, a relevância da pesquisa estende-se igualmente para a gestão sustentável de operações industriais, uma vez que o caso em questão ressalta a importância da implementação consistente de medidas de controle ambiental.

Desse modo, existe a necessidade do plano diretor em estabelecer um modelo regulatório que seja compatível com diretrizes socioespaciais e socioeconômicas integrativas, para que exista um efetivo crescimento residencial da cidade de Mossoró, em congruência com o desenvolvimento econômico e industrial, ao mitigar os conflitos existentes, provocados, muitas vezes, por crescimento urbano desordenado. Portanto, constata-se que o desenvolvimento harmônico está intimamente ligado ao planejamento urbano efetivo, com ciclos atualizados, a fim de suprir as possíveis demandas urbanas que venham a surgir.

REFERÊNCIAS

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA. RESOLUÇÃO CONAMA nº 1, de 23 de janeiro.

Alves, S. G., & dos Santos, S. L. (2017). **INJUSTIÇAS E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS: O QUE SÃO E COMO SURGEM?**. *Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental*, 6 (2), 216–226.

MOURA, M. C. F. OLIVEIRA, L. C. S. **Breve análise dos impactos ambientais urbanos em Mossoró/RN**. Fórum. Ambiental da Alta Paulista, v.6, 2010.

RIO GRANDE DO NORTE. 4ª Vara Cível da Comarca de Mossoró. Ação civil pública n. 0801253-05.2019.8.20.5106. Apelante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Apelado: Granja Aviforte. Mossoró, 3 ago. 2017.

SANTANA, Luiza Marcella Vieira. **Plano diretor como ferramenta de gestão ambiental, um estudo de caso no município de Rio Claro/SP**. Universidade Estadual Paulista. Instituto de Biociência. Rio Claro, São Paulo. 2018.

VARGAS, Glória Maria. **Conflitos Sociais e Sócio-Ambientais: proposta de um marco teórico e metodológico**. Sociedade & Natureza, Uberlândia, p. 191-203, dez, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sn/a/MXkhjF53BqGnHvDrG3f7mjbv/abstract/?lang=pt>.

VENTURA, Andréa Cardoso. **Estudo de impacto de vizinhança** / Andréa Cardoso Ventura. - Salvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação a Distância, 2020.

ZHOURI, Andrea, and LASCHEFSKI, Klemens, eds. **Desenvolvimento e conflitos ambientais** [online]. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. ISBN: 978-85-423-0306-3. Desenvolvimento e conflitos ambientais: Um novo campo de investigação. Link: <https://play.google.com/books/reader?id=m92sDwAAQBAJ&hl=pt&pg=GBS.PA11>.