

Scripta Nova

REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98

Vol. XVIII, núm. 493 (20), 1 de noviembre de 2014

[Nueva serie de *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*]

INFRAESTRUTURAS MILITARES E REGULAÇÃO URBANÍSTICA E AMBIENTAL COMO ESTRATÉGIAS DE CONTROLE DA EXPANSÃO URBANA DE NATAL, RN. CONSENSOS E DISSENSOS

Ruth Ataíde

Miriam Hermi Zaar

Miss Lene Pereira

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Infraestruturas militares e regulação urbanística e ambiental como estratégias de controle da expansão urbana de Natal, RN. Consensos e dissensos (Resumo)

As áreas militares tiveram um papel fundamental em dois processos contraditórios e ao mesmo tempo complementares, que configuraram os bairros centrais da área urbana de Natal. Por um lado, atuaram como indutoras do crescimento territorial, por outro, constituíram um obstáculo ao seu crescimento em determinadas direções. Nossa análise contempla dois momentos e destaca as diferentes atitudes do Estado e das instituições militares respeito às estratégias de uso e ocupação, e de controle e de proteção das Zonas de Proteção Ambiental a partir da sua delimitação em 2007.

Palavras chave: áreas militares, regulação urbanística ambiental, estratégias de controle da expansão urbana de Natal/ Brasil, Zonas de Proteção Ambiental.

Military infrastructure and urban environmental regulation as strategies of control urban growths of Natal, RN. Consensus and dissent (Abstract)

Military areas played a key role in two contradictory and complementary processes that configured the central districts of the urban area of Natal. On the one hand, acted as inducers of territorial growth, on the other, constituted an obstacle to its growth in certain directions. Our analysis to comprise two moments and highlights the different attitudes of the state, and military institutions respect the strategies use and occupancy, and control and protection of Areas of Environmental Protection from its delimitation in 2007.

Key words: military areas, urban environmental regulation, strategies of control urban growths of Natal/Brasil, Areas of Environmental Protection.

O processo de constituição e evolução do urbano tem sido objeto de estudo sob diferentes perspectivas teóricas e despertado o interesse da produção científica mundial, nos seus diversos campos do conhecimento, especialmente, a partir da segunda metade do século XX. O interesse pelo tema toma impulso a partir da constatação de que a cidade, sendo socialmente produzida e, também, produto das relações econômicas, se constitui, por excelência, um espaço de conflitos¹.

Entre as perspectivas de análise se destacam as relacionadas com a constituição e evolução da forma da cidade, os processos geradores e as estratégias de controle, o que remete para compreensão da atuação dos agentes que produzem e consomem esse espaço, e que expressam diferentes interesses². Neste contexto, o território, entendido como um espaço definido e delimitado por e a partir das relações de poder, que se deram historicamente, sendo, portanto, resultado das relações sociais, se apresenta como meio e condição para a realização das diferentes estratégias³.

Para entender esses processos recorreremos às reflexões de Roberto Lobato Corrêa quando afirma que o espaço urbano, como qualquer outro objeto social, pode ser abordado segundo um paradigma de consenso ou de conflito, e, “fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas”. Como esforço para identificar e qualificar os diferentes interesses dos agentes, o autor apresenta quatro grupos: a) os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; b) os proprietários fundiários; c) os promotores imobiliários; d) o Estado; e) os grupos sociais excluídos⁴.

A presente análise coloca em evidência, principalmente, a ação do Estado, que tem ocupado posição de destaque no processo de constituição do urbano em Natal. Além disso, e de forma secundária e associada a este, também se pontua a participação dos outros agentes, a qual se evidencia no dinamismo da evolução da estrutura física da cidade em diferentes momentos. Tratando-se do Estado, a análise revela que a sua ação não se limita ao campo da política urbana, nos termos definidos por Jean Loykine, que considera as três dimensões: da regulação, das políticas setoriais e das articulações⁵. A ação desse agente no território do município, além de apresentarem-se como estruturante, expressa interesses diferentes, que correspondem a diferentes períodos históricos, o de proprietário fundiário e de regulador. As ações dos grupos excluídos também são referidas pontualmente, especialmente, na relação com o Estado regulador. Essas diferenciações também são explicadas por 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”⁶. Segundo o autor, abrange, desde o direito de desapropriação e regulamentação do uso do solo até a taxação de terrenos subutilizados, os investimentos públicos na produção do espaço e os mecanismos de crédito à habitação.

A condução da análise por este caminho nos permite compreender como os elementos estruturadores do tecido urbano em Natal tem se articulado historicamente e espacialmente.

¹ Nessa perspectiva de análise também se incluem as contribuições de Horacio Capel (2002, 1983), Manual Castells (1972), Henri Lefebvre (2001), Ana Fani Carlos (1994, 2011), Roberto Lobato Correia (1989), Milton Santos (1997), Ângela Ferreira (1996), entre outros.

² Roberto Lobato Corrêa, (1989) e Debiagege, apud Ângela Ferreira, 1996, p. 37.

³ Sobre este tema ver entre outros os trabalhos de Claude Raffestin (1988) e Marcelo José Lopes de Souza (1995).

⁴ Roberto Lobato Corrêa, 1989, p. 9 e 12.

⁵ Jean Loykine, 1981; Ruth Ataíde, 2013.

⁶ Roberto Lobato Corrêa, 1989, p. 24-29.

Como tais, se considera as delimitações conceituais propostas por Phillipe Panerai quando, associando-se a outros autores, afirma o papel dos quatro elementos principais (o edifício, o lote, a quadra e a rua), introduz esquemas de análise que nos permitem identificar, entre outros, os elementos indutores, os limites, as barreiras e as estruturas que permanecem tempo, etc⁷. Nessa perspectiva, também é possível estabelecer vínculos com a ação dos agentes produtores nesse espaço construído e perceber que, além dos proprietários fundiários, loteadores, promotores e construtores imobiliários, consumidores, o Estado exerceu um papel determinante na estrutura física da cidade.

Nesse contexto se situa o presente trabalho que tem por objetivo analisar a ação do Estado no processo de produção e constituição do espaço urbano em Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte, Brasil, cuja superfície é aproximadamente 167 Km². Grande parte da sua configuração urbana atual é resultado do processo de implantação de instalações militares durante a Segunda Guerra Mundial, quando a cidade, devido a sua posição geográfica assumiu um papel estratégico. Os acordos estabelecidos entre Estados Unidos da América e Brasil, assinados pelos Presidentes Roosevelt e Getúlio Vargas, reorganizaram a ocupação do solo natalense com a instalação de diversas infraestruturas militares como abrigo e base de operações das Forças Armadas Brasileiras e Norte-americanas, sob o comando da primeira.

Como infraestrutura militar consideram-se as bases de operação das armas do Brasil (exército, marinha e aeronáutica) e os espaços de moradia (vilas militares) construídos para abrigar o contingente populacional militar que se deslocou para Natal naquele período. Para entender o processo de expansão territorial do município de Natal, considerado totalmente urbano desde a década de 1980, desenvolvemos uma análise a partir destas infraestruturas que cumpriram a função de elementos indutores/ inibidores no processo e ocupação do solo e, conseqüentemente na reprodução do território natalense.

Nesse sentido, a nossa análise contempla dois momentos. Em um primeiro, a perspectiva do Estado proprietário fundiário e produtor do espaço, que aborda a expansão e consolidação dos bairros centrais, a partir da década de 1940, na qual as bases e as vilas militares tiveram um papel fundamental. Um papel que, em um primeiro momento significou uma reorganização espacial em função de forças externas, marcadas pela contingência de um conflito, a Segunda Guerra Mundial, mas que criaram “rugosidades” que determinaram a expansão da cidade nas décadas seguintes. Tratou-se de um processo urbano que promoveu uma articulação dialética entre o local y o global e que a exemplo de outras cidades se constituiu total ou parcialmente sob a orientação de um Estado keynesiano. No caso natalense, este processo se produziu por um estímulo internacional específico e conjuntural, a Segunda Guerra Mundial.

Em um segundo momento, na perspectiva do Estado regulador, desenvolvemos uma análise sobre a configuração resultante da delimitação de algumas áreas como Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs), onde (e no entorno das quais) a presença da ocupação militar tem reforçado as suas funções de limite e / ou barreira ao crescimento da cidade. Nestas áreas, denominadas de ZPA 6, ZPA 7 e ZPA10 e localizadas na zona costeira, enfatizamos as diferentes atitudes do Estado, em especial, das instituições militares respeito às estratégias de proteção ambiental que as fundamentam.

⁷ As “estruturas que permanecem” são também definidas como “pontos de cristalização” (Vicente Del Rio, 1990). O conceito de permanência foi desenvolvido inicialmente por Aldo Rossi (1995). Ver também Horacio Capel (2002) e Manuel de Solá-Morales (1993).

As infraestruturas militares no processo de expansão urbana

A ocupação do território onde atualmente se localiza a cidade de Natal teve início em 1598, tendo como estratégico a Fortaleza dos Reis Magos, fato que remete para uma função militar desde as origens. O povoado, constituído por um pequeno aglomerado de casas localizadas num plano a mais alto, onde hoje se localiza o bairro da Cidade Alta, foi elevado à categoria de cidade em 1599⁸. Entretanto, até meados do século XIX, a ocupação ainda se concentrava nos limites desse bairro e do seu vizinho, Ribeira, os quais, embora separados por uma barreira natural (alagadiços provenientes do transbordamento do Rio Potengi) definiam, os limites da área urbana do município e se caracterizavam pela baixa densidade populacional e a presença da atividade comercial. A superação das barreiras e o estabelecimento da continuidade do tecido urbano, tal como se apresenta hoje, começou a se desenhar a partir da construção de equipamentos institucionais, eixos viários e instalação de bondes elétricos, conectando os dois bairros, todos impulsionados pelas demandas das atividades portuárias, que se instalaram e se consolidaram no bairro da Ribeira entre o último quartel do século XIX e o primeiro do século XX⁹. Simultaneamente, o Bairro Cidade Alta ganhou importância, quando passou a sediar atividades institucionais, como a sede do governo da província, outras unidades da administração pública, o mercado público, o Liceu Industrial, entre outros.

A partir do início do século XX, outros aglomerados contíguos a esses limites também começaram a se destacar na paisagem da cidade, revelando uma expansão territorial nos seus respectivos entornos. Entre esses se destacam os atuais bairros das Rocas, do Alecrim, de Santos Reis (margens do Rio Potengi), de Areia Preta, da Praia do Meio (litoral Atlântico), e, em direção ao platô, também a leste da Cidade Alta, os bairros de Petrópolis e Tirol, cujo processo de formação teve origem no então bairro da Cidade Nova (3º da cidade), criado com um plano de expansão que levava o mesmo nome e que foi concluído em 1904.

Com um traçado reticulado que rompia com a irregularidade e as linhas curvas das ruas, próprias da cidade colonial e dominante nos bairros referidos, este plano estabeleceu as bases para o atual sistema viário principal. Conforme demonstra Ângela Ferreira o prolongamento de alguns eixos, estabelecidos naquele plano, orientou o processo de expansão de uma parte da cidade, com destaque para o eixo Centro-Sul e algumas vias transversais¹⁰. Estes mesmos eixos também estavam presentes nos Planos urbanísticos que se seguiram ao da Cidade Nova, como o Plano de Sistematização da Cidade de Natal (Plano Palumbo, 1929) e o Plano Geral de Obras (1935), que além de afirmarem a ocupação no bairro da Cidade Nova, incorporam proposições algumas áreas da cidade, incluindo os eixos viários, onde, mais tarde, se instalaram algumas das infraestruturas militares (bairros de Santos Reis e Tirol).

É nesse contexto urbano que a cidade se insere na Segunda Guerra Mundial, servindo de base de operações e procurando adaptar-se às demandas por equipamentos (atividades militares espaços de moradia, lazer, etc.). Com a chegada dos militares americanos e brasileiros em Natal, toda a área urbana consolidada, delimitada pelos bairros referidos, ganhou importância política, social e econômica. Além disso, essa importância se evidenciou com a chegada de

⁸ Nesses bairros ainda podem ser vistos alguns elementos da primeira vila colonial, os quais foram construídos com a retomada do território pelos portugueses a partir da segunda metade do século XIV, com destaque para (...) as igrejas, a praça central (Atual André de Albuquerque), onde se encontra o marco Zero da Cidade.

⁹ Durante o XIX e a primeira metade do século XX o bairro da Ribeira se consolidou como entreposto comercial, devido, a concentração de diversas atividades, a malha ferroviária, do porto, etc. (Luís Câmara Cascudo, 1999).

¹⁰ Ângela Ferreira, 1996.

imigrantes, a expansão da produção imobiliária para fins residenciais, as atividades econômicas e de serviços, inclusive nos bairros posicionados na periferia dessa área, como o das Rocas, ocupado por pescadores e operários até o final do século XIX ou do Alecrim, ocupado basicamente por trabalhadores agrícolas e comerciantes oriundos do interior do estado do Rio Grande do Norte.

As infraestruturas militares: Quartéis e vilas militares

Os espaços ocupados pelos quartéis correspondem a significativas frações territoriais do município¹¹. As corporações da Marinha e do Exército, se localizavam em Natal e a da Aeronáutica, representada pela Base Aérea de Parnamirim (*Parnamirim Field*, 1942), ainda em operação, no vizinho município de Parnamirim.

Tratando-se dos quartéis localizados em Natal, os mesmos estavam localizados nas Zonas Leste e Nordeste: a) O 7º Batalhão de Engenharia de Combate (Exército, 1935), localizado no atual bairro de Nova Descoberta, afastado da área urbana consolidada abrigou várias unidades militares (Batalhão de Caçadores, Regimento de Artilharia Anti-Aérea, Batalhão de Carros de Combate Leve, 7ª Companhia de Engenharia); b) A Base Naval Ary Parreiras (Marinha, 1941) que incluía instalações militares, residenciais e de lazer no seu interior; c) O 16º Regimento de Infantaria Motorizado (Exército, 1941), instalado nas proximidades do Bairro Tirol, compreendia instalações militares e de moradia (como extensão), ao longo da Av. Hermes da Fonseca (antiga *Parnamirim Road*); d) O 17º Grupamento de Artilharia de Campanha (Exército, 1942), situado a margem direita da foz do Rio Potengi abrangia uma faixa que se estendia até a Fortaleza dos Reis Magos e as vilas militares, estas últimas localizadas no seu interior e nos limites da atual Av. Café Filho.

Além dessas infraestruturas que, por vezes incorporavam todas as funções demandadas pelas corporações, e por vezes só as militares, foram construídas vilas militares (conjuntos habitacionais) em outras frações urbanas, para atender as demandas por moradia do contingente militar. Esses conjuntos se localizavam nas proximidades dos quartéis, em áreas periféricas contíguas a estes ou à malha urbana existente e próximas a eixos viários, que facilitassem as conexões entre as unidades. Entre essas se destacam as duas Vilas de Graduados da Marinha, localizadas no Alecrim e outras de menores dimensões ocupadas pela *Marine Curpus* que se fixou na Rua Seridó, pelos pilotos da *Air Transport Command* que se concentraram na Avenida Deodoro, além de um pronto socorro e clubes na Ribeira e Petrópolis¹². Todas se conectavam ao Porto de Natal (Bairro da Ribeira) e a Base de Hidroaviões da Limpa (Bairro de Santos Reis), através da *Parnamirim Road* (Figura 1).

Nesse contexto, as vilas militares de Natal, que ainda hoje se destacam na paisagem da cidade devido à sua localização, urbanismo próprio, tipologia e estilo arquitetônicos, seguiram o padrão das demais vilas militares brasileiras construídas entre as décadas de 1930 e 1960. Por este fato representaram o que Mariana Bonates e Márcio Valença definem como os primeiros movimentos de auto-segregação institucional, funcional em relação ao restante da cidade¹³.

¹¹ O Exército define as vilas militares do seu corpo militar como “Próprios Nacionais Residenciais”, conforme estabelece a Portaria nº 277, de 30 de abril de 2008, Art. 2º. I (Brasil, 2008). Também existem espaços de moradia coletiva (alojamentos) no interior das bases militares (quartéis) navais e aéreas que abrigam o pessoal do serviço militar obrigatório e os solteiros de baixa patente (Valença e Bonates, 2009).

¹² Maria do Livramento Clementino, 1995, p. 214.

¹³ Mariana Bonates e Márcio Valença, 2009, p. 3 e 19.

equipamentos, que orientados pelas necessidades de defesa e comunicação, estão sempre próximas aos portos (mar e rios para o Exército e Marinha) e dos aeroportos (Aeronáutica)¹⁷.

Durante a década de 1960, outra área do município de Natal passou a estar sob o controle militar. Trata-se do maciço dunar denominado “Morro do Careca”, localizado nos limites sul da cidade de Natal e sob a gestão e controle da Aeronáutica a partir da instalação das atividades do Centro de Lançamento de Foguetes Barreira do Inferno¹⁸, localizado no município de Parnamirim. Este processo de incorporação também exerceu um papel de destaque na configuração urbana e na paisagem litorânea do município.

Dinâmica e organização do território a partir das infraestruturas militares - alguns aspectos

Como já afirmamos anteriormente, a presença e permanência das infraestruturas militares no território municipal, desde a década de 1930, expressa diferentes significados, que correspondem a diversos períodos do processo de ocupação do solo do município e da construção de dois importantes eixos viários da cidade. Um deles corresponde a atual Avenida Alexandrino de Alencar (sentido Leste- Oeste) que conectava o 16º Batalhão de Infantaria à base Naval; e o outro se refere a Av. Hermes da Fonseca / Salgado Filho /BR 101 (antiga *Parnamirim Road*) que ainda se mantém como principal eixo de conexão entre o centro da cidade (Base de hidroaviões e 17º Grupo de Artilharia de Campanha) e a Base Aérea de Parnamirim, situada nas proximidades do Aeroporto Internacional Augusto Severo.

Além disso a instalação dos referidos equipamentos militares contribuíram a inibir ou limitar a instalação de outras atividades, tanto nas áreas que ocupam como no seu entorno. Se analisarmos a evolução dessa configuração pode-se observar a função desempenhada pelos mesmos, especialmente os localizados nos limites leste e oeste, bordas marítima e fluvial, constituindo-se, ao mesmo tempo, elementos de permanência ou cristalização, e elementos indutores do crescimento na direção sul e barreiras nas direções leste e oeste, nos termos definidos por Phillipe Panerai¹⁹.

Respeito a isso identificamos duas atitudes do Estado no processo de produção desse espaço. A primeira, não intencional expressada na construção das linhas de crescimento referidas e na afirmação das barreiras naturais ao crescimento, a partir da construção das infraestruturas militares nas suas bordas, que contribuíram para inibir ou limitar a instalação de outras atividades nas áreas ocupadas ou nas suas respectivas áreas de entorno. Nesta o Estado, embora atuando como proprietário fundiário e consumidor do próprio espaço, não tinha como objetivo claro a indução do crescimento da cidade nas direções onde foram instaladas as infraestruturas, uma vez que as escolhas estavam fundamentadas em estratégias militares.

Por outro lado, a instalação dessas infraestruturas no território contribuiu de forma determinante para o impulso da ação do setor imobiliário na cidade que, além de participar do

¹⁷ Essa estratégia é observada em todo território nacional, conforme demonstram Valença e Bonates, 2009.

¹⁸ Fundado em 1965, pela Força Aérea Brasileira (FAB), o Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI), conhecido simplesmente como Barreira do Inferno, é a primeira base de lançamento de foguetes da América do Sul. Está localizada na Rota do Sol, no município de Parnamirim, a 12 km de Natal, e integra o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (CTA), do Governo Federal. A sua construção, teve início em outubro de 1964 e foi concluída em maio de 1965. A instituição tal como funciona hoje foi inaugurada oficialmente em 12 de outubro de 1965.

¹⁹ Phillipe Panerai, 2006.

crescimento das atividades de comércio, serviços, residenciais e lazer, vai se materializar espacialmente na produção dos loteamentos, alguns como resultado de desmembramentos de parcelas localizadas nos espaços consolidados, outros, a maioria, nas áreas de expansão urbana (suburbanas e rurais)²⁰.

Segundo Ângela Ferreira o período compreendido pela segunda metade da década de 1940 e o início da década de 1960 (1946-1960), marca o aparecimento e florescimento do mercado imobiliário na cidade. Nesse período se produziu 62,2 por cento (138 loteamentos) do total dos loteamentos produzidos até 1989 (222 loteamentos), sendo a sua maioria (121, 54,5%) na década de 1950, nas zonas suburbanas e rurais. Por outro lado, a autora também chama a atenção para o fato de que, apesar dessa ação evidenciar o poder desse agente (promotor imobiliário) na produção do espaço do município, nos anos que sucederam à instalação das infraestruturas militares, a grande quantidade de loteamentos no período entre 1946 e 1960 pode ser considerada pouco expressiva, se comparada à superfície total ocupada pelo conjunto dos loteamentos. Esta corresponde a 18,1 por cento do total da superfície (53% da área disponível para edificar) ocupada posteriormente, pelos demais loteamentos realizados nas antigas zonas suburbanas e de expansão²¹.

Este processo de crescimento das atividades econômicas, associado ao surgimento de um grande número de loteamentos e a promoção imobiliária foi consequência direta das demandas geradas pelas instalações militares, que estavam presentes, principalmente, nos setores da construção militar e civil, alimentação, comércio, lazer e serviços em geral. Também houve uma grande demanda por imóveis que se destinavam, por exemplo, a hotéis, restaurantes, bares, residenciais de diversos padrões e que se situavam em diferentes bairros.

A intensificação destas atividades gerou um importante movimento migratório em direção à cidade Natal, proveniente principalmente do interior do Estado. Isto pode ser comprovado pelo seu aumento populacional, de 55.000 habitantes em 1940 para 103.000 em 1950, representando uma taxa de crescimento de 88,2 por cento, a maior no período compreendido entre 1900 e 2010²². Em 1960 a população era de 162.537 habitantes, correspondendo uma taxa de crescimento de 57 por cento, introduziu uma tendência das décadas posteriores, inclusive nas de 1970 e 1980, que corresponderam ao período de maior expansão territorial do município nas direções norte e sul, com a construção em massa de conjuntos habitacionais do Banco Nacional de Habitação.

Pode-se afirmar que, o período que compreendeu o final da Segunda Guerra Mundial e o início da década de 1970, quando tomou impulso o programa do Banco Nacional de Habitação e se retomou o debate sobre o Plano Diretor, toda expansão urbana esteve associada às infraestruturas militares já implantadas. Isto se produziu em função da importância que alguns eixos viários adquiriram a partir deste período, mas também devido aos equipamentos e

²⁰ Os limites da Zona urbana foram sendo redefinidos por meio de leis desde a década de 1940. A primeira lei (Lei nº 251 /47) incorporou onze bairros, incluindo todas as áreas consolidadas e estabelecendo um limite entre a Avenida Antônio Basílio e o bairro do Alecrim, que hoje correspondem aos espaços centrais da cidade. O restante do município foi dividido em área suburbana e de expansão nas seguintes delimitações do perímetro urbano (1974; 9984). Desde 1994 (Lei 07/94) toda a superfície do município foi definida como área urbana (Ferreira, 1996; Ataíde, 1994; 2013).

²¹ Ângela Ferreira, 1996, p. 170-172.

²² Dados do Instituto Brasileiro Geografia e Estatística (IBGE, 1991), citados por Ataíde, 2013 e Clementino, 1990.

serviços coletivos (pavimentação de vias, construção de praças, igrejas, centros comunitários, campos de futebol, quadras poliesportivas, clubes, etc.) instalados e construídos nas vilas militares, destinados ao usufruto dos militares, mas que também passaram a ser utilizados pela população residente nas proximidades.

A segunda etapa intencional, mais visível a partir da década de 1980, expressa à ação do Estado como agente regulador, por meio da aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais no controle do uso e da ocupação do solo sobre essas mesmas áreas e seus respectivos contornos territoriais. Nela se incluem os maciços dunares “Parque das Dunas” e “Morro do Careca” os quais possuem características físico-ambientais similares. Este último, em função das atividades da Barreira do Inferno, se incorporou ao território que está sob a gestão e controle da aeronáutica, localizada em Parnamirim, em território contínuo ao maciço dunar. Neste contexto temos uma distribuição das infraestruturas militares no território municipal que, apesar de concentradas, nos bairros centrais da cidade, atualmente se estendem aos limites exteriores do município.

Infraestruturas militares no contexto da proteção ambiental

Conforme demonstrado, do ponto de vista morfológico, a instalação e permanência das infraestruturas militares no município atuou como elementos indutores ou limitadores a expansão do seu território. Por outro lado, cabe ressaltar que, tais instalações também resultaram em importante legado à proteção da paisagem dessa porção territorial, contribuindo para a preservação dos atributos físico-ambientais presentes nesses espaços, representados pelas Dunas, vegetação de mangues e de Mata Atlântica, entre outros, que se mantiveram quase inalterados até os anos 1980, quando a presença do capital imobiliário era menos intensa e agressiva que nos dias atuais.

De fato, apesar das infraestruturas ocuparem grandes porções territoriais da mancha urbana de Natal, cujos limites sul circundavam a Av. Alexandrino de Alencar, as edificações ali instaladas se desenvolveram com baixa intensidade construtiva, realçando a manutenção de muitos espaços livres no seu interior. Além disso, também contribuíram para a conservação de outros espaços ambientalmente frágeis contíguos a elas, que incorporados às bases militares, passaram a ser utilizados para exercícios e treinamentos militares como os atualmente delimitados pelo Parque das Dunas e Morro do Careca.

Sob a gestão e controle exclusivo das corporações militares por mais de 40 anos esses espaços com pouca atividade construtiva terminam constituindo-se importantes ativos ambientais no contexto dos debates mundiais da década de 1970, que, com o avanço do processo de urbanização puseram em evidência a necessidade de conciliar o desenvolvimento urbano com a preservação dos recursos naturais. O momento coincide com a institucionalização do planejamento urbano no Brasil e a constatação da necessidade do controle urbanístico nas grandes cidades e capitais. Tal controle se traduziu na elaboração em massa de Planos Diretores Integrados, desencadeando a um processo de discussão sobre as particularidades desses espaços, especialmente, sobre as funções ambientais que desempenham no espaço urbano.

Tratando-se de Natal, tais ações se materializam no processo de elaboração do Plano Diretor de Organização físico-territorial de Natal (Lei 3.175/84), aprovado em 1984, mas cujas discussões tiveram início na década anterior (1970). Apesar de ser considerado tímido e

pouco eficaz no efetivo controle ambiental do município, o Plano colocou em evidencia o papel desempenhado por estes espaços na paisagem natalense e os incorporou no seu zoneamento, delimitando o atual Parque das Dunas e o Morro do Careca como Zonas de Preservação Permanente. Tal orientação também foi fundamentada pelo debate que se instalou na cidade em defesa da proteção desse maciço dunar e da paisagem da cidade a partir da segunda metade da década de 1970, com a ampla discussão sobre os impactos do projeto da de Via Costeira, um grande eixo viário nas bordas das dunas, na sua franja litorânea. Como resultado dessa discussão foi instituído o Parque das Dunas (1977) que teve o seu plano de Manejo aprovado em 1989.

A partir desses acontecimentos, o debate sobre o papel desses componentes ambientais na estrutura urbana da cidade ganha destaque, evidenciando diferentes discursos sobre a proteção dos mesmos, inclusive nas corporações militares. Desde a década de 1990, com a atualização do marco normativo urbanístico e ambiental, em especial o Código do Meio Ambiente (Lei 4.100/92) e o Plano Diretor de 1994 (Lei 07/94)²³, essas e outras áreas de relevante valor paisagístico passaram a integrar o zoneamento ambiental do município, sendo classificadas como Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs). Algumas delas envolvem ou tocam espaços ocupados pelas infraestruturas militares, de forma parcial ou total, exceto a Base Naval da Marinha (quartel e vilas militares), localizada às margens do Rio Potengi (igualmente protegido, considerando as características ambientais do lugar)²⁴, e pelas vilas militares que estão separadas dos quartéis²⁵. Considerando o objeto do presente trabalho nos detemos nas ZPAs 2, 7, 10 e 6, que envolvem ou tocam os espaços ocupados pelo 16º Batalhão de Infantaria (16 RI) e 7º Batalhão de Engenharia de Combate, 17º Grupo de Artilharia de Campanha, Farol de Mãe Luiza e Morro do Careca, respectivamente.

As Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs) no tecido urbano de Natal

Segundo o atual Plano Diretor (Lei Complementar nº 082 / 2007), a ZPA integra o seu macrozoneamento e se destina a “proteção, manutenção e recuperação dos aspectos ambientais, ecológicos, paisagísticos, históricos, arqueológicos, turísticos, culturais, arquitetônicos e científicos do município”²⁶. Nesse sentido compreende um tecido urbano descontínuo, representado por dez parcelas territoriais que guardam as características referidas, estando distribuído em todas as regiões administrativas do município, em especial na região sul, que abriga, de forma parcial ou total, cinco destas (ZPAs 1, 2, 3, 5 e 6). Outras duas se localizam na região leste, totalizando sete ZPAs entre essas duas regiões, cujas configurações espaciais mantêm relações com os espaços ocupados pelas infraestruturas militares, conforme pode ser observado no Quadro 1 e Figura 2.

Quatro dessas Zonas (ZPAs 2, 6, 7 e 10) são ocupadas, controladas ou utilizadas para treinamentos pelas infraestruturas militares e se localizam na faixa litorânea do município. Seus espaços têm como principal característica as especificidades da configuração físico-

²³ Natal, 1992; Natal, 1994.

²⁴ A Legislação ambiental federal (Código Florestal e as Resoluções do Conema) e municipal (Plano Diretor e Código do Meio Ambiente) estabelecem restrições à ocupação do solo às margens dos rios (Brasil, 2012 e Natal, 2007).

²⁵ As Vilas Militares da Marinha localizadas no interior do Alecrim, em eixos viários conectados com a Base Naval.

²⁶ As ZPAs não fazem parte do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (Brasil, 2000), mas os espaços que a delimitam, observados os limites das competências do município, exigem “proteção, manutenção e recuperação”.

ambiental, que se apresenta como um mosaico de ambientes naturais costeiros, evidenciando uma paisagem dominada pelos campos de Dunas, a vegetação da Mata Atlântica, as praias com ou sem arrecifes, e as águas do mar às suas margens²⁷, fato que contribuiu para a constituição de uma faixa linear (quase continua) de espaços protegidos com funções de segurança militar (Figura 1). Por outro lado, a exceção da ZPA 2 (2ª maior em extensão), que envolve o Parque das Dunas, as demais integrantes deste grupo não ocupam grandes superfícies territoriais do município²⁸.

Quadro 1.
As ZPAs no território municipal – destaque para as ZPAs 2, 6, 7 e 10.

Zonas de Proteção Ambiental	Área das ZPAs (ha)		Área das ZPAs / Superfície do município (%)	Região / Bairros envolvidos	
	Absoluta (ha)	%			
ZPAs ocupadas ou utilizadas pelas infraestruturas militares					
ZPA 2 - Parque das Dunas	1.080,166076	17,410	6,409	Região Sul / Bairros: Mãe Luíza, Tirol, Nova Descoberta, Lagoa Nova, Capim Macio e Ponta Negra	
ZPA 6 - Morro do Careca	363,171103	5,854	2,154	Região Sul / Bairro de Ponta Negra	
ZPA 7 - Fortaleza dos Reis Magos	107,041586	1,725	0,635	Região Leste / Bairro de Santos Reis	
ZPA 10 – Farol de Mãe Luíza	14,813099	0,239	0,087	Região Leste / Bairro de Mãe Luíza	
Subtotal 1	1.565,192864	25,30%	9,285		
Outras ZPAs					
ZPA 1	703,391862	11,337	4,173	Regiões Sul e Oeste/ Bairros de Candelária, Pitimbu e Cidade Nova	
ZPA 3	151,127215	2,436	0,896	Regiões Sul e Oeste/ Pitimbú e Pitimbú	
ZPA 4	649,548985	10,470	3,854	Região Oeste / Bairros de Felipe Camarão, Guarapes e Planalto	
ZPA 5	191,066782	3,080	1,133	Região Sul / Bairro de Ponta Negra	
ZPA 8	Setor A e B	1.585,983113	25,563	9,411	Região Norte / Bairros do Potengi, Redinha e Salinas
	Setor B	623,725352	10,053	3,700	Região Oeste / Bairros de Quintas, Nordeste, Bom Pastor, Felipe Camarão e Guarapes
	Total	2.209,708465	35,617	13,111	
ZPA 9	734,097531	11,832	4,355	Região Norte / Bairros de Lagoa Azul, Pajuçara e Redinha	
Subtotal 2	4624.127741	74,70%	27,44		
Total (subtotais 1+2)	6.189,319605	100%	36,725		

Fonte: Elaboração das autoras a partir de Ataíde, 2013 e Ministério Público do RN, 2012.

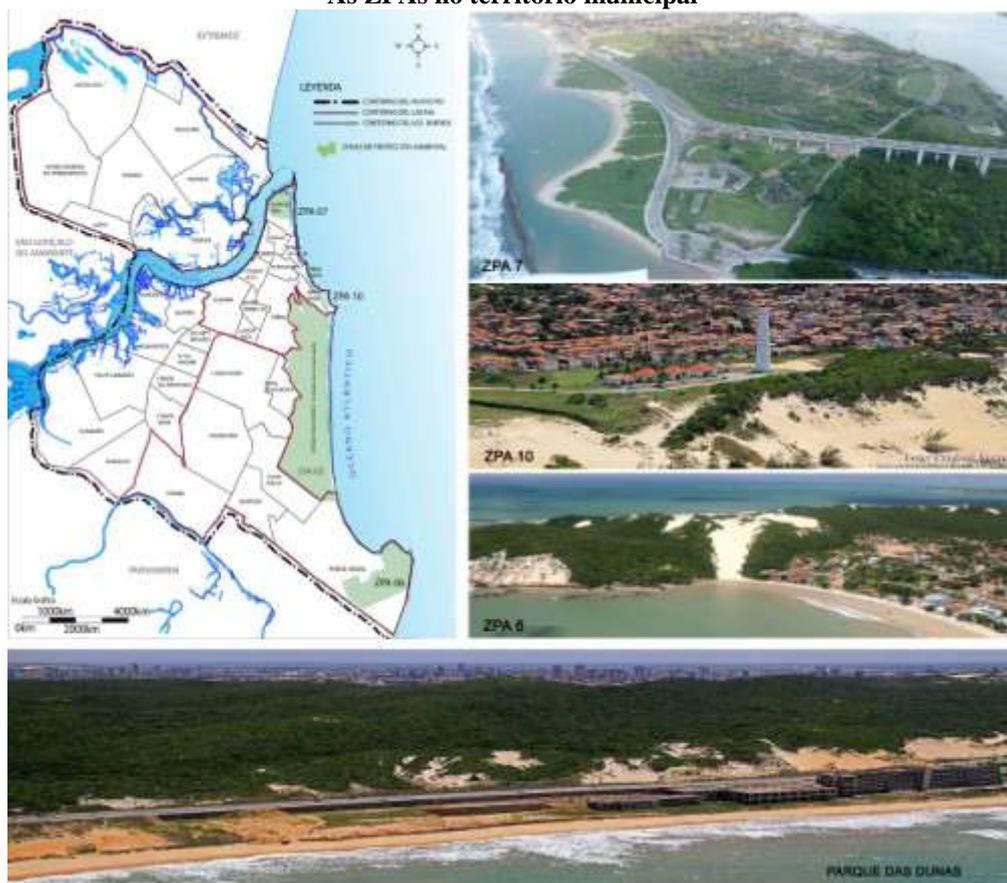
²⁷ Laudos Técnicos aplicados a regulamentação da ocupação do solo nas ZPAs (Ministério Público do Rio Grande do Norte, 2010, 2011, 2012) e o Decreto que regulamenta o Parque das Dunas (Rio Grande do Norte, 1979).

²⁸ O Maciço Dunar da ZPA 6 se estende até o Centro de Lançamentos da Barreira do Inferno em Parnamirim. Atualmente existe uma proposta do Sistema Estadual de Unidade de Conservação do estado do Rio Grande do Norte para a sua transformação em “Monumento Natural do Morro do Careca” (1.100,27 hectares) (Ministério Público do Rio Grande do Norte, 2011).

Considerando a expressividade da superfície do conjunto das ZPAs no território municipal, que corresponde a aproximadamente 37 por cento da área total do mesmo (Quadro 1), essas quatro ZPAs, envolvem uma superfície de pouco mais de 9,0 por cento, sendo 6,40 por cento pertencente ao Parque das Dunas. Em relação ao conjunto das superfícies das ZPAs, a presença dessas quatro zonas corresponde a pouco mais de 25 por cento do total, sendo 17,42 por cento só do Parque das Dunas. A maior superfície entre as dez ZPAs é a da ZPA8, localizada na região Norte, que envolve o ecossistema manguezal e estuário do Potengi/Jundiá²⁹.

No que se refere à relação com as infraestruturas militares, esta também se apresenta bastante diferenciada. A ZPA 6 é a única, cuja superfície, mesmo livre de ocupação por edificações, está integralmente controlada pelas Forças Armadas (Aeronáutica), sendo considerada área de segurança nacional em razão do contínuo territorial que estabelece com o Centro de Lançamentos da Barreira do Inferno em Parnamirim. Nas demais ZPAs a ocupação e o controle dos espaços delimitado por essas infraestruturas é parcial, seja com a presença de estruturas físicas permanentes (ZPA 7 e ZPA 10), seja pelas relações de vizinhança ou pelo uso para treinamentos e exercícios militares (ZPA 2).

Figura 2.
As ZPAs no território municipal



Fonte: Elaboração das autoras, sob base do Idema, 2006 a partir de Ataíde, 2013; Canindé Soares, 2011.

Nesse contexto, com a criação das ZPAs, ora delimitadas pelos espaços anteriormente ocupados por algumas infraestruturas militares, ora utilizadas, para treinamento e exercícios

²⁹ Prefeitura Municipal de Natal, 2007.

em razão das relações de vizinhança, o controle sobre a ocupação do solo nessas frações urbanas evidenciam a forte presença do Estado no processo de construção e reconstrução da cidade, que nos termos de Lobato Correia³⁰, se manifesta de diferentes formas: como produtor e consumidor desse espaço, na medida em que atua como proprietário fundiário desde a década de 1940, utilizando-o para as suas próprias necessidades de reprodução; como regulador quando, por meio das estratégias de planejamento e gestão urbana, instituiu regras de controle da ocupação do solo sobre os espaços de delimitados pelas ZPAs, incluindo os já considerados, como “de sua propriedade”³¹. A participação como agente regulador, uma das dimensões do planejamento urbano, nos termos definidos por Jean Lojkin³².

Em decorrência desses processos, uma terceira expressão da ação do Estado se manifesta na configuração do tecido urbano de Natal, quando se analisa a participação dessas infraestruturas na afirmação de alguns elementos indutores do seu crescimento. Entre esses elementos se destacam, de um lado, algumas linhas de crescimento no eixo leste-sul, e, de outro e ao mesmo tempo, a consolidação e ampliação dos limites e barreiras criadas desde a década de 1940, com a instalação das infraestruturas militares referidas.

A presença desses elementos pode ser vistas na Figura 2, que explicitam a consolidação dos seguintes eixos: 1) Hermes da Fonseca/Salgado Filho (antiga Parnamirim Road) que margeia o 16º Batalhão de Infantaria que, por extensão, potencializa a barreira natural e o limite institucional formada pela ZPA2, com reforço das suas conexões com a Av. Alexandrino de Alencar, que se estende até a área de acesso público ao Parque das Dunas; 2) A Via Costeira que, além de também reforçar as funções de limite e barreira da área do Parque na sua franja litorânea, margeia toda a faixa de praia que conecta os bairros da região leste aos da região sul e, portanto, a ZPA 7 (17º Grupo de Artilharia de Campanha) com a ZAP 6 (Morro do Careca), respectivamente. Outro eixo de destaque nesta configuração é o formado pela Avenida Roberto Freire, que também margeia o Parque das Dunas e se consolidou como estruturante a partir da década de 1980, com a expansão da cidade até os bairros de Capim Macio e Ponta Negra.

Além dos eixos viários, outros processos de ocupação se desenvolveram com a consolidação dessas infraestruturas, especialmente, a partir da delimitação das ZPAs. Entre estes, os que se formaram, especialmente, para fins residenciais, no entorno e ao longo desses espaços e que, em alguns casos, também foram contidos pela presença destes. Como parte desses processos, entre o eixo Hermes da Fonseca / Salgado Filho e o Parque das Dunas, se consolidaram e se expandiram, por exemplo, os bairros de Petrópolis, Tirol, Nova Descoberta, entre outros. Na direção da Orla Marítima e do centro histórico da cidade, os bairros de Santos Reis, Praia do Meio e Rocas, próximos a ZPA 7 e vizinhos dos já então consolidados bairros da Ribeira e Cidade Alta, também tiveram os seus processos de ocupação do solo intensificados.

De igual importância, embora fora do âmbito do presente estudo, cabe mencionar os processos desencadeados a partir da instalação da Base Naval da Marinha, das vilas militares e da

³⁰ Roberto Lobato Corrêa, 1989, p. 9 e 12.

³¹ A atuação do Estado como agente múltiplo na construção do espaço urbano em Natal, se fez presente em diferentes momentos e direções de crescimento, sendo destacada a sua participação, inclusive como promotor imobiliário no processo de produção de moradias durante o regime militar, no âmbito das ações do Banco Nacional de Habitação (BNH). No caso de Natal, essas ações se materializaram, principalmente, nas décadas de 1970 e 1980 com a construção dos conjuntos habitacionais populares nas regiões Norte e Sul do município.

³² Jean Lojkin, 1981; também citado por Ruth Ataíde, 2013.

Avenida Alexandrino de Alencar, mencionados anteriormente. Estes elementos foram responsáveis pela consolidação da ocupação do solo nos espaços centrais da cidade, em especial, os bairros do Alecrim, de Lagoa Seca e das Quintas, atualmente considerados alguns dos mais populosos e populares do município.

As diferentes atuações do Estado na produção do espaço urbano de Natal refletem contextos históricos e sociais distintos, que reforçam a tese desenvolvida por Roberto Lobato Correia quando afirma que a compreensão desse processo deve ser abordada segundo o paradigma do consenso ou do conflito³³. De fato, entre os momentos referidos, em especial o da instalação das primeiras infraestruturas militares por ocasião da Segunda Guerra Mundial (década de 1930 - 1940) até o atual, orientado pela necessidade de regulação e controle da ocupação do solo nesses espaços com fins de interesse comum, o discurso do Estado, representado pelas diferentes corporações militares, apresenta dissonâncias que merecem ser analisadas, o que fazemos na seção seguinte do trabalho.

A proteção das ZPAs - consensos e dissensos nos processos de regulamentação

Apesar das ZPAs se manterem como eixos estruturantes do sistema de gestão e planejamento do município desde o Plano Diretor de 2007, metade delas continua sem regulamentação e, por isso, mais suscetíveis às ameaças de degradação. De fato e conforme nos referimos, todas as áreas incluídas nessa categoria de proteção foram delimitadas no Plano Diretor de 1994, observando orientações normativas de âmbitos federal e estadual.

Entretanto, passados mais de 20 anos³⁴ desde essas iniciativas, apenas cinco delas foram regulamentadas e encontram-se submetidas a alguma regra de controle urbanístico e ambiental³⁵. Entre as não regulamentadas, se encontram três das quatro referidas no presente trabalho, que também abrigam no interior dos seus territórios infraestruturas militares e que serão objeto de algumas considerações e que são: as ZPAs 6, 7 e 10. Quanto a ZPA2 (Unidade Conservação Estadual Parque das Dunas), embora seja parcialmente utilizada para treinamentos militares, não será objeto de análise, por já possuir um plano de manejo, cuja gestão está sob a responsabilidade do governo do estado do RN no âmbito do seu Sistema de Unidades de Conservação.

A regulamentação das ZPAs em análise observam as determinações do atual Plano Diretor do município³⁶, que estabeleceu critérios para a delimitação dos seus respectivos zoneamentos ambientais, expressos em três níveis de proteção: Preservação, Conservação e Ocupação Restrita. 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. No caso das ZPAs em análise, a aplicação do nível “Preservação” está associada à possibilidade de Proteção Integral das frações territoriais que, além de reunirem as características físico-ambientais, que a fundamentam, ainda reúnam condições urbanísticas que permitam o seu enquadramento nesse nível.

³³ Roberto Lobato Corrêa, 1989, p. 9 e 12.

³⁴ As primeiras referências municipais a proteção ambiental constam da Lei Orgânica do Município – LOM (Natal, 1990) e do Código de Meio Ambiente do município de Natal instituído em 1992 (Natal, 1992).

³⁵ 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.

³⁶ As diretrizes ambientais e urbanísticas do Plano Diretor observam as orientações nacionais da Lei do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC – Lei xx de 2000) e do Estatuto da Cidade (Lei 10.257-2001).

Nesse sentido, as propostas de zoneamento das três ZPAs resultaram distintas, correspondendo às especificidades de cada lugar, produzindo reações diferentes na sociedade respeito aos objetivos de proteção aplicados, inclusive no interior do próprio Estado, cuja atuação se manifesta em diferentes papeis, conforme destacamos a seguir: como regulador e autor da proposta de regulamentação; como proprietário e consumidor de algumas frações dos espaços delimitados pelas ZPAs e nem sempre concordante com os regramentos aplicados; como intermediário do processo, na figura do Ministério Público Estadual, que embora represente o Estado, atua em defesa dos interesses coletivos, neste caso expressos na verificação do atendimento das funções ambientais e sociais do lugar, nem sempre observadas pelo Estado Promotor dos regramentos urbanísticos, neste caso o regulador.

Respeito a esses processos, destacamos alguns aspectos, especialmente, os que se referem aos níveis de controle urbanístico e ambiental aplicados e as respectivas e diferentes reações do Estado, representados pelas corporações militares instaladas nesses espaços. Todas estão submetidas a fortes pressões imobiliárias em seus limites, devido à localização em áreas da cidade com processos de ocupação intensos e acelerados, incluindo uma grande concentração da atividade turística³⁷.

Os processos de regulamentação das ZPAs 6, 7 e 10 tiveram início durante e após as discussões do atual Plano Diretor de Natal que, conforme referido anteriormente, formalizou o zoneamento ambiental do município, incluindo as delimitações das ZPAs ainda não regulamentadas. Para estas foram adotados dois procedimentos: A proposta da ZPA 7 foi elaborada pelo corpo técnico da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (Semurb) durante o processo de aprovação do Plano e as outras duas fizeram parte de um contrato com uma empresa de consultoria externa (2008), que incluía, entre outros produtos, a elaboração de propostas de regulamentação para todas as ZPAs. Nesse contexto, o processo de discussão da proposta para a ZPA 7 teve início ainda em 2007 e os demais somente em 2011, quando foram entregues todas as propostas contratadas e foram divulgadas com parte de um projeto denominado *MODERNATAL*³⁸.

A proposta da ZPA 7 sofreu várias modificações, chegando a ser aprovada no Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (CONPLAM) e enviada ao Legislativo Municipal para aprovação, de onde foi retirada pelo Ministério Público Estadual (MPE), por meio da sua Promotoria de Meio Ambiente, que pôs em dúvida os parâmetros adotados com vistas à proteção ambiental, considerados inadequados às características físicas e bióticas do lugar. A proposta foi, então, novamente revista e após os resultados de laudo técnico contratado pelo MPE, elaborada a 4ª versão, atualmente aguardando novas discussões e encaminhamentos. As propostas das ZPAs 6 e 10 foram apresentadas ao debate público em junho de 2011, sendo também objeto de questionamentos pelo MPE, pelas mesmas motivações da ZPA 7, ou seja, adoção de parâmetros urbanísticos que não correspondiam às suas fragilidades físico-ambientais. Como decorrência dessa ação, as duas últimas propostas também foram submetidas a audiências públicas, antes de serem enviadas aos órgãos de

³⁷ Para conhecer como este processo se reproduz no centro das cidades europeias, consultar Horacio Capel, 2007 <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-233.htm>> e também Miriam H. Zaar, 2011 <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-944.htm>> e 2013, que analisa como diferentes iniciativas europeias de conservação de espaços têm restringido ou eliminando a incorporação de solo urbano ao mercado imobiliário.

³⁸ O projeto, desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), reuniu diversas propostas para matérias do Plano Diretor que ainda pendentes de regulamentação, entre elas as ZPAs. (SEMURB/IBAM, 2010).

controle social do município: Conselho de Planejamento e Meio Ambiente (Conplam) e o Conselho das Cidades de Natal (Concidades - Natal)³⁹, onde, até março de 2014, se encontravam em fase análise.

Nas três situações, a ação do Ministério Público e dos demais atores envolvidos esteve focalizada no estabelecimento de condições máximas de controle de utilização e controle da ocupação nos componentes de valor ambiental, fato que resultou na ampliação ou afirmação dos níveis de proteção integral para algumas frações territoriais dos espaços delimitados pelas ZPAs. Nesse contexto, os conflitos se evidenciaram, entre eles os que implicavam as relações com corporações militares que, inclusive, possuem (as três) assento no Conplam.

A regulamentação da ZPA 6 – Morro do Careca e dunas associadas: quando os objetivos da proteção ambiental contrariam os da segurança nacional

Tratando-se da ZPA 6, que corresponde à área do *Morro do Careca e Dunas associadas*, a proposta de regulamentação pôs em evidência o entendimento do Estado quanto às competências para atuar em áreas classificadas como ambientalmente frágeis e, por isso, sujeitas ao controle ambiental e urbanístico, conforme estabelece o marco normativo sobre a matéria nas três esferas de governo. O regramento sobre as possibilidades de utilização do seu solo como ZPA é uma prerrogativa do município, na medida em que este possui Plano Diretor, conforme estabelece a Constituição Federal. Em razão disso e, considerando as características do meio físico e biótico dessa unidade (Dunas e sua vegetação fixadora da Mata Atlântica em bom estado de conservação), a proposta classificou toda a sua superfície como de proteção integral, devendo ser delimitada como Área de Preservação Permanente (APP) (Figura 3).

Na legislação municipal essa categoria de proteção corresponde ao nível de Preservação, sendo a mesma considerada na proposta que aplicou para a sua superfície o nível Único de Preservação. Nesta proposição, embora havendo discordâncias iniciais com o Ministério Público sobre as prescrições urbanísticas (Taxas de ocupação e permeabilidade solo), que foram ajustadas no processo de discussão das audiências públicas, houve total concordância quanto ao nível de proteção. Entretanto, o Ministério Público, tentando assegurar maiores garantias à proteção da ZPA e tendo como referência duas iniciativas anteriores dirigidas a proteção do maciço dunar, em âmbitos estadual e municipal⁴⁰, propôs que a área fosse transformada em Unidade de Conservação Municipal. Nessa categoria de proteção, conforme já estabelecia a proposta de regulamentação do órgão gestor, continuam admitidas as atividades de turismo ecológico e pesquisa científica.

Nesse ponto entram em cena às discordâncias com as posições da corporação militar, que alegando ser prerrogativa da União legislar e atuar sobre as áreas sob a sua responsabilidade, no caso as infraestruturas militares, não concorda com a regulamentação. Nesse sentido, a Aeronáutica concorda com as restrições a ocupação no nível máximo aplicado (Preservação)

³⁹ A estrutura de gestão do Plano Diretor estabelece que a sua regulamentação, nas distintas matérias, seja submetida a aprovação das instâncias de controle social, cujo 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).

⁴⁰ O governo do estado tem estudos aprovados pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONEMA) estabelecendo a Unidade de Conservação Estadual, na categoria “Monumento Natural Morro do Careca”. O Conselho Municipal de Cultura, por meio da Resolução 002/2008 – CMC, aprovou o Tombamento do Morro do Careca, delimitando-o como Patrimônio Cultural do Município.

sobre a área do Morro do Careca. No entanto, rejeita a ideia da presença de controle por outra esfera de governo (municipal ou estadual) sobre a área, alegando que as atividades previstas na proposta de regulamentação não são compatíveis com as desenvolvidas pela corporação, e que a sua admissibilidade contraria o exercício das funções de defesa do território, atualmente exercidas pelo Centro de Lançamento da Barreira do Inferno e, por extensão, a área do Morro do Careca, afetando, por conseguinte, os interesses da segurança nacional. Essas discordâncias se aplicam tanto aos conteúdos do zoneamento das ZPAs, como a ideia de criação da Unidade de Conservação, que exigiria a adoção de um plano de manejo sob a responsabilidade dos governos municipal ou estadual, contrariando o funcionamento das atividades da corporação. No âmbito dos órgãos de controle social a proposta da ZPA 6 foi aprovada no Conplam, mantendo as restrições urbanísticas a ela concernentes, mas sem a Criação da Unidade de Conservação Municipal.

Figura 3.
Os espaços delimitados pela ZPA 6 – ontem e hoje



Fonte: Elaboração das autoras, sob base do Idema (2006) e fotos de Jaci Galvão (década de 1950) e Canindé Soares (2011) e <<http://tokdehistoria.wordpress.com/2013/10/03/401-fotos-antigas-de-natal/>>.

A regulamentação da ZPA 7 – Forte dos Reis Magos e entorno: entre a proteção ambiental, o desenvolvimento do turismo, a expansão das instalações militares e a promoção imobiliária

A proposta de regulamentação desta ZPA pôs em evidência novos interesses no interior do Estado. Alguns, oriundos do próprio executivo municipal, expressam estratégias de desenvolvimento econômico, nem sempre sintonizadas com os objetivos da proteção ambiental aplicados a esta fração urbana. Localizada numa posição geográfica estratégica do eixo turístico da cidade, compreende a frente marítima que envolve o encontro da foz do rio Potengi com o Oceano Atlântico, também utilizada para as conexões entre as duas frações de

terra do município (Norte e Sul), por meio da Ponte Newton Navarro⁴¹(Figura 4). Nesse sentido, cabe salientar que, além da reação da Corporação do Exército que hoje ocupa 55,56 por cento (59, 83 ha) da superfície da ZPA (107,69 ha) explicitamos a seguir, outros setores da administração ligados ao turismo reagiram aos níveis de proteção (Preservação) aplicados a algumas frações da ZPA, por considerá-las incompatíveis com as potencialidades náuticas do lugar, que deveriam ser aproveitadas para impulsionar o desenvolvimento do turismo no município.

Figura 4.
Os espaços delimitados pela ZPA 7 – ontem e hoje



Fonte: Elaboração das autoras, sob base do Idema (2006) e fotos da década de 1940 e de 2011 - Canindé Soares e <<http://tokdehistoria.wordpress.com/2013/10/03/401-fotos-antigas-de-natal/>>.

De fato, conforme mencionamos anteriormente, foram elaboradas três propostas e este entendimento estava na primeira (2007). Após os ajustes ocorridos no processo de discussão com a intermediação do Ministério Público, a proposta foi modificada, dando como resultado um zoneamento mais restritivo, que incorpora os três níveis de proteção (Preservação, Conservação e Uso Restrito), que reflete, de um lado, o avanço do deterioro (abandono ou consolidação de diversas atividades), e de outro, o bom estado de conservação de alguns ambientes naturais costeiros ali existentes. Essa proposta está aguardando a aprovação dos órgãos de controle social do município.

No que se refere às reações da corporação do exército, estas também se fundamentaram no argumento da segurança nacional, mas agregaram 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

⁴¹ Área de entorno do Tombamento do Forte dos Reis Magos (IPHAN, 1995).

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.

Cabe salientar que, considerando a posição estratégica da área e a vizinhança com a Fortaleza dos Reis Magos, também inserida na ZPA, o argumento da segurança nacional não se reflete das decisões da 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, justo na fração norte, em frente para o mar⁴². Essa fração foi classificada na última proposta como Subzona de Preservação, fato que evidenciou 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.

A regulamentação da ZPA 10 - Encostas dunares adjacentes ao farol de Mãe Luiza. Afirmando a presença das infraestruturas da Marinha

A discussão sobre o regramento urbanístico e ambiental dessa ZPA evidenciou outros interesses que remetem para a compreensão de que as corporações militares estão atentas ao papel que desempenham na cidade. A área delimitada pela ZPA 10, a menor entre as três analisadas, envolve uma faixa de Dunas contígua ao Parque das Dunas e abriga algumas atividades da Marinha, relacionadas com o controle do tráfego aquaviário, incluindo um Farol e suas instalações auxiliares, que, por sua vez, ocupam aproximadamente, 50 por cento da superfície da ZPA (Figura5).

A sua inserção no bairro de Mãe Luiza, que teve origem como assentamento irregular, sendo hoje regulamentado como Área Especial de Interesse Social (AEIS), também revela uma especificidade, que foi determinante para a aplicação dos níveis de proteção, observando a pré-existência de espaços ocupados. Além disso, desenha uma paisagem de dunas na frente marítima continua à Via Costeira, sendo, portanto, alvo de fortes pressões imobiliária.

Com respeito à compreensão da corporação sobre o controle urbanístico aplicado a área foram evidenciadas duas posições: uma, que coincide com as das outras duas corporações (ZPAs 6 e 7), e que se refere à resistência em aceitar o direito do município de atuar, por meio da regulação, no controle da ocupação do solo dessas nas áreas. Com esse entendimento a Marinha reforça a ideia da titularidade da área (União) e de que a presença da corporação

⁴²Por 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).

cumpra os objetivos da segurança e defesa nacional, só cabendo a ela a responsabilidade sobre os territórios que ocupa⁴³. Nessa perspectiva, propõe a exclusão dos espaços ocupados pela Marinha da área delimitada como ZPA. A segunda posição, diz respeito às discordâncias sobre o conteúdo da proposta de regulamentação, no caso de não ser acatada a exclusão solicitada. O conteúdo dessas discordâncias revelam interesses diferentes em relação aos expressos para as outras ZPAs.

Figura 5.
Os espaços delimitados pela ZPA 10 – ontem e hoje



Fonte: Elaboração das autoras, sob base do Idema (2006) e fotos de Jaeci Galvão (1950); Canindé Soares (2011); <<http://tokdehistoria.wordpress.com/2013/10/03/401-fotos-antigas-de-natal/>>.

Nessa ZPA, a área ocupada pela Marinha foi dividida em duas subzonas que correspondem a dois níveis de proteção: Subzonas Preservação e de Conservação. A primeira, delimitando as encostas com vegetação de dunas, e a segunda, os espaços que abrigam as instalações físicas referidas. A Marinha acatou as indicações do nível de proteção aplicado à primeira, reconhecendo o valor ambiental que lhe foi atribuído, mas questionou as restrições e permissividades aplicadas à segunda, alegando que estas contrariavam os interesses e a necessidade de expansão das suas atividades.

Entre as proposições para a subzona se incluem o uso da área do farol e entorno com atividades de lazer e cultura, e a possibilidade de criação de um Parque Natural Municipal, como forma de melhor aproveitar o potencial cênico-paisagístico do lugar⁴⁴. Com essas proposições a Marinha reforça os argumentos utilizados nas outras ZPAs pela Aeronáutica e pelo Exército, recusando-se a compartilhar o uso desses espaços com pessoas externas à

⁴³ Parecer da corporação apresentado ao Conplam em junho de 2013 (Semurb /Conplam, 2013).

⁴⁴ O uso desse espaço com essas atividades também constitui uma antiga demanda da comunidade de Mãe Luiza, considerando a inexistência de outras áreas no bairro. A proposta do Parque está prevista na proposta de regulamentação da ZPA 10 elaborada pelo IBAM/Semurb, 2010.

corporação. Por outro, também propõe alterações para ampliação dos potenciais construtivos previstos para esta subzona, desde que atendam as suas necessidades. Todas as proposições, exceto a de uma nova delimitação da ZPA, excluindo a área militar, foram acatadas pelo Conplam, em reunião realizada em setembro de 2013, dando como resultado uma nova versão da proposta de regulamentação da ZPA 10, que está sendo analisada pelo Conselho das Cidades.

Considerações finais

A partir da discussão que desenvolvemos foi possível evidenciar algumas características comuns aos espaços ocupados pelas Infraestruturas Militares instaladas em Natal, que estão relacionadas, especialmente, às estratégias das suas escolhas locacionais e os impactos sobre o crescimento do tecido urbano e o desenvolvimento do município, seja no contexto da cooperação bélica da década de 1940, seja no contexto atual, quando estão submetidas às estratégias de gestão e planejamento do território. Se antes as estratégias estavam associadas às funções militares (defesa ou segurança nacional), hoje estão associadas ao desenvolvimento das potencialidades econômicas, principalmente, na perspectiva do turismo, da promoção imobiliária, e, pelo potencial paisagístico que agregam, como ativos ambientais nas duas atividades referidas.

Quanto aos consensos e dissensos relativos a essas instalações, na década de 1940 não houve reações notáveis relativas à sua inserção no tecido urbano. Algumas reações pontuais, que eram expressas nos veículos de comunicação, se limitavam a chegada do corpo militar e estavam associadas, principalmente, as críticas sobre a participação do Brasil no conflito bélico. No geral, havia aceitação da presença das corporações na cidade, com o entendimento de que contribuiriam positivamente para afirmar o processo de modernização em curso e impulsionar o seu desenvolvimento urbano. Por outro lado, o fato do Estado proprietário fundiário e promotor / produtor de operações de urbanismo (eixos viários), não encontrar nenhuma barreira institucional nas decisões sobre as escolhas locacionais das infraestruturas, impediu que possíveis dissensos fossem evidenciados. Acrescente-se a isso, o contexto político do país, onde a forte presença do Estado keynesiano corresponde com o período de exceção imposto com o Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945).

No contexto atual essas relações assumem outras conotações, evidenciando discordâncias, quando se analisa a relação dessas infraestruturas com a necessidade da proteção ambiental visando o interesse comum. Nestas, os argumentos da autonomia das corporações sobre o controle dos territórios ocupados, fundamentados na defesa do território e segurança nacional, encontram oposição e concorrência nos argumentos em defesa da proteção ambiental, com as possibilidades de uso público (cultua e lazer) e explorações de outras atividades de interesse do município.

Nesse sentido, as corporações revelam dificuldades para entender e aceitar as mudanças ocorridas no âmbito da normativa urbanística, em especial, quanto às competências concorrentes para legislar sobre o território municipal e sobre os ambientes frágeis que caracterizam grande parte das frações urbanas ocupadas pelas infraestruturas e entender a necessidade de conciliação entre a União e o município, no que tange as responsabilidades sobre as terras ocupadas. Por fim, não contribuem com o Estado regulador e executor de políticas públicas para o desenvolvimento de programas e projetos que objetivem o

aproveitamento dos recursos naturais e da paisagem como um bem de todos, até como um produto turístico.

Bibliografia

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.* (Org.). *Quadro dos sistemas de espaços livres nas cidades brasileiras*. São Paulo: FAUSP, 2012.

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 Dr^a Mercedes Tatjer. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2013. 608 p. Depósito Digital da Universidad de Barcelona <<http://hdl.handle.net/2445/44990>>.

BONATES, Mariana Fialho e VALENÇA, Marcio de Moraes. Moradia funcional e as vilas militares no Brasil. *XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR)*, Florianópolis/ Brasil, maio de 2009.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei Nº 12.651/2012. Dispõe sobre Código florestal brasileiro*. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. [08 de agosto de 2013].

BRASIL. Presidência da República. *Portaria nº 277/2008*. Brasília: Ministério da Defesa, 2008.

BRASIL. *Lei Federal Nº 9.985/2000 Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2000.

CAPEL, Horacio. *La morfología de las ciudades. I Sociedad, cultura y paisaje urbano*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2002.

CAPEL, Horacio. *Capitalismo e morfologia urbana em Espanha*. Barcelona: Los libros de la Frontera, colección Realidad Geográfica, 1983, nº 4.

CAPEL, Horacio. El debate sobre la construcción de la ciudad y el llamado "Modelo Barcelona". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. 11, nº 233. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-233.htm>>. [15 de fevereiro de 2007].

CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs). *A produção do espaço urbano. Agentes, processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: EdUSP, 1994. 270p.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1972, 4ª ed.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. *Economia e urbanização: o Rio Grande do Norte nos anos 70*. Natal: UFRN-CCHLA, 1995.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.

FERREIRA, Ângela Lucia de A. *De la producción del espacio urbano a la creación de territorios en la ciudad: un estudio sobre la constitución de lo urbano en Natal, Brasil*. Tese de doutorado orientada pela Dra. Mercedes Tatjer Mir. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1996.

FERREIRA, Angela Lúcia A. et al. *Uma Cidade Sã e Bela. A trajetória do Saneamento de Natal entre 1850 e 1969*. Natal: IAB/RN; CREA/RN, 2008.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (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.

LEFEBVRE, Henri. *O direito a cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão Urbana*. Trad. Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RN. *Implicações ambientais e urbanísticas decorrentes da proposta de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 10 (ZPA 10), município de Natal, RN – Laudo técnico*. Natal: FUNPEC/UFRN/MP-RN, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RN. *Implicações ambientais e urbanísticas decorrentes da proposta de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 6 (ZPA 6), município de Natal, RN – Laudo técnico*. Natal: FUNPEC/UFRN/MP-RN, 2011.

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, Prefeitura Municipal. *Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2007.

NATAL, Prefeitura Municipal. *Lei Complementar nº 07, de 05 de agosto de 1994*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 1994.

NATAL, Prefeitura Municipal. *Lei Nº 4100/92 que dispõe sobre o Código do Meio Ambiente de Natal*. Natal: Prefeitura Municipal de Natal, 1992.

NATAL, Prefeitura Municipal. *Lei Orgânica do Município – LOM*. Natal: DOM, 1990.

NATAL. *Lei Nº 3.175/84* que dispõe sobre o Plano Diretor Físico-Territorial de Natal. Natal: Prefeitura Municipal de Natal, 1984.

OLIVEIRA, Luanda Jucyelle Nascimento de. *Uma cidadezinha branca e cheia de movimento. Um estudo sobre os equipamentos e infraestruturas militares na evolução urbana da cidade de Natal*. Dissertação de Mestrado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em Urbanismo, PROURB/UFRJ, 2007.

PANERRAI, Philippe. *Análise Urbana*. Tradução de Francisco Leitão. Revisão técnica de Sylvia Ficher. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1988.

RIO GRANDE DO NORTE. Governo do estado do. *Decreto Nº 7.538 / 79. Aprova o regulamento do Parque das Dunas*. Natal: DOE-RN, a.80, nº 4.509, p. 1-2, Janeiro de 1979.

ROSSI, Aldo. *Arquitetura da cidade*. Trad, Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1997, 2ª ed.

SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E URBANISMO - SEMURB/CONPLAM. *Parecer sobre a proposta de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 10 – Farol de Mãe Luiza e entorno*. Processo 00.056181/2012-82. Natal: SEMURB, 2013.

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

SEMURB. *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/IBAM. *MODERNATAL*. Natal/Rio de Janeiro: SEMURB , 2010.

SOLÁ-MORALES, Manuel de. *Les formes de creixement urbà*. Barcelona: Edicions UPC (Universitat Politècnica de Catalunya), 1993.

SOUZA, Marcelo José Lopes. O território sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de *et al. Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1995, p. 77-116.

ZAAR, Miriam Hermi. Agricultura urbana. Algunas reflexiones sobre su origen y expansión. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2011, vol. 16, nº 944. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-944.htm>>. [15 de outubro de 2011].

ZAAR, Miriam Hermi. Agricultura urbana na Europa e América Latina: similitudes e contrastes. *VI Simpósio Internacional de Geografia Agrária e VII Simpósio Nacional de Geografia Agrária*. João Pessoa, UFPB, 22 a 26 de setembro de 2013.