EIXOS TEMÁTICOS:

A dimensão ambiental da cidade como objeto de discussão teórica ( )
Interfaces entre a política ambiental e a política urbana ( )
Legislação ambiental e urbanística: confrontos e a soluções institucionais (**X**)
Experiências de intervenções em APPs urbanas: tecnologias, regulação urbanística, planos e projetos de intervenção ( )
História ambiental e dimensões culturais do ambiente urbano ( )
Engenharia ambiental e tecnologias de recuperação ambiental urbana ( )

Impasses institucionais na regulamentação da ZPA7 /Natal-RN. Entre a proteção do patrimônio histórico e ambiental e a transformação do espaço em produto turístico como estratégia urbanística.

Institutional impasses in the regulation of ZPA7 / Natal-RN. Between the protection of historical and environmental patrimony and the transformation of space tourism product as urban strategy.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa (1); CESTARO, Luiz Antônio (2); FERNANDES, Ermínio (3); SILVA, Miss Lene Pereira da (4); LIMA, Ana Claudia de Sousa (5)

(1) Professora Doutora, UFRN – DARQ/PPGAU. Brasil, rataide_58@hotmail.com
(2) Professor Doutor, UFRN – DEGEO/PPGE. Brasil, cestaro@cchla.ufrn.br
(3) Professor Doutor, UFRN – DEGEO/PPGE. Brasil, erminio.fernandes@ufrnet.br
(4) Professora Temporária/Mestranda, UFRN – DARQ/PPGAU. Brasil, misslenep@gmail.com
(5) Assistente Ministerial, MPRN – 45ª Promotoria de Meio Ambiente. Brasil, anasousalima@ gmail.com

EIXOS TEMÁTICOS:

A dimensão ambiental da cidade como objeto de discussão teórica ( )
Interfaces entre a política ambiental e a política urbana ( )
Legislação ambiental e urbanística: confrontos e a soluções institucionais ( )
Experiências de intervenções em APPs urbanas: tecnologias, regulação urbanística, planos e projetos de intervenção ( )
História ambiental e dimensões culturais do ambiente urbano ( )
Engenharia ambiental e tecnologias de recuperação ambiental urbana ( )

Impasses institucionais na regulamentação da ZPA7 /Natal-RN. Entre a proteção do patrimônio histórico e ambiental e a transformação do espaço em produto turístico como estratégia urbanística.

Institutional impasses in the regulation of ZPA7 / Natal-RN. Between the protection of historical and environmental patrimony and the transformation of space tourism product as urban strategy.

RESUMO

A regulamentação dos instrumentos de gestão inseridos nos Planos Diretores tem evidenciado interesses conflitantes, inclusive no interior do Estado, nas diferentes esferas de governo e/ou no âmbito dos órgãos setoriais da gestão municipal. Entre estes se destacam os que refletem as distintas visões sobre os objetivos de proteção ambiental e controle urbanístico dos espaços de vulnerabilidade socioambiental, que demandam algum tipo de regramento especial. No município de Natal tais visões se revelam nos processos de regulamentação das Zonas de Proteção Ambiental (ZPA), instituídas no macrozoneamento do Plano Diretor de 1994 e reafirmadas no atual (2007) para dez frações territoriais que reúnem características físico-ambientais com elevados graus de vulnerabilidade. O trabalho apresenta uma discussão sobre o processo de regulamentação da ZPA 7, realçando os interesses públicos e privados que emergiram no debate público iniciado em 2007, e que contribuíram para imprimir diversas alterações nos condicionantes urbanísticos e ambientais da proposta. Esta ZPA, definida como "Área do *Forte dos Reis Magos e entorno*", compreende uma faixa litorânea que abriga unidades geoambientais classificadas como APP e instalações militares e civis, agregando valores históricos, ambientais, paisagísticos e turísticos, sendo alvo dos interesses econômicos, associados a grandes projetos urbanísticos como estratégia de desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Diretor; Zona de Proteção Ambiental 7; conflitos ambientais;

ABSTRACT

The regulation of management instruments inside the urban regulation plans (*Planos Diretores*) have brought up conflicting interests, including at the state's upcountry, on the different spheres of government and/or on the sectoral organs spheres of city management. Among these are highlighted the ones which reflect distinct visions over the objectives of environmental protection and urban control of spaces of social and environmental vulnerability, which demand some sort of special regulation. In the city of Natal these visions are shown on the processes of regulation of the Environmental Protection Zones (ZPA), established in the macro zoning of 1994's Plano Diretor and reaffirmed in the current (2007) for 10 territorial fractions that gather physical and environmental characteristics with high levels of vulnerability. The essay presents a discussion over the regulation process of ZPA 7, highlighting public and private interests, which emerged at the public debate initiated in 2007, and that, added to put several alterations on the urban and environmental conditions of the proposal. This ZPA, defined as "area surrounding the *Forte dos Reis Magos*", covers a seaside ribbon which houses geoenvironmental units classified as APP and civic and military installations, adding historic, environmental, landscaping and touristic values, being target of economical interests, associated to big urban projects as strategy of development.

***KEY-WORDS**: Urban Regulation Plan;Environmental Protection Zone 7;Environmental conflicts.*

1. INTRODUÇÃO

A delimitação de frações urbanas como objeto de regulação urbanística e ambiental diferenciada constitui uma das estratégias de planejamento e gestão urbana introduzidas nos Planos Diretores municipais, elaborados a partir do marco constitucional de 1998, e, em especial, da Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano, denominada Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257), em vigor desde 2001. Desde a perspectiva da sustentabilidade urbana ambiental e no âmbito dessa dimensão normativa, tal estratégia cumpre os objetivos de promover a adequada utilização do solo urbano e a "proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico" (Brasil, 2001, art. 2º, XII).

Essa orientação põe em evidência um esforço de articulação entre os fundamentos das matrizes discursivas das políticas ambientais e urbanas, que têm orientado os dois campos de reflexão e aplicação na gestão do território. Conforme explicitado por Heloisa Costa (2008), se a política urbana, privilegiando a lógica da inclusão social, tem assegurado no arcabouço legal "maior da participação da sociedade e maior acesso a cidade", de outro, também tem incorporado "mecanismos e instrumentos concebidos para a gestão ambiental no planejamento urbano" (Costa, 2008, p.85).

Nesse sentido, embora considere tal articulação como "ganho inegável no sentido da modernização ecológica do Estado na regulação urbana", a autora chama atenção para o fato que tais instrumentos continuam mantendo as "ambiguidades inerentes aos fundamentos da regulação ambiental" e que se evidenciam no estabelecimento das categorias de proteção na regulação urbana, nos dois níveis: de proteção Integral ou uso sustentável[1], que correspondem, respectivamente, as noções de Preservação e Conservação. A primeira aplicada à manutenção dos ambientes naturais com pouca ou nenhuma transformação decorrente da atividade humana, e a segunda aplicada aos espaços que, mediante controle urbanístico, admitem a realização de atividades humanas de naturezas diversas.

Desde a perspectiva da lógica de produção do urbano, a análise dos processos de regulamentação dessas frações territoriais e seus respectivos mecanismos de controle urbanístico e proteção ambiental, também nos permite compreender a natureza da ação dos agentes que produzem e consomem esse espaço, e que expressam diferentes interesses. Entre esses se destacam o próprio Estado, que, no caso de Natal, sempre ocupou posição de destaque no seu processo de constituição do urbano, não limitando, portanto, a sua ação a dimensão da regulação da política urbana, nos termos definidos por Jean Loykine (1981), e de outros agentes que, embora pontualmente, expressam interesses privados (turísticos e imobiliários, entre outros) nestes mesmos espaços[2]. Em alguns casos o Estado também atua como produtor e consumidor.

Os interesses privados refletem, por sua vez, o que Costa (2008) denomina de "lógica da valorização econômica da natureza, segundo a qual, os "recursos naturais expressam a utilidade da natureza para os processos produtivos, em geral mercantis" e "bens Naturais expressam valores de uso, individuais e coletivos" (2008, p.89) ". É nesse contexto que as estratégias de localização dos projetos urbanísticos de grande porte para fins turísticos em faixas litorâneas, que, agregam, ao mesmo tempo, valor histórico e paisagístico e ambiental, convertem-se em alvos dos interesses

econômicos, expressando a forma de "apropriação mais ampla da natureza e sua inserção no processo de acumulação como mercadoria" (Costa, p.85) [3]

No município de Natal, esses interesses têm se manifestado com maior evidência no processo de construção e revisão do seu marco regulatório urbanístico e ambiental, iniciado na década de 1990[4], entre eles, o Código do Meio Ambiente (1992) e o Plano Diretor. No presente trabalho nos detemos na análise do processo de regulamentação do Plano Diretor (Lei 082/2007), em especial, os que envolvem as frações urbanas delimitadas como Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs) que, pelas suas especificidades físico-ambientais e funções que desempenham na estruturação do território municipal e metropolitano[5], constituem parte integrante do macrozoneamento e, como espaços especiais, são objeto de regramentos específicos.

Entre essas ZPAs nos detemos no processo de regulamentação da ZPA 7 que teve início em 2007 e ainda não se concluiu, devido aos confrontos de interesses que nele emergiram. Está localizada na faixa litorânea do município, no encontro da foz do rio Potengi com o Oceano Atlântico. No Plano Diretor é definida e delimitada como "área do *Forte dos Reis Magos e entorno*". As suas características físico-ambientais e a natureza das atividades e instalações físicas que abriga contribuíram para impulsionar diversas reações dos atores envolvidos com a área e o tema, pondo em questão o conteúdo do regramento proposto, que já sofreu diversas modificações, estando atualmente na sua quarta versão.

Nesse contexto se apoia o presente trabalho, que tem por objetivo analisar os fundamentos da proposta de regulamentação da ZAP 7 e suas alterações, realçando os fundamentos dos condicionantes de controle da ocupação do solo aplicados à proteção do patrimônio histórico e ambiental ali existente, assim como as posições contrárias, que expressam interesses de agentes públicos privados na defesa da utilização da área e evidenciam as potencialidades do lugar para o desenvolvimento de atividades econômicas, entre elas o turismo náutico.

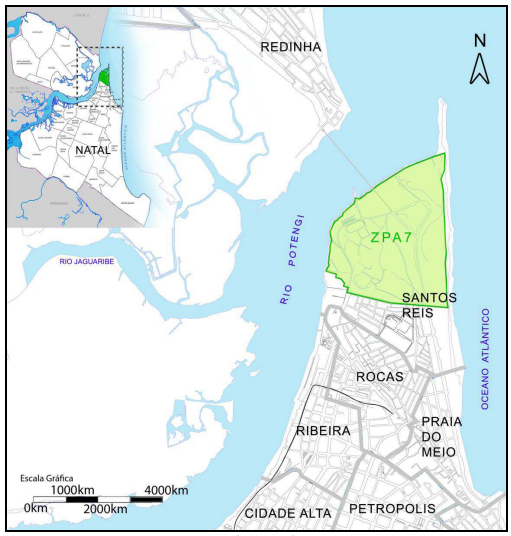
O trabalho se fundamenta nos resultados de um laudo pericial realizado pelos autores, mediante encomenda do Ministério Público do estado do Rio Grande do Norte (RN), sobre três das quatro propostas de regulamentação elaboradas para a ZPA. A quarta e última proposta, cujo processo de discussão pública ainda não se concluiu, foi resultado de um esforço do órgão gestor de planejamento para acomodar os conteúdos das propostas anteriores às recomendações do laudo. A elaboração do Laudo incluiu uma análise das características urbanísticas e ambientais do lugar, assim como dos condicionantes normativos adequados à área. A partir da análise e constatação da inadequação de algumas delimitações físicas dos níveis de proteção, foram sugeridas indicações para uma nova proposta de zoneamento, que não foi plenamente aceita por alguns setores do Estado (representantes dos militares), assim como pelos agentes econômicos interessados na exploração do potencial turístico do lugar.

2. A ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL 7 NO CONTEXTO URBANO – RELAÇÕES ESPACIAIS, HISTÓRICAS E CARACTERIZAÇÃO FÍSICO-AMBIENTAL.

A ZPA 7, também chamada Zona de Proteção Ambiental do Forte dos Reis Magos e entorno (Natal, 1994 e 2007), está localizada na margem direita do Rio Potengi, na

confluência com o Oceano Atlântico, no bairro de Santos Reis, em Natal, no estado do Rio Grande do Norte. (Figura 1). Envolvendo uma superfície territorial de, aproximadamente, 106,91 hectares (SEMURB e Ministério Público do RN, 2010) e abriga um conjunto diversificado de unidades morfológicas e ambientais, cujas características, expressam valores cênico-paisagísticos e histórico-sociais específicos do lugar (Figura 1). Salienta-se, porém, que tais especificidades morfológicas não estão isoladas do contexto urbano ou circunscritas aos limites físicos da ZPA, sendo visível, também, em outras áreas de Natal, consideradas referências históricas, sociais e ambientais do município. Nesse sentido, a ocupação da fração urbana que envolve esta ZPA se confunde com a própria história da Cidade de Natal, desde a sua fundação até fases importantes do seu desenvolvimento econômico e urbanístico nos séculos XIX e XX.

Figura 1: Localização: Zona de Proteção Ambiental 7 (ZPA7) e entorno



Fonte: Ministério Público, 2010.

Entre as referências, cabe destacar os bairros que a circundam, todos constituintes da área central da cidade e alguns fatos que impulsionaram os seus processos de ocupação como: o bairro de Santos Reis (onde está localizada a ZPA), que desempenhou importante papel na estruturação da cidade durante a década de 1940, como lugar escolhido para a instalação das estruturas militares que deram suporte à participação do Brasil da 2ª guerra mundial (17º Grupo de Artilharia de Comando – GAC); os bairros da Cidade Alta e Ribeira, definidos institucional e simbolicamente, como o núcleo histórico da cidade e os outros bairros da faixa litorânea leste (Praia do Meio e Areia Preta). Estes últimos pelo papel desempenhado importante papel na estruturação do território municipal, desde a primeira fase de expansão (início do século XX), até as mais recentes, em espacial as últimas décadas do mesmo século e o início do atual, em razão do valor atribuído aos espaços litorâneos e a paisagem que conformam, que tem contribuído para o crescimento do turismo e da ação dos agentes imobiliários.

Nesse contexto, a área delimitada pelas ZPA e a faixa litorânea que a margeia também tem sido escolhida como ponto de articulação entre as regiões norte e sul da cidade e a Região Metropolitana de Natal (RMNatal), como pode ser confirmado na consolidação dos eixos viários definidos pela linha continua formada pelas Avenidas Dinarte Mariz (Via Costeira, 1977), Café Filho (década de 1940) e a Ponte Newton Navarro (2006) sobre o Rio Potengi. Esta última, com um dos extremos na área da própria ZPA, conectando a área central e sul da cidade a região norte e os municípios.

2.1. A ZPA 7 - Condicionantes ambientais e configuração urbanística.

A classificação da área de "entorno do Forte dos Reis Magos" como parte integrante do macrozoneamento do município na categoria Zona de Proteção Ambiental põe em evidência o reconhecimento do grau de fragilidade das suas unidades geoambientais, incluindo os seus espaços livres e edificados e, portanto, a necessidade da adoção de estratégias urbanísticas de controle de controle da ocupação do solo e recuperação/manutenção do equilíbrio ambiental do lugar. Nesse sentido, cabe destacar alguns aspectos relacionados com a sua configuração físico–ambiental e urbanística, que possibilitem a compreensão das razões que fundamentam as estratégias escolhidas, com vistas ao cumprimento desses objetivos.

Desde a perspectiva ambiental considerou-se importante destacar algumas características dos ambientes naturais ali existentes e o seus respectivos estados de conservação, expressos, principalmente, nos tipos de cobertura do solo e nas características das unidades geoambientais, as quais, segundo Luiz Antônio Cestaro et al (2012), são determinantes para o estabelecimento dos níveis de proteção mais adequados à proteção da ZPA e, consequentemente, o estabelecimento do zoneamento que a orienta, incluindo a delimitação de Áreas de Preservação Permanente (APPs), nos termos definidos pelo Código Florestal (2012), o Plano Diretor do município (2007) e os que regulam a ocupação dos espaços costeiros, como a Lei estadual do Zoneamento Costeiro.

A fração urbana delimitada pela ZPA 7, cujas cotas topográficas oscilam entre o nível do mar e os 18m de altitude, numa suave ondulação, reúne uma diversidade de ambientes naturais e unidades geoambientais como mangues, praias marinhas e praias flúvio-marinhas, restingas e dunas, todos classificados como de Preservação Permanente pelos marcos normativos ambientais referidos. Estes, "apresentam um componente biótico associado a um conjunto de interferências antrópicas particulares, configurando-se em unidades geoambientais que combinam ambientes naturais com ocupação antrópica", ainda que de baixa intensidade e em bom estado de conservação (Cestaro et al, 2012). Entre as áreas mais antropizadas e / ou degradadas estão às ocupadas pelas instalações militares e os equipamentos de apoio às atividades turísticas, localizadas no entorno do Forte e na faixa de praia (quiosques), onde prevalecem os relevos planos, alguns decorrentes de aterramentos, terraplenagem e edificações.

Na análise da cobertura do solo desses espaços Cestaro et al identificou treze tipos de ocupação do solo, e os agrupou em três categorias: "as coberturas naturais e pouco alteradas pelo homem, as áreas medianamente alteradas e as áreas fortemente alteradas pela ocupação humana. Na primeira incluiu as áreas cobertas pelos" recife praial, praia marinha, praia flúvio-marinha, manguezal e restinga". Na segunda as áreas com relvado, arvoredo e restinga degradada e, na terceira as ocupadas às edificações, as vias de circulação e dique, o Forte dos Reis Magos e a área edificada área degradada do antigo círculo militar (Cestaro et al, 2012 p.2). Tal classificação, segundo o autor fundamenta aplicação dos níveis de proteção ambiental que devem estruturar o zoneamento da regulamentação urbanística da ZPA. Entre as categorias, cabe destacar os manguezais, a planície flúvio-marinha e as restingas, pelo papel que desempenham no equilíbrio ambiental dessa nessa franja litorânea. Sobre a importância desses tipos de cobertura do solo Cestaro escreve:

> Praia marinha, manguezal e praia flúvio-marinha fazem parte de uma unidade geoambiental mais abrangente, que é a planície flúvio-marinha. A importância ecológica das planícies flúviomarinhas é inquestionável, isto porque estão entre os principais responsáveis pela

> manutenção de boa parte das atividades pesqueiras das regiões tropicais. Servem de refúgio natural para reprodução, desenvolvimento, alimentação e proteção para crustáceos, moluscos e peixes de valor comercial. (Cestaro et al, p 7).

Em termos territoriais, a presença desses tipos de cobertura do solo pode ser assim resumida: o manguezal, localizado mais ao norte da ZPA, "é alimentado por duas fontes hídricas: pelos canais de maré, cujas águas são oriundas do mar passando pelos recifes praiais, pela praia marinha e alcançando o interior do mangue, e pela elevação da maré no estuário que transpassa as rochas do dique por canais comunicantes e pela oscilação do lençol freático" (Cestaro et al, 2012 p.7), está presente em três fragmentos e totaliza 5,45 ha (5,10% da ZPA); A praia flúvio-marinha, situada entre o leito do rio permanentemente coberto com água e os terrenos ligeiramente mais elevados, não atingidos pela maré, nas margens do Rio Potengi, corresponde a uma área de 0,74 ha (0,69% da ZPA). A restinga, por sua vez, encontrada numa vasta extensão de 77,61 ha (72,59% da ZPA), cobre quase totalmente o solo acima da linha de preamar até as topografias mais elevadas (Cestaro et al, 2012)

Desde a perspectiva urbanística, a análise permitiu identificar a presença de quatro grupos de componentes morfológicos: as edificações, o sistema de vias que também se configura como áreas impermeáveis, os espaços livres com componentes vegetais degradados ou não, e o conjunto edificado em ruínas, além do Forte dos Reis Magos, que se destaca na paisagem como elemento isolado. Além disso, a intensidade da presença de ambientes naturais põe em destaque a necessidade da compreensão do lugar a partir das relações entre os espaços livres e os edificados, e a natureza da paisagem que conformam na faixa litorânea. Para tanto, os espaços livres são considerados como aqueles com "*áreas parcialmente edificadas, com nula ou mínima proporção de elementos construídos* (...) *com funções primordiais de circulação, recreação, composição paisagística e de equilíbrio ambiental* (...). Incluem-se *ainda nessa categoria, as áreas na malha urbana ocupadas por maciços arbóreos* (...) e *áreas remanescentes de ecossistemas primitivos - matas, manguezais, lagoas, restingas, etc.- além de praias fluviais"*. (Sá Carneiro e Mesquita, 2000, p.24).

Essas características estão presentes em quase todas as áreas delimitadas como ZPAs de Natal, a maioria com processos de parcelamento e ocupação do solo consolidados, inclusive pelos assentamentos precários. Para estas, desde a perspectiva do direito urbanístico e ambiental, a natureza do público se estabelece a partir da consideração da sua função socioambiental, mesmo que a área seja de titularidade privada. A ênfase na categoria dos espaços livres no presente trabalho deve-se ao fato de que, além de corresponderem a grandes dimensões territoriais nas ZPAs, convertem-se em elementos estruturantes nas respectivas configurações espaciais e, por conseguinte, objeto das estratégias de gestão urbana e ambiental que lhe correspondam. Parte-se do princípio que esses elementos e espaços cumprem papel definidor na delimitação das áreas como unidades territoriais especiais de controle urbanístico e ambiental, fato que as converte em parte integrante da Zona de Proteção Ambiental do município, conforme Macrozoneamento do Plano Diretor do município (Natal, 2007), especificado na seção seguinte do trabalho.

Na ZPA 7, parte integrante desse sistema, os espaços livres estão delimitados pelas vias, caminhos informais e outros espaços não edificados, definidas pelas praias e as áreas com vasta cobertura vegetal, como restingas, arvoredo e relvado, que ocupam quase 98% da superfície da ZPA (106,91 hectares). Os conjuntos edificados definidos, principalmente, pelas instalações físicas do 17º GAC (quartel e residências) ocupam

apenas 2,26%[6]. Os outros espaços se definem pela área do antigo círculo militar, atualmente fora do controle do exército e em elevado grau de degradação (margem leste da ponte Newton Navarro e ao lado da faixa praia que envolve o Forte dos Reis Magos) e a área ocupada pelos equipamentos (quiosques) de apoio à visitação turística (Figuras 2 e 3), localizados no largo que dá acesso ao Forte e este próprio.

Figura 2: Comércio informal e equipamentos de apoio turístico na área de tombamento do Forte dos Reis Magos (2º plano).

Figura 3: A Ponte Newton Navarro no sistema viário da ZPA 7.

No que se refere ao traçado, cabe destacar alguns aspectos do sistema de vias: as que estabelecem relação com o entorno e a cidade e as de circulação interna. Na relação com o entorno, cabe destacar a Av. Café Filho que a margeia, ao sul, e cumpre a função de conectá-la ao bairro de Santos Reis. A ponte Newton Navarro é um elemento de destaque e intruso nesse sistema. Apesar de inserida, e quase dividir a ZPA ao meio, com um dos seus extremos saindo do seu interior, não mantém nenhuma relação morfológico-funcional com ela. Pelo contrário, além de interferir negativamente na paisagem histórico-cultural que a configura, dividindo com a Fortaleza a posição de ponto focal, do ponto de vista da circulação, constitui-se apenas elemento de passagem e conexão entre as regiões centro sul e Norte da cidade e, partir daí, com a RMNatal.

Nessa perspectiva, estabelecendo-se uma relação entre a totalidade dos espaços livres e as unidades geoambientais, constata-se que os primeiros envolvem os três grupos de coberturas do solo referidos (áreas naturais e pouco alteradas pelo homem, áreas medianamente alteradas e áreas fortemente alteradas pela ocupação humana). As áreas naturais, delimitadas pelos recifes, as praias, o manguezal e a restinga e onde ainda predominam os ambientes pouco alterados pela atividade humana, correspondem a 49,1% da área da ZPA 7, indicando para o estabelecimento do nível de proteção máximo (Preservação) no Zoneamento Ambiental da área. No restante da área (50,9%) os efeitos da ocupação humana se refletem, principalmente, na supressão da cobertura vegetal (Ministério Público do RN, 2010 e Cestaro et al, 2012).

3. A ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NO CONTEXTO DA REGULAÇÃO URBANÍSTICA DE NATAL: O PLANO DIRETOR DE 2007.

A delimitação da área de entorno do Forte do Reis Magos como Zona de Proteção Ambiental 7 (Figura 4) constitui importante instrumento de proteção do patrimônio histórico e ambiental de Natal, e integra o macrozoneamento que estrutura o Plano Diretor do município (Lei nº 082 de junho de 2007), o qual divide o território municipal em três grandes zonas: Zona Adensável, Zona de Adensamento Básico e Zona de Proteção Ambiental (ZPA), sendo esta última definida como a que se destina a "*proteção, manutenção e recuperação dos aspectos ambientais, ecológicos, paisagísticos, históricos, arqueológicos, turísticos, culturais, arquitetônicos e científicos do município*" (Lei Complementar nº 082/ 2007, artigo 17).

Diferente das duas Zonas que admitem adensamento e cujos condicionantes urbanísticos de ocupação do solo são autoaplicáveis, o Plano remete a regulamentação das ZPAs para momentos posteriores, e estabelece que estas devam ser especificas e se submeterem a três níveis de proteção, mediante um zoneamento estruturado em três tipos de subzonas: Preservação, Conservação e Uso Restrito. A aplicação desses níveis de proteção observa as características físico-ambientais (e o estado de degradação dos seus ambientes naturais) e as condições de ocupação pré-existentes que podem ser diferentes na mesma unidade. Destes, a aplicação do nível "Preservação" está associada à necessidade de Proteção Integral e, portanto, maiores restrições urbanísticas das frações territoriais que delimitam (Ataíde et al, 2014).

Em termos territoriais a ZPA que integra o macrozoneamento compreende um tecido urbano descontínuo, representado por dez frações urbanas de dimensões variadas, distribuídas em todas as regiões administrativas do município e que reúnem características físico-ambientais e paisagísticas peculiares, algumas com elevado grau de fragilidade, vulnerabilidade social e precariedade urbanística. Entretanto, passados mais de 20 anos desde que foram instituídas (Plano Diretor de 1994), apenas cinco ZPAs foram regulamentadas e possuem regras de controle urbanístico e ambiental[7]. Desde 2007 o município iniciou os processos de regulamentação das demais ZPAs, incluindo a ZPA 7, que possui a segunda menor superfície territorial (107.04ha) entre as dez, que ocupam quase 37% (6.204,14) da superfície de Natal

Figura 4: A ZPA 7 no município de natal e no conjunto das ZPAs

Fonte: Elaboração dos autores e <http://tokdehistoria.wordpress.com/2013/10/03/401-fotos-antigas-de-natal/, também citada em Ataíde et al, 2014 (foto).

Quadro 1. As ZPAs no território municipal e Situação jurídica

ZPAs	Área das ZPAs		Área das ZPAs / Superfície do município (%*)	Bairros eenvolvidos
	(ha)*	%		
ZPAs Regulamentadas				
ZPA 1	703,39	11,34	4,17	Cidade Nova, Candelária e Pitimbu
ZPA 2	1.080,17	17,41	6,41	Mãe Luíza, Tirol, Nova Descoberta, Lagoa Nova, Capim Macio e Ponta Negra
ZPA 3	151,13	2,44	0,90	Pitimbu
ZPA 4	649,55	10,47	3,85	Felipe Camarão, Guarapes e Planalto
ZPA 5	191,07	3,08	1,13	Ponta Negra
ZPAs Não Regulamentadas / em processo de regulamentação				
ZPA 6	363,17	5,85	2,15	Ponta Negra
ZPA 7	**107,04**	**1,73**	**0,64**	**Santos Reis**
ZPA 8	2.209,71	35,61	13,11	Potengi, Redinha e Salinas, Quintas, Nordeste, Bom Pastor, Felipe Camarão e Guarapes
ZPA 9	734,10	11,83	4,36	Lagoa Azul, Pajuçara e Redinha
ZPA 10	14,81	0,24	0,09	Mãe Luíza
Total	**6.204,14**	**100,00**	**36,81**	

*Valores arredondados a partir do relatório IBAM (2010).
** A área do município de Natal corresponde a aproximadamente 168,53 km^2 (NATAL, 2010).
Fonte: Elaboração das autoras a partir de Ataíde, 2013 e Ministério Público do RN, 2010.

A classificação da ZPA como "Área Especial" também se replica em outros instrumentos de gestão do município, conforme delimitações sobrepostas estabelecidas pelo Plano Diretor, como: Zona de Especial de Interesse Turístico 3 (ZET3); Área de Operação Urbana (OUR) e Área Especial de Interesse Social. Salienta-se, ainda, que tais delimitações, também refletem contextos históricos de controle da ocupação do solo distintos, revelando uma preocupação do município com a proteção desses espaços, que antecede aos instrumentos de planejamento e gestão atuais. Nesse sentido, cabe destacar que a ZET3 já integrava o zoneamento funcional do Plano Diretor de 1984, na categoria "Área Especial" e no grupo das ZETs, cuja delimitação/regramento foi totalmente incorporado aos Planos Diretores de 1994 e 2007. Estas envolvem a orla marítima delimitada pelas chamadas praias urbanas (Praias do Forte/do Meio e Areia Preta, Via Costeira e Ponta Negra), e tem como objetivo principal a proteção da paisagem, por meio do controle de Gabarito, dando origem a atual denominação de "Área de Controle de Gabarito (ACG) ", cuja aplicação foi estendida para outras áreas da cidade como, a Praia da Redinha e o entorno do Parque das Dunas. A ZET3 compreende a fração delimitada pelos bairros e praias de Areia Preta, Praia do Meio e Santos Reis/Forte[8].

A localização estratégica dessa ZPA, tem como destaque a sua inserção no litoral, no lugar que abriga a principal referência da fundação da Cidade de Natal (Fortaleza dos Reis Magos, 1598), convertendo essa fração urbana em palco de permanentes conflitos e lugar da disputa dos diversos interesses aqui analisados. Em razão disso, toda a área (e entorno) também está submetida a outras regras de controle urbanístico e proteção da paisagem estabelecidas em âmbito municipal assim como, nas definidas pelas esferas de governo federal e estadual para o controle da ocupação dos espaços costeiros, como o Projeto Orla e o Zoneamento Costeiro[9].

No âmbito do Projeto Orla, apesar da ZPA estar localizada no se denomina "Orla consolidada e sujeita a permanentes pressões imobiliárias, também se classifica na categoria "Orla de Interesse Especial". Segundo o seu Plano de Gestão, essa categoria se aplica ao Gerenciamento Costeiro dos "espaços destinados a usos específicos definidos institucionalmente em categorias especiais", podendo-se incluir nesse tipo as (..) áreas militares (...), as Unidades de Conservação (...) e as áreas "tombadas (como os sítios históricos e arqueológicos) " (Brasília, 2002, p. 32-33) ". A área do Forte dos Reis Magos e entorno sã definidos como bem do Patrimônio Histórico nacional em 1949 (Decreto Lei Federal nº 025/37);

Outro fator determinante na consideração dos níveis de Proteção da ZPA 7 é a existência de Áreas de Preservação Permanente no seu interior, representados pelos ecossistemas naturais, quais sejam recifes, praias marinha e flúvio-marinha, manguezal e restinga, inclusive a fração degradada que pode ser recuperada, conforme estabelece o Código Florestal[10].

4. A REGULAMENTAÇÃO DA ZPA 7 – FORTE DOS REIS MAGOS E ENTORNO: ENTRE A PROTEÇÃO AMBIENTAL E O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO

Como mencionado na introdução o processo de regulamentação da ZPA 7 teve início em 2007, em paralelo ao processo de revisão do atual Plano Diretor de Natal e ainda não se concluiu. Desde que a primeira proposta, elaborada pelo corpo técnico da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB), foi apresentada, tem provocado questionamentos e reações contrárias ao zoneamento, dando como resultado várias modificações e quatro versões. As duas primeiras propostas foram discutidas no Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (CONPLAM)[11], sendo a segunda (versão substitutiva), aprovada e enviada à Câmara Municipal para aprovação, de onde foi retirada, em razão de um questionamento do Ministério Público Estadual (MPE), que não concordou com os parâmetros urbanísticos aplicados aos ambientes naturais da ZPA, por considerá-los inadequados às características físicas e bióticas do lugar, que possuem características de APPs.

Durante o processo de questionamentos do MPE, a própria SEMURB elaborou uma terceira proposta, incluindo um novo conceito de zoneamento, que incorporava parte dos questionamentos do Ministério sobre os parâmetros aplicados a proteção ambiental. Entretanto, apesar do aumento das restrições urbanísticas com vistas a essa proteção, elas continuaram insuficientes para o MPE, que manteve os seus questionamentos e deu sequência à contratação de um laudo técnico sobre as três propostas, resultando numa 4ª versão, atualmente aguardando novas discussões e encaminhamentos dos órgãos de gestão e controle social do município. O laudo Técnico, que se fundamentou nas análises sintetizadas na parte 2 desse trabalho, contribuiu para que essa última proposta incorporasse um zoneamento mais restritivo, estruturado nos três níveis de proteção (Preservação, Conservação e Uso Restrito), refletindo, de um lado, o avanço do deterioro (abandono ou consolidação de diversas atividades), e de outro, o bom estado de conservação dos ambientes naturais costeiros ali existentes.

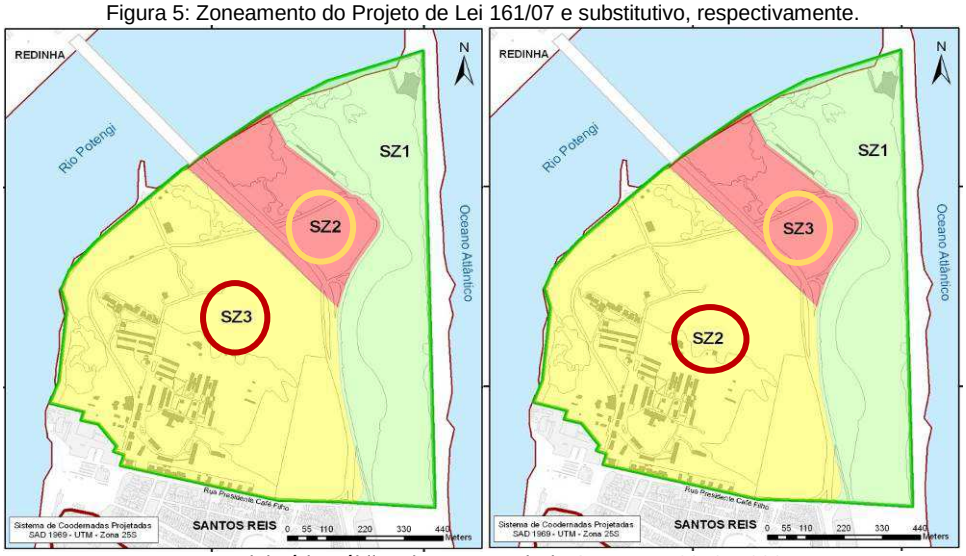
Nesse contexto, o processo de regulamentação desta ZPA, pode ser analisando considerando dois momentos, que também correspondem a dois contextos da gestão

municipal. O primeiro que corresponde ao processo de discussão e aprovação parcial (Conplam) das duas primeiras propostas, e sobre as quais não constam reações adversas sobre o zoneamento e respectivos níveis de proteção antes do envio ao legislativo municipal; o segundo, que corresponde ao processo de revisão e elaboração das novas propostas, com a interferência do Ministério Público, e sobre as quais continuam prevalecendo às reações contrarias as novas restrições ambientais inseridas no novo zoneamento, dificultando o andamento e conclusão do processo. Entre essas reações se destacam as oriundas no interior do próprio Estado (executivo municipal e estadual) e em alguns setores produtivos e segmentos profissionais representados no Conplam, que expressam estratégias de desenvolvimento econômico, nem sempre sintonizadas com os objetivos da proteção ambiental aplicados a ZPA. Os dois momentos evidenciam os diversos interesses em jogo no controle da ocupação do solo da área, a partir dos níveis de proteção aplicados aos respectivos zoneamentos, conforme comentamos a seguir (Ataíde et al, 2014).

4.1. A proteção da ZPA 7 em dois momentos: interesses e conflitos, em duas visões de cidade.

O Projeto de Lei Nº 161/07 consiste na primeira proposta de regulamentação da área. Foi encaminhado ao legislativo municipal em novembro de 2007, e em seguida, por recomendações do próprio legislativo, substituído e objeto de revisão e discussão no Conplam. O substitutivo ao Projeto de Lei foi discutido, ajustado e aprovado pelo Conplam e devolvido ao executivo em agosto de 2008, sendo posteriormente encaminhado ao Legislativo municipal. As diferenças entre as duas propostas são sutis e, à exceção do zoneamento, pouco perceptíveis numa primeira leitura. As duas, observando as determinações do Plano Diretor de 2007 propõem uma divisão da área em três subzonas: Subzona de Preservação (SZ 1), Subzona de Conservação (SZ 2), Subzona de Uso Restrito (SZ 3) (Figura 5). No entanto, à exceção da delimitação da SZ 1 (Preservação), que corresponde à área de tombamento do Forte e de porções da faixa de paria marinha, que na sua delimitação também não atende às necessidades de proteção de todos os ambientes naturais (dunas e vegetação de mangue) presentes na área da ZPA, as outras duas sofrem alterações na denominação das subzonas de um projeto para outro, sem alterar a classificação inicial[12].

Figura 5: Zoneamento do Projeto de Lei 161/07 e substitutivo, respectivamente.

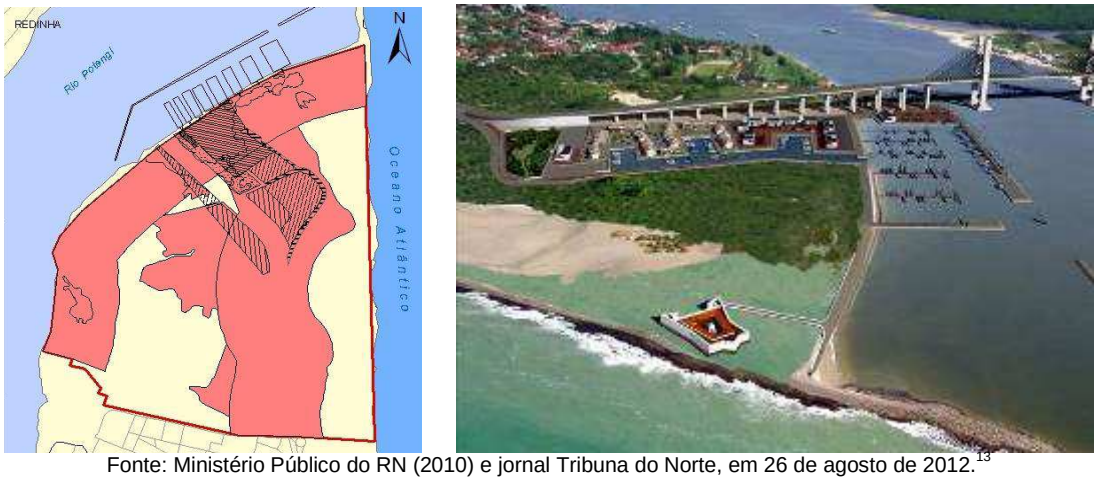


Fonte: Ministério Público do RN a partir de SEMURB, 2010 e 2007.

O Projeto de Lei 161/07 e o correspondente substitutivo, entretanto, não se fundamentaram em estudos ambientais que justificassem o zoneamento proposto. Os argumentos superficiais se limitavam a constatar as áreas ocupadas e aquelas não ocupadas, com ênfase no estado de degradação, independente dos graus de fragilidade de algumas feições e sem indicações para a promoção da recuperação das mesmas. Nesse contexto, cabe mencionar, que o interesse pela regulamentação dessa ZPA (pendente desde 1994) foi motivado pela conclusão do projeto da Ponte Newton Navarro, cuja construção contribuiu para o avance da degradação, tanto nos aspectos paisagísticos (sobreposição ao Forte), tanto com a retirada de cobertura vegetal, ações de terraplanagem e aterros, afetando o equilíbrio ambiental do lugar. Nessa motivação, estava incluída a ideia de construção de uma Marina Náutica numa das margens da ponte, que havia sido alterada parcialmente pela sua construção. Entretanto, os estudos realizados a partir do Laudo Pericial revelaram que a área escolhida para a instalação Marina, era totalmente coberta por manguezais e, devido a sua fragilidade, deveria ser classificada como APP urbana (Figura 6)

Tal proposição refletia, principalmente, os interesses privados do setor turístico, mas também contou com a plena concordância do executivo e de outros setores públicos envolvidos com a proteção da área, de modo que o uso pretendido foi incluído no texto do Projeto de Lei, condicionando a adequação dos parâmetros urbanísticos à instalação da atividade nessa fração da ZPA. Observando essas orientações, os parâmetros urbanísticos aplicados a área de manguezais (Marina) e a área degradada do antigo Círculo Militar delimitadas como Subzonas 2 e 3 (SZ2 e SZ3), respectivamente para o anteprojeto de Lei e o substitutivo. Após a discussão no Conplam, o substitutivo incorporou algumas modificações nessas duas subzonas: mantém os índices gerais do Plano Diretor para a SZ 2 e altera algumas prescrições da SZ 3, reduzindo a taxa de ocupação (limitada a 20 %) e o Coeficiente de aproveitamento (1,0). Essa redução da intensidade do potencial construtivo nessa subzona, ainda que em níveis inferiores às necessidades de proteção da área (forte fragilidade ambiental), representou uma primeira tentativa de ajustar certa permissividade na ocupação do solo do lugar com os níveis de fragilidade ambiental, inclusive em seus aspectos histórico-sociais, sem negar, entretanto, a possibilidade de instalação da Marina Náutica.

Figura 6: Proposta de construção da Marina Náutica na ZPA: relação com as áreas de APP e o Rio Potengi



Fonte: Ministério Público do RN (2010) e jornal Tribuna do Norte, em 26 de agosto de 2012.[13]

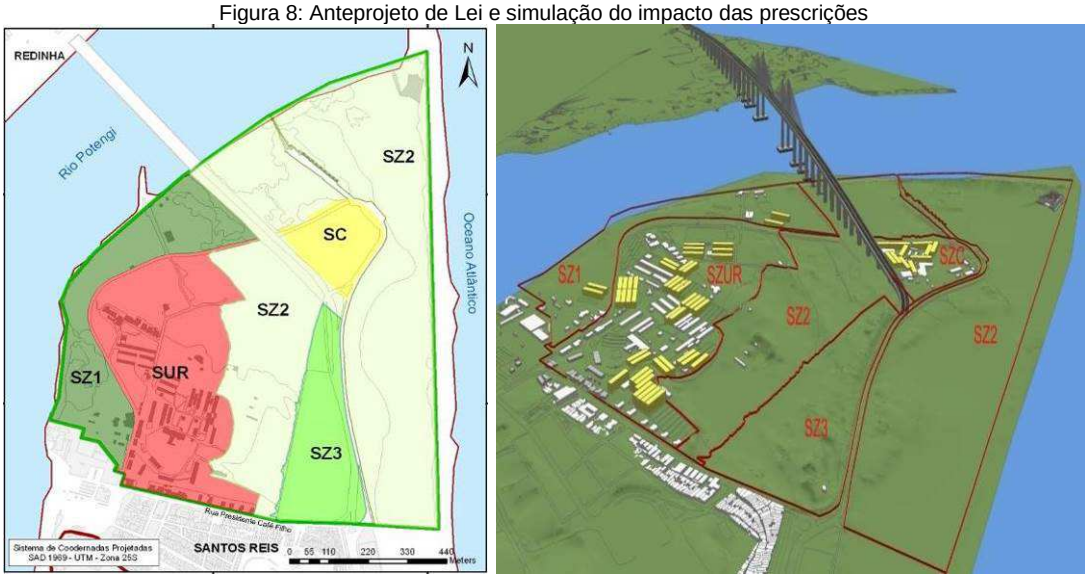
Entre os outros setores públicos que contribuíram para o avanço da ideia da Marina Náutica e a formação de um consenso, naquele momento, com os agentes públicos

privados atuantes naquele momento, destaca-se o IPHAN, quando emitiu um parecer favorável a construção da ponte, minimizando os efeitos dessa ação na área de entorno do tombamento do Forte dos Reis Magos.

O segundo momento do processo de regulamentação da ZPA 7 consiste na análise das propostas resultantes dos ajustes realizados do Projeto de Lei e substitutivos de 2007/2008. Conforme referido na seção anterior o conteúdo dessas propostas reflete as preocupações do Ministério Público relacionadas com a proteção dos ambientes naturais, que não estavam devidamente contemplados nas propostas anteriores, conforme foi elucidado pelo Laudo técnico referido. Das duas propostas, uma foi objeto de análise e crítica do Laudo (Anteprojeto de Lei e relatório da SEMURB, 2010), e a outra consiste da última proposta do executivo, também denominada "Proposta Consensuada", cujo conteúdo foi resultante das negociações entre este e o Ministério Público, com base nas conclusões do laudo Pericial, e por isso, apresenta poucas diferenças em relação a primeira.

O anteprojeto de lei foi concluído em junho de 2010 (SEMURB, 2010) e apresentado à sociedade por meio do Conplam em setembro de 2010. As diferenças entre esta proposta e as duas anteriores, se fazem, principalmente, no zoneamento. O Anteprojeto divide a área em cinco subzonas, diferente das três das propostas anteriores sendo: três na categoria Subzona de Preservação (SZ 1, SZ 2 e SZ 3), uma na categoria Subzona de Conservação (SC) e outra na categoria Subzona de Uso Restrito (SUR), conforme pode ser observado na (Figura 8). O laudo concluiu que em relação ao substitutivo, a subzona de Preservação é consideravelmente ampliada, incluindo quase todos os espaços naturais da ZPA 7, exceto parte da vegetação natural fixadora de dunas na porção central da ZPA, próxima à Subzona de Uso Restrito que delimita o 17º GAC.

Figura 8: Anteprojeto de Lei e simulação do impacto das prescrições



Fonte: Ministério Público do RN, 2010.

Por outro lado, essa proposta adota níveis de permissividade controlada, e estabelece prescrições urbanísticas para edificar nas três subzonas, excetuando apenas a subzona de Preservação 2, que corresponde agora a maior porção de terra da ZPA, envolvendo, além das anteriores subzonas de preservação, áreas frágeis que não estavam protegidas nas propostas anteriores, incluindo as áreas de manguezais, dificultando a instalação da Marina Náutica [14]. Entretanto, o laudo também concluiu

que apesar do aumento das restrições urbanísticas, estas ainda são inadequadas, considerando os níveis de fragilidade ambiental das duas subzonas, especialmente da subzona 3, que não possui qualquer tipo de construção e, mesmo tendo sofrido agressões em seu meio natural, é ainda passível de recuperação.

Cabe destacar, ainda, que para as Subzonas de Conservação (SZC) e de Uso Restrito (SZUR) o anteprojeto de Lei apresenta-se como uma alternativa visivelmente mais restritiva que as propostas anteriores. Para a subzona de conservação, agora limitada à área do antigo Círculo militar, mantém, porém, a admissibilidade de 20% que coincide com a taxa de impermeabilidade, restringindo as taxas de ocupação e de impermeabilidade, que antes eram de 80% (limites da 082/07 do PDN), para 35% e 45% respectivamente, as quais associadas à redução do coeficiente de aproveitamento (0,45) diminuem consideravelmente a projeção do potencial construtivo da área.

As alterações no zoneamento e nas respectivas condições para edificar inseridas nessa proposta, que também foram incorporadas à "Proposta *Consensuada*", quase integralmente, têm sido as responsáveis pelas resistências dos setores públicos e privados em aceitá-las. Conforme referido anteriormente, a proposta produziu reações diferentes em alguns representantes desses setores, que haviam conseguido imprimir as suas ideias sobre as estratégias de ocupação da área nas propostas anteriores. No setor público, foi acrescida uma dificuldade, oriunda da corporação militar, devido a ampliação das restrições urbanísticas nas frações que ocupa, seja na Subzona de Preservação, (ZS2 eZS3), seja na de Uso Restrito (SUR). O novo zoneamento pôs em evidência:

> [..]alguns constrangimentos entre os dois Estados: o representado pela Corporação militar que, como proprietário de uma área pública, atuou como promotor imobiliário no processo de negociação e venda dessa área, e o Estado regulador e executor da proposta, que tenta imprimir um regramento urbanístico e ambiental, que atenda aos interesses coletivos (Ataíde et al, 2014, p. 18).

A corporação também apresentou o argumento da segurança nacional, mas agregou outros, inclusive contraditórios.

> Na última proposta uma parte da área ocupada pelo quartel (Margem sul da Ponte) foi delimitada como subzona de Preservação, restringindo a ampliação dos espaços construídos. Outra parte, na margem do rio, foi delimitada como Subzona de Conservação, que admite a presença de novas atividades e construções, inclusive de lazer, com baixa intensidade construtiva. Nos dois casos, o exército argumenta a incompatibilidade da proposta com as necessidades e especificidades das operações da corporação. De um lado, alega a necessidade de maior flexibilidade nos espaços classificados como de Preservação para expansão das suas instalações, e de outro, recusando-se a compartilhar o uso das margens do rio com a sociedade, alega que, em razão da segurança nacional, não pode haver a circulação de pessoas externas à corporação na fração da ZPA que margeia o Rio (Ataíde et al, 2014, p.18)

Além da reação do Exército que hoje ocupa 55,56 por cento (59, 83 ha) da superfície da ZPA, alguns setores da administração municipal, ligados ao turismo e associados a outros grupos econômicos, reagiram aos níveis de proteção (Preservação) aplicados as áreas antes cobiçadas para a instalação da Marina Náutica, por considerá-las incompatíveis com as potencialidades turísticas do lugar que, segundo eles, deveriam ser aproveitadas para impulsionar o desenvolvimento do turismo no município.
Cabe salientar, ainda, que, considerando a posição estratégica da área e a vizinhança com o Forte dos Reis Magos, o argumento da segurança nacional não se reflete nas

decisões tomadas pela corporação para o fracionamento da área atualmente ocupada pelo quartel, que foi reduzida desde as negociações para a construção da Ponte Newton Navarro na década de 1990. Para essa construção, que exigia reserva de áreas nas suas margens (30m de cada lado), o exército realizou algumas operações com o governo do estado e com os promotores imobiliários (permutas), esse último envolvendo uma parte da área do quartel, na fração norte, em frente para o mar, delimitada por esta proposta como Subzona de Preservação 3 (ZS3)[15].

Em razão dessas dificuldades, o executivo municipal não tem dado seguimento ao processo de discussão dessa proposta nos órgãos de controle social, comprometendo o seu envio ao legislativo municipal. Enquanto isso, os setores interessados no desenvolvimento do turismo náutico continuam pressionando o município para proceder outra modificação, incorporando, outra vez as suas demandas.

CONCLUSÕES

Apesar do município de Natal possuir um marco normativo urbanístico e ambiental avançado e atualizado no contexto nacional, as dificuldades para a sua implementação permanecem. Estas, não se limitam aos conflitos apresentados, mas ao próprio modelo de gestão e a compreensão dos setores envolvidos sobre os objetivos da proteção ambiental. É fato que, como em outras frações delimitadas como ZPA, os processos de consolidação da ocupação do solo dificultam a aplicação de alguns níveis de proteção, com vistas ao cumprimento das funções socioambientais e histórico-culturais do lugar. Tratando-se da ZPA 7, a localização estratégica na franja litorânea, em um contexto em que esses espaços, cada vez mais, adquirem valor imobiliário e atraem à atenção dos agentes econômicos, os objetivos de proteção na perspectiva da justiça ambiental ficam comprometidos e enfrentam algum tipo de oposição.

Por outro lado, na disputa pela ocupação desses espaços, os agentes também agregam argumentos que se fundamentam na ideia de um equilíbrio ambiental denominado de menos conservador e adaptado às características e potencialidades do lugar, ainda que nestas últimas as econômicas ganhem destaque. As reações do exercito e dos setores ligados ao turismo (públicos e privados) expressam bem essa situação: se antes, as estratégicas locacionais do primeiro se justificavam pelas funções militares do lugar, hoje também estão associadas ao desenvolvimento das potencialidades econômicas, principalmente, na perspectiva do turismo, na promoção imobiliária, e, pelo potencial paisagístico que agregam, como ativos ambientais nas duas atividades referidas.

NOTAS

[1] Categorias de proteção definidas na lei nº 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), parte estruturante da política Ambiental brasileira.

[2] Jean Loykine (1981) na análise que realiza sobre o papel do Estado como produtor do espaço e as dimensões da política urbana, considera as três dimensões: da regulação, das políticas setoriais e das

articulações. Lobato Corrêa, para quem, a ação Estado "tem sido complexa e variável tanto no tempo como no espaço, refletindo a dinâmica da sociedade da qual é parte constituinte". Jean Lojkine, 1981 e Ruth Ataíde 2013.

[3] Para essa conclusão, a autora também toma como referência as análises de David Harvey sobre o valor da natureza no processo de produção capitalista, desenvolvida no seu livro *Justice, nature and the geography of difference. Blackwell Publishers* (1996).

[4] Seguindo as determinações constitucionais (1988) e da Lei Orgânica (1990) o município desencadeou no início dessa década um processo de criação e revisão do seu marco normativo ambiental e urbanístico, resultando na aprovação do Código do Meio Ambiente do município e do novo Plano Diretor de1994 (Lei 07/94).

[5] Estamos considerando o papel desempenhado por esses espaços no crescimento da cidade, atuando como elementos indutores e inibidores a expansão territorial e estruturação social e econômica de alguns espaços da cidade ao longo do século XX, conforme demonstrado em artigo recente de uma das autoras em parceira com outros pesquisadores (Ataíde et al. 2014).

[6] Ministério Público do RN, 2010, p. 32-33.

[7] As Zonas de Proteção regulamentadas são: ZPA 1, ZPA2, ZPA3, ZPA4, ZPA5, sendo que as ZPAs 3 e 4 encontram-se com os seus regramentos em processo de revisão e discussão, desde 2008.

[8] A ZET 3 envolve toda a faixa litorânea subdividida em por três frações, que estabelecem, através do controle de gabarito da zona costeira, à proteção da paisagem e do patrimônio histórico (proteção do sítio onde se insere o Forte dos Reis Magos), como estratégia de desenvolvimento do turismo.

[9] Como "*Orla com Urbanização Consolidada* considera-se *(...)* "às áreas de médio a alto adensamento de construções e população, apresentando paisagens altamente antropizadas, com uma multiplicidade de usos e um alto potencial de poluição sanitária e estética. Trata-se da orla claramente citadina, que varia de acordo com os níveis da hierarquia urbana" (Brasil, 2006, p. 31-33).

[10] Como Área de Preservação Permanente (APP) se considera a "área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas" (Código Florestal, Art. 3º, II 2012). Ver ainda o Capítulo II, seção I Art. 4º, IV a VII, que trata das definições delimitações das Áreas de Preservação Permanente e a Resolução CONAMA no 303/2002

[11] A estrutura de gestão do Plano Diretor estabelece que a sua regulamentação seja submetida à aprovação dos órgãos de controle social, e o funcionamento prevê que antes do envio das propostas ao Legislativo Municipal, elas sejam submetidas a, pelo menos, 04 conselhos setoriais, entre eles o Conplam e o Conselho das Cidades, este último definido como órgão central do sistema de gestão do planejamento do município (Natal, 2007).

[12] "No Projeto de Lei a ZS 2 (Conservação) envolve a área do antigo Círculo Militar e as áreas de mangues localizadas entre a passarela de acesso ao Forte e a Ponte Newton Navarro, às margens do Rio Potengi e a ZS 3 corresponde à área ocupada pelo 17º GAC e demais instalações e áreas militares. No Substitutivo a denominação se inverte, mas a classificação das áreas é a mesma". (Ministério Púbico do RN, 2012, p. 52).

[13] Artigo de Yuno Silva intitulado " a cidade não saiu do papel", publicado no jornal Tribuna do Norte. Natal, RN, em 26 de Agosto de 2012 (http://tribunadonorte.com.br/print.php?not_id=229830)

[14] Para as subzonas de Preservação 1 e 3 estabelece taxas de ocupação correspondente a 5% da superfície, gabarito máximo de 1 pavimento limitado a 7,0 m, e coeficiente de aproveitamento de 0,5.

[15] Por ocasião da construção da Ponte Newton Navarro, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) emitiu um parecer estabelecendo condições especiais de ocupação nas suas faixas lindeiras, inseridas na área delimitada como "Área de Entorno do Forte" que envolve a "Área de Tombamento do Forte" (poligonal de 1.320 m a partir do Forte). (IPHAN, 1995)

REFERENCIAS

ATAIDE, Ruth et al. Infraestruturas militares e regulação urbanística e ambiental como estratégias de controle da expansão urbana de Natal, RN: consensos e dissensos**.** XIII Colóquio *Internacional de Geocrítica: EL CONTROL DEL ESPACIO Y LOS ESPACIOS DE CONTROL***.** [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 05 a 10 de Maio de 2014. <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/miriam%20hermi%20zaar.pdf>. [ISSN 1138-9796].

ATAIDE, 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. Brasil.* Tese de doutorado orientada pela professora Drª Mercedes Tatjer. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2013. 608 p. Depósito Digital da Universidad de Barcelona <http://hdl.handle.net/2445/44990>.

ATAIDE, Ruth et al. *Sistema de espaços Livres em Natal (RN). Zonas de proteção ambiental como elementos estruturantes*. In CAMPOS, Ana Cecília Arruda et al (Orgs). *Quadro dos sistemas de espaços livres nas cidades brasileiras*. São Paulo: FAUSP, 2012. 368p.

BRASIL. *Lei Federal no 9.985*, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. Brasília: MMA, 2000.

BRASIL. *Lei Federal no 10.257*, de 10 de julho de 2001, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana - Estatuto da Cidade. Brasília: MMA, 2000.

BRASIL. *Resolução CONAMA no 303,* de 20 de março de 2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.

BRASIL. *Decreto n°4.297*, de 10 de julho de 2002, que estabelece critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil.

BRASIL. *Lei Federal no 5.300,* de 07 de dezembro de 2004, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Ministério Público.

BRASÍL. Decreto Lei Federal Nº 9760/46 que dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Brasília: Ministério do Planejamento/SPU, 1946.

BRASÍLIA/IPHAN. Decreto Lei 025/37 que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília: Ministério da Cultura, 1949.

BRASÍLIA/IPHAN. *Parecer técnico sobre o processo de concessão das áreas do entorno do Forte do Reis Magos para a Construção da Ponte Newton Navarro***.** Rio de Janeiro: OFICIO GAB/DEPROT/RJ/Nº 178/95 de 27 de Outubro de 1995.

BRASIL/MMA/MPOG. *Projeto orla: manual de gestão* / Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MMA, 2006.

Cestaro, Luiz Antônio et al. Zoneamento de Áreas de Proteção Ambiental urbanas. O exemplo da Zona de Proteção Ambiental 7 em Natal, RN. *Revista GEONORTE*, Edição Especial, V.3, N.4, 2012. < Http://www.revistageonorte.ufam.edu.br/attachments/009_(zoneamento%20de%20%c3%81reas%20de%20prote%c3%87%c3%83o%20ambiental%20urbanas.%20).pdf> Acesso em:16:05:2014.

CORREIA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. Rio de Janeiro: Ática, 1989.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In COSTA, Geraldo Magela y MENDONZA, Jupira Gomes (Orgs.). *Planejamento urbano no Brasil. Trajetória, avanços e perspectivas.* Belo Horizonte/MG: C/Arte, p. 80-92, 2008*.* 300p.

HARVEY, David. *Justice, nature and the geography of difference*. Blackwell Publishers, 1996.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RN. *Implicações ambientais e urbanísticas decorrentes das propostas de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 7 (ZPA 7), município de Natal / RN – Laudo Pericial***.** Natal: FUNPEC / UFRN / MP - RN, 2010.

NATAL. *Lei Municipal no 4.100***,** de 19 de junho de 1992, que dispõe sobre o Código do Meio Ambiente do Município do Natal.

NATAL. *Lei Complementar Nº 07*, de 05 de agosto de 1994, dispõe sobre o Plano Diretor de Natal.Natal: DOM, 1994.

NATAL. *Lei Complementar Nº 082*, de 21 de jun 2007, que dispõe sobre o Plano Diretor de Natal. Natal: DOM, 1994.

RIO DO GRANDE DO NORTE*. Lei Estadual Nº6950/96* que dispõe sobre o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Natal: SEPLAN/RN, 1996.

RIO DO GRANDE DO NORTE. *Lei Estadual do RN n° 7.872 de 2000*, que dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Oriental do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Natal: SEPLAN/RN, 2000.

SÀ CARNEIRO A. R. e MESQUITA, Liena B. *Os espaços livres do Recife*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2000.

SEMURB/PMN. *Zona de Proteção Ambiental 7, Forte dos Reis Magos e seu entorno-Relatório.* Natal: SEMURB. 83 p. 2010.

SEMURB/PMN. *Substitutivo ao Projeto de Lei 161/2007* que dispõe sobre a regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 07(ZPA 7) do município de Natal. Natal: Semurb, 2008.

SEMURB /PMN. *Projeto de Lei 161/2007* que dispõe sobre a regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 07(ZPA 7) do município de Natal. Natal: Semurb, 2007.

TÂNGARI, V. R. *et al*. *Sistema de espaços livres*: o cotidiano, apropriações e ausências. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2009.