




**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



## **Interesse social em áreas ambientalmente frágeis: reflexões sobre a AEIS do Gramorezinho em Natal/RN**

Interés social en áreas ambientalmente fráguas:  
reflexiones acerca de la AEIS del Gramorezinho  
en Natal/RN

*Camila Bezerra Nobre de Medeiros, Mestranda do  
PPGAU/UFRN, cabnob@gmail.com*

*Ruth Maria da Costa Ataíde, Prof.<sup>a</sup> do Departamento de  
Arquitetura e do PPGAU/UFRN, rataide\_58@hotmail.com*

## RESUMO

As desigualdades sociais e a ineficácia das políticas públicas voltadas para a moradia no Brasil têm contribuído para a ocupação de áreas ambientalmente frágeis por assentamentos precários, gerando conflitos socioambientais. O presente artigo tem por objetivo compreender de que maneira o Estado tem enfrentado e conduzido a gestão desses conflitos, tomando como estudo de caso o assentamento agrícola do Gramorezinho, localizado em Natal/RN/Brasil, também definido, pelo atual Plano Diretor do município, como Área Especial de Interesse Social (AEIS), e inserido na Zona de Proteção Ambiental 9 (ZPA 9). Adotou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema dos conflitos socioambientais, buscando compreender as relações implicadas na sua gestão e no planejamento para os tecidos urbanos e sociais implicados, no contexto nacional e, mais especificamente, na realidade natalense. Como resultados, verificou-se que o planejamento e a gestão urbana em Natal tendem a privilegiar a questão ambiental em detrimento do interesse social, mas que a participação de instituições públicas, como o Ministério Público e a Universidade Federal, tem contribuído para destacar a importância do social no processo. Nesse sentido, se reconhece que houve um avanço na proposta de regulamentação da ZPA 9 com a inclusão de um perímetro para a AEIS do Gramorezinho em seus limites. Contudo, questiona-se o fato de a proposta não incluir todas as áreas agrícolas nos limites da ZPA, apontando para sua imediata revisão.

**Palavras Chave:** Conflitos socioambientais. AEIS Gramorezinho. ZPA 9. Natal.

## RESUMEN

Las desigualdades sociales y la inoperancia de las políticas públicas de vivienda en Brasil han contribuido para la ocupación de áreas ambientalmente frágiles por asentamientos precarios, generando conflictos socioambientales. Este artículo intenta comprender la manera como el Estado ha enfrentado y conducido la gestión de tales conflictos, teniendo como estudio de caso el asentamiento agrícola Gramorezinho, ubicado en Natal/RN/Brasil, también definido, en el actual Plan Maestro de la municipalidad, como Área Especial de Interés Social (AEIS), insertado en la Zona de Protección Ambiental 9 (ZPA 9) en sus contornos territoriales. Se adoptó como metodología la investigación bibliográfica y documental acerca de los conflictos socioambientales, buscando comprender las relaciones involucradas en su gestión y en el planeamiento de los tejidos urbanos y sociales involucrados, en el contexto nacional y, más específicamente, en la realidad natalense. Como resultados, se verificó que en la planificación y la gestión urbana en Natal la consideración de las cuestiones ambientales se sobrepone al interés social, pero la participación de algunas instituciones públicas, como el Ministerio Público y la Universidad Federal, ha contribuido para destacar la importancia de lo social en el proceso. En ese sentido, se constata que hubo un avance en la propuesta de reglamento de la ZPA 9 con la inclusión de un perímetro para la AEIS del Gramorezinho. Sin embargo, se cuestiona que la propuesta no haya incluido todas las áreas agrícolas en el perímetro de la ZPA, señalando su revisión inmediata.

**Palabras Clave:** Conflitos socioambientales. AEIS Gramorezinho. ZPA 9. Natal.

## INTRODUÇÃO

A marcante desigualdade social brasileira se reflete na segregação socioespacial, que é observada nas diferentes formas de ocupação do território existentes no contexto urbano do país. De um lado, há a cidade formal, para onde se canalizam a maior parte dos investimentos públicos, gerando uma situação favorável do ponto de vista da infraestrutura básica, dos equipamentos públicos, dentre outras facilidades; do outro, a cidade informal se defronta com elevados e variados graus de precariedade urbanística, que se manifestam, principalmente, nas dificuldades de acesso à terra, com consequências na infraestrutura habitacional e urbana.

De acordo com Ermínia Maricato (2003), a segregação é fruto não apenas da desigualdade, mas também da ausência de políticas públicas habitacionais efetivas que se destinem à população mais pobre. Como consequência, sem atenção do Estado e do mercado, a população busca solucionar o seu problema habitacional ocupando áreas que, por suas fragilidades ambientais, submetidas ou não a restrições normativas, não podem ser ocupadas pelo mercado imobiliário formal, com destaque para os chamados espaços protegidos. A ocupação dessas áreas gera, quase sempre, conflitos socioambientais, que demandam intervenção pública, por meio do regramento urbanístico e ambiental ou ações corretivas mediante fiscalização.

O presente artigo tem por objetivo compreender de que maneira o Estado tem enfrentado e conduzido a gestão dos conflitos socioambientais, tomando como estudo de caso do assentamento agrícola do Gramorezinho, localizado em Natal/RN, também definido, pelo atual Plano Diretor do município, em vigor desde 2007, como Área Especial de Interesse Social (AEIS). O Gramorezinho também se localiza no interior da Zona de Proteção Ambiental 9 (ZPA 9), um dos dez grandes espaços protegidos do município pelo regramento urbanístico referido. Esta AEIS, embora conceituada desde 2007, ainda não foi delimitada nem regulamentada. A sua delimitação, contudo, encontra-se em apreciação no âmbito do processo de regulamentação da ZPA 9, atualmente em curso. Na discussão proposta neste artigo, pretende-se evidenciar os conflitos decorrentes dessa relação e os implicados nos respectivos processos de delimitação e regulamentação.

Para o desenvolvimento do artigo, adotou-se, como procedimento metodológico, a pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema dos conflitos socioambientais, buscando compreender as relações envolvidas na sua gestão e no planejamento de ações para os tecidos urbanos e sociais implicados. Busca-se também a compreensão da evolução do tratamento das questões sociais e ambientais no contexto natalense, utilizando como referências estudos e pesquisas desenvolvidos pelas autoras sobre os temas indicados, a saber: a tese de doutorado de Ruth Ataíde (2013) e a dissertação de mestrado em desenvolvimento de Camila Medeiros, que incluiu, nos procedimentos, visitas de campo ao Gramorezinho para coletas de dados primários e aos órgãos públicos para coleta de dados secundários, bem como atividades de observação participante nas audiências públicas dirigidas à discussão da proposta de regulamentação da ZPA 9.

O artigo se encontra estruturado em quatro partes principais: a primeira discute a questão da moradia em áreas ambientalmente sensíveis em uma perspectiva mais ampla, com foco na realidade brasileira; a segunda parte aborda a evolução, no nível do planejamento, da questão socioambiental em Natal/RN até o contexto atual; a terceira parte apresenta o Gramorezinho, contextualizando-o e discutindo as questões referentes à regularização da ZPA 9 e de que forma esta considera as especificidades do assentamento agrícola ali existente; por fim, são apontadas, ao final do texto, as conciliações necessárias para a regulamentação da AEIS do Gramorezinho, na perspectiva da justiça socioambiental.

## MORADIA EM ÁREAS AMBIENTALMENTE FRÁGEIS

Embora os debates sobre questão ambiental tenham lugar ainda na primeira metade do século XX, com ênfase numa perspectiva estética e protecionista, conforme ressalta Martins (2006), o impulso somente se dará a partir da década de 1960 e, principalmente de 1970, quando também se observam mudanças de concepção e enfoques no tratamento da matéria<sup>1</sup>, impulsionadas pelas ideias do movimento ambientalista, que chama atenção do Brasil (e do mundo) para os limites dos recursos naturais e a necessidade da tomada de posição dos governos para a sua proteção.

Tais ideias ganharam difusão, principalmente, a partir da Conferência de Estocolmo em 1972<sup>2</sup>, que definiu o meio ambiente como um bem comum, tendo reflexos imediatos também no Brasil, com a criação no país da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) em 1973 (MARTINS, 2006). Em âmbito internacional, a Conferência de Estocolmo é seguida por uma série de eventos e iniciativas que impulsionam os debates sobre as questões ambientais, pautados na imperativa necessidade de conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente, surgindo a noção do ecodesenvolvimento. Entre os desdobramentos de maior destaque, tem-se a iniciativa da ONU de criação de uma Comissão Mundial sobre Meio Ambiente em 1983, responsável pela elaboração do relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”, que introduziu o conceito de “desenvolvimento sustentável” e fundamentou as discussões da Conferência Mundial do Meio Ambiente, em 1992, também chamada “Cúpula da Terra” ou “Eco-92”, consolidando um debate de ideias que ganhava relevo 20 anos antes. De acordo com o relatório, “o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p. 46).

No Brasil, as discussões entram nas agendas dos movimentos sociais e nas políticas públicas de porte nacional a partir da década de 1980, marcada pela aprovação da lei que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente (1981)<sup>3</sup> o processo de revisão constitucional e principalmente o ambiente de discussão plural proporcionado pela realização da Eco-92 na cidade do Rio de Janeiro. Foi na Constituição de 1988 que se introduziu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de todos, definido como um “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988, Art. 225), assim como preceitos aplicados a da política urbana fundada na noção do direito à cidade. A partir de então, o meio ambiente passa a ser entendido na categoria dos “direitos difusos”, sendo estes os direitos que não possuem sujeitos determinados, mas que atingem a coletividade como um todo. No entanto, cabe questionar se, de fato, o meio ambiente ecologicamente equilibrado se efetivou como um direito de todos na realidade brasileira. Em direção similar, o texto constitucional também incorporou preceitos que orientam para a construção de cidades mais justas e igualitárias, reguladas por políticas urbanas que assegurem a todos o acesso à terra e a moradia, aos serviços e

<sup>1</sup> Segundo a autora, o primeiro Código Florestal do país foi publicado em 1934, (Decreto Federal nº 23.793), com uma abordagem quase museológica, visando à preservação de espaços “intocados” de natureza. A partir da década de 1960, os governos militares introduzem ações, dentro da ótica desenvolvimentista, orientadas para proteção de ecossistemas e áreas ameaçadas em substituição anteriores dirigidas à proteção de ecossistemas naturais (MARTINS, 2006).

<sup>2</sup> A conferência de Estocolmo foi organizada pela Organização das Nações Unidas e foi realizada com objetivo de discutir as ameaças ao meio ambiente. O debate da conferência foi norteado pelo relatório do Clube de Roma, elaborado no final da década de 1960, intitulado “Limites do crescimento”.

<sup>3</sup> BRASIL. Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm)>.

equipamentos coletivos, necessários à realização da vida, requisitos que estão na base do conceito do desenvolvimento sustentável, no presente e no futuro.

O ambiente dos debates e dos avanços constitucionais e políticos referidos refletem a preocupação com a crescente ocupação de áreas ambientalmente frágeis pela população mais pobre, que também se aprofundou a partir do acelerado processo de urbanização brasileira impulsionado na década de 1960, e que tem estado marcado por intensa desigualdade socioespacial, impactando o meio ambiente. Muitas dessas áreas, ocupadas para moradia, estão sujeitas a deslizamentos, enchentes, além de riscos à saúde dos moradores pelas precárias condições sanitárias e edificações encontradas em tais assentamentos. Com isso, a preocupação sobre a proteção ambiental não pode estar dissociada da necessidade de provisão de moradia adequada à população mais pobre, remetendo para a compreensão do problema numa perspectiva socioambiental. Conforme realça Ermínia Maricato (1994), a própria população que ocupa com moradias precárias os ambientes ambientalmente frágeis sofrerá com os efeitos negativos decorrentes do processo.

No Brasil, ao longo do século XX, houve uma série de iniciativas dirigidas à provisão de moradia social: Lei do Inquilinato na Era Vargas, passando pela política do BNH, até o mais recente Programa “Minha Casa, Minha Vida”. Contudo, nenhuma delas conseguiu (nem se propôs) de fato equacionar o problema dos assentamentos precários, tendo em vista que o problema é estrutural, uma vez que a manutenção das desigualdades está na raiz do modelo econômico que estrutura as ações.

Alguns autores destacam abordagens essenciais para o entendimento da questão habitacional no país. Flávio Villaça (1986) argumenta que a questão do “déficit” habitacional se constitui numa falácia, pois numa economia de mercado, quando há demanda para um produto, este passará a ser produzido. Para o autor, uma das explicações para a precária situação habitacional do país, é que a habitação é uma mercadoria especial, que se encontra vinculada à terra e apresenta longo período de produção e consumo, o que impede a sua produção em larga escala, dificultando a sua transformação de produto para mercadoria no contexto da economia de mercado. O autor aponta ainda que a propriedade privada da terra contribui para o processo de segregação, uma vez que esta passa a ser adquirida mediante transações comerciais, excluindo boa parte da população que não pode pagar por ela.

Apesar da proeminência e destaque dos problemas de acesso à moradia especialmente nos países mais pobres, esta se configura como direito dos cidadãos desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, publicada em 1948. A Constituição Federal de 1988 afirma o direito à moradia e especifica as condições que os municípios devem adotar para a sua efetivação através da aplicação de instrumentos (parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e a usucapião, constantes nos artigos 182 e 183)<sup>4</sup> que tratam da política urbana, que podem, se aplicados, assegurar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade do solo. Todos esses instrumentos e outros dirigidos à promoção da justiça socioambiental, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), foram retificados no Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei 10.257, que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em vigor desde 2001.

Nesse sentido, o arcabouço jurídico, ambiental e urbanístico nacional, assegura tratamento igual, tanto ao direito ao meio ambiente quanto ao direito à moradia. No entanto, em muitas das ações

---

<sup>4</sup> Aprovados a partir da pressão exercida pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

dos agentes públicos e privados, os dois direitos têm sido considerados quase como mutuamente excludentes. Para Edésio Fernandes (2004), a moradia e o meio ambiente são tratadas por ramos potencialmente antagônicos do direito público, o direito ambiental e o direito urbanístico, bem como por grupos com agendas políticas diferentes, como as chamadas “agenda verde” e a “agenda marrom”, que tendem a ignorar as necessidades um do outro. Dessa forma, segundo o autor, decisões administrativas e jurídicas são tomadas de maneiras conflitantes, podendo se direcionar à remoção de famílias em áreas de proteção ambiental, sem qualquer preocupação em considerar o seu direito à moradia ou ao favorecimento dos moradores, sem preocupações ambientais. Fernandes afirma ainda que o conflito existente entre preservação ambiental e moradia se apresenta como falso, pois ambos são direitos sociais estabelecidos na constituição e regidos pelo princípio da função socioambiental da propriedade.

Destaque-se, entretanto, que apesar das diferenças, há uma tendência do judiciário a se mostrar mais conservador em relação ao reconhecimento do direito à moradia que do meio ambiente. Roberta Lopes (2014)<sup>5</sup>, verifica que, na maior parte dos conflitos que envolvem moradia e meio ambiente ocorridos entre 2000 e 2013 no estado de São Paulo, a defesa dos interesses na proteção do meio ambiente tende a prevalecer sobre as necessidades de moradia. Entre as ideias que orientam os discursos do tribunal, a autora aponta: o direito à moradia como uma norma constitucional programática, que deve ser garantida gradativamente; a dignidade da pessoa humana como fundamento para remoção da população de baixa renda, que se situa em áreas precárias; o direito à moradia considerado como um direito individual, enquanto o direito ao meio ambiente é considerado como difuso e, portanto, superior; e o direito administrativo como sendo superior ao direito à moradia. A autora pondera que, em relação a outros direitos sociais, como a educação e a saúde, o Judiciário tende a ser muito mais sensível às demandas sociais e tomar decisões em favor da população.

Muitas dessas decisões não consideram, portanto, o princípio da unidade constitucional, o qual prevê que um direito não deve se sobrepor ao outro, mas que esses devem ser analisados em conjunto. Porém, há decisões que consideram esse princípio e se fundamentam em normas como o Estatuto da Cidade. No trabalho da Juliana Avanci (2014), que também analisa a jurisprudência do TJSP, decisões que consideram o direito à moradia aparecem em destaque, em acórdãos que vão de 2005 a 2013. Nessas decisões, o judiciário pede a regularização fundiária e o provimento de infraestrutura, ou a provisão de moradia quando há necessidade de remoção da população, utilizando muitas vezes a justificativa da perda da função ambiental para argumentar sobre a permanência da população no local. A autora afirma, contudo, que não é possível garantir se as decisões que consideraram esse direito foram, de fato, concretizadas.

Em uma análise dos conflitos socioambientais no Rio de Janeiro, Mario Fuks (1998) aponta para a existência de três tipos de pacotes interpretativos pela sociedade: (1) a ideologia pura da ordem; (2) a poluição da pobreza e a ameaça das habitações populares; (3) conservação x expansionismo e especulação imobiliária. No primeiro pacote interpretativo, a problemática ambiental é entendida como fruto da desordem urbana e todos aqueles que contribuem para ela ser responsabilizados, seja o poder público, seja a população residente. O segundo pacote representa a responsabilização dos pobres pela poluição, a população vizinha como vítima e o Estado como

---

<sup>5</sup> Em pesquisa sobre as decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. A autora analisa também a moradia em conflito com o direito à propriedade e com a legislação urbanística e, em todos os casos, o direito à moradia aparece com menos destaque nas decisões judiciais. As justificativas apresentadas pela autora são uma síntese para os três tipos de conflito, mas permitem entender de que forma o direito à moradia tem sido tratado pelo Tribunal em questão.

omisso e conivente. Por fim, no terceiro pacote, o empreendedor imobiliário, a especulação e a verticalização são vistos como os principais responsáveis pelos problemas ambientais.

A discussão sobre o tema também pode ser encontrada nas reflexões de Henri Acselrad (2001), quando o associa ao debate sobre a noção de desenvolvimento sustentável. Segundo o autor, entre as matrizes interpretativas aplicadas à sustentabilidade, figura a da eficiência, que visa combater o desperdício de recursos e apresenta forte crença no desenvolvimento tecnológico como meio para atingir tal fim, e associa que a ideia de modernização ecológica tende a privilegiar as ações de proteção do meio ambiente, passíveis de comprovação técnica e científica. Uma outra matriz proposta pelo autor é a da equidade, que relaciona justiça social e ecologia e, embora esteja no marco regulatório nacional, nas dimensões urbanísticas e ambiental, não tem sido verificada com mesma intensidade, tendo em vista a incapacidade do modelo de gestão no enfrentamento dos problemas sociais<sup>6</sup>.

Portanto, na visão deste autor, os discursos relacionados aos problemas ambientais, urbanos e habitacionais não são neutros e expressam interesses distintos. Discute-se, a seguir, como o direito à moradia e o direito ao meio ambiente tem sido conduzidos no âmbito do planejamento e da gestão urbana de Natal, evidenciando as estratégias adotadas pelo executivo municipal no enfrentamento dos conflitos socioambientais e que possíveis matrizes discursivas têm orientado a tomada de decisões.

## INTERESSE SOCIAL E INTERESSE AMBIENTAL EM NATAL/RN

As primeiras indicações para a proteção ao meio ambiente e referências à habitação no regramento urbanístico do município de Natal surgem na década de 1980. Nesse período, foi aprovado o Plano Diretor de Organização Físico-Territorial do Município de Natal (Lei 175/84), que definiu um macrozoneamento, estruturado em dois níveis para o município: o macro, que dividia o território em três grandes áreas – Área Urbana (AU), Área de Expansão Urbana (AEU) e Área de Preservação (AP) – e o micro, mais setorizado, expresso no zoneamento funcional da Área Urbana, subdividindo o território em diversas zonas (Residenciais ZRs, Comerciais ZCs, Industriais ZIs, Especiais, entre outras). De acordo com Ruth Ataíde (1997, 2013), este plano, apesar de orientado pelos princípios do urbanismo funcionalista, introduziu dois novos conceitos importantes para o município, que foram realçados nos regramentos atuais, construídos a partir dos preceitos constitucionais de 1988 e do Estatuto da Cidade e que foram: as Zonas Especiais, que incluíam as Zonas Especiais de Recuperação (ZERs), aplicadas a alguns espaços ocupados por assentamentos precários (especificamente bairros consolidados ocupados por moradias precárias) – e as Zonas de Preservação referidas, que, divididas em duas categorias - Zonas de Preservação Rigorosa (ZPRs) e Zonas de Preservação Moderada (ZPMs), contornavam quase todo o município e funcionavam como um cinturão verde de proteção.

Ainda que o Plano Diretor de 1984 tenha introduzido conceitos importantes e merecedores de destaque no contexto atual, especialmente no que diz respeito ao interesse social e à proteção ambiental, as suas diretrizes, delimitações conceituais e regramentos aplicados ao controle da ocupação do solo não corroboravam para qualquer efetividade. Para Ataíde (1997), a definição das

---

<sup>6</sup> Entre outras matrizes discutidas pelo autor, estão: a da escala, que sugere um limite ao crescimento econômico e a consequente pressão sobre os recursos ambientais; a da autossuficiência, que prega uma maior autonomia das economias nacionais em relação ao mercado mundial; e a da ética, que envolve uma discussão sobre os valores morais que devem nortear a continuidade do desenvolvimento (ACSELRAD, 2001).

áreas (ocupações) informais existentes do município como “áreas subnormais”, revelava um caráter excludente do instrumento de planejamento, que não reconhecia as áreas definidas como favelas, vilas e loteamentos irregulares, nas especificidades das suas configurações espaciais e sociais, que não correspondiam ao padrão de normalidade estabelecido pelo urbanismo racional funcionalista. As Zonas de Preservação e Zonas Especiais estabelecidas tampouco foram regulamentadas, embora tenham antecipado referências para o zoneamento ambiental estabelecido pelo Plano Diretor atualmente em vigor e que foi antecipado pelo Plano Diretor de 1994, expresso na Lei 07/94 (NATAL, 1994).

Por ter sido aprovado no contexto pós constituição de 1988, o Plano de 1994 incorporou diretrizes e antecipou conceitos e instrumentos que estavam alinhados com o ideário da Reforma Urbana, na perspectiva de ordenamento urbanístico democrático e inclusivo. Tendo a função social da propriedade como um dos seus princípios norteadores, o Plano Diretor de 1994 se distingue dos anteriores, especialmente o de 1984, por apresentar um zoneamento menos rígido, permitindo a convivência de atividades e usos diversos em diferentes áreas do território. Segundo Ataíde, este Plano, embora mantenha a ideia do zoneamento, distancia-se dos preceitos funcionalistas, e estabelece as prescrições urbanísticas com base em três princípios: capacidade de carga da infraestrutura instalada, proteção do meio ambiente e participação popular na tomada de decisões. Este zoneamento também se estrutura em dois níveis: o macro, que divide o território em três grandes zonas (Zona de Adensamento Básico, Zona Adensável e Zona de Proteção Ambiental - ZPA), e o micro, desta vez aplicado ao município como um todo, que especifica e aponta para a delimitação das Áreas Especiais, com base no reconhecimento das especificidades e potencialidades sociais, econômicas e paisagísticas dos lugares, entre as quais destacam-se as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). As ZPAs foram classificadas pelo Plano como áreas merecedoras de proteção, manutenção e recuperação por seus aspectos paisagísticos, históricos, arqueológicos e científicos peculiares, determinadas pelas características do meio físico (NATAL, 1994, Art. 20), enquanto as AEIS, foram definidas como porções do território sujeitas a regulamentações específicas, realizadas com participação social, que devem se destinar à produção, manutenção e recuperação de habitações de interesse social (NATAL, 1994, Art. 25).

As especificidades das ZPAs e AEIS no contexto do Plano de 1994, e que se mantém no atual (Plano Diretor de 2007), residem no fato de que o controle da ocupação do solo dos territórios que envolvem ou que serão delimitados dependem de regulamentações posteriores específicas, não se aplicando neles o disposto no regimento do próprio Plano para as Zonas Adensáveis e de Adensamento Básico. Nesse contexto, definem-se como AEIS áreas ocupadas por assentamentos precários e informais, classificados em favelas, vilas e loteamentos clandestinos e tal reconhecimento demonstra uma maior sensibilidade em relação às especificidades locais, agora não mais considerados como “subnormais”, como antes especificava o Plano de 1984. Além disso, a definição das AEIS também engloba aquilo que se compreende por “vazios urbanos”, nesse caso, definidos como glebas ou lotes urbanos não utilizados ou subutilizados e com área superior a 400 metros quadrados, necessários à implantação de programas habitacionais.

No que diz respeito à proteção ambiental, sobre o zoneamento, para controlar o avanço da ocupação do solo, foram delimitadas ou indicadas dez áreas merecedoras de proteção especial, envolvendo campos dunares, margens de rios e lagoas, mangues, zonas de proteção de bacias, entre outras, que correspondem a, aproximadamente, 37% da superfície territorial do município. Ataíde (2013) destaca ainda a relevância de outras medidas do Plano que contribuíram para o estabelecimento de um equilíbrio ambiental no município: a redução das densidades e dos coeficientes de aproveitamento nos bairros centrais, estabelecimento de taxa impermeabilidade



máxima de 80%, reserva de 20% do terreno livre de área construída. Ainda segundo a autora, entre o Plano de 1994 e o novo Plano Diretor de Natal, apenas metade das AEIS havia sido regulamentada e, em muitos dos processos de regulamentação, não houve sintonia com os princípios exigidos pelo Plano, como o controle social. Nesse contexto, destaca-se o bairro de Mãe Luiza, primeira AEIS regulamentada em Natal, pela Lei 4.663/1995.

Dez anos após a vigência do Plano Diretor de 1994, tem início o seu processo de revisão que também foi motivado pela necessidade de atualização do sistema de gestão e adequação ao Estatuto das Cidades. O novo Plano Diretor, em vigor desde 2007, e elaborado com destacada participação popular, embora consolide os princípios e diretrizes aplicados à proteção do meio e a garantia da função social da cidade, apresenta retrocessos, especialmente no que se refere a ausência de restrições urbanísticas sobre os espaços não delimitados como ZPAs e que também apresentam fragilidades ambientais, como pequenas porções territoriais com características de Dunas localizadas de forma dispersa em diferentes bairros da cidade, também definidas como dunas remanescentes<sup>7</sup>. Segundo Ataíde, como avanços para a questão ambiental no Plano de 2007, destacam-se: uma concepção mais ampla do meio ambiente, a especificação de todos os espaços classificados como ZPA no plano anterior e a delimitação dos novos espaços por meio de coordenadas geográficas e a proibição de novas construções nas ZPAs até a conclusão das suas regulamentações. O Plano estabelece ainda os critérios de zoneamento das Zonas de Proteção, que se rebatem em três categorias de subzonas: Subzona de Preservação (SP), Subzona de Conservação (SC) e Subzona de Uso Restrito (SUR), admitindo nesta última maior flexibilização das prescrições.

No que diz respeito à habitação de interesse social, houve avanços nos campos normativo e institucional. No Plano de 2007, aparecem tanto a definição de Habitação de Interesse Social (HIS) quanto a reafirmação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), ampliando as áreas classificadas como tais, cujas ações devem se dar de forma articuladas através do Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social (SMHIS). De acordo com Ataíde, o Plano introduz outros conceitos, instrumentos e objetivos para auxiliar a promoção da HIS, entre eles: a Mancha de Interesse Social (MIS), que abrange os bairros do município de toda RANorte e Oeste e parte da RALeste, cujas famílias recebem de zero a três salários mínimos e para onde devem se destinar, prioritariamente, as políticas habitacionais; o conceito de “zonas de risco” e “habitabilidade” para classificação mais adequada das áreas com habitação precária; a inclusão do instrumento da Concessão do Direito de Uso ou Concessão Especial para fins de moradia.

No que diz respeito à HIS, a faixa de renda destinada à habitação de interesse social é reduzida de dez para seis salários mínimos, priorizando uma faixa de renda mais condizente com a população que de fato necessita de políticas habitacionais de promoção pública. Tratando-se das AEIS, o Plano amplia tanto a delimitação das áreas caracterizadas como tais como o próprio conceito do instrumento, transcrito a seguir:

Áreas Especiais de Interesse Social, (...) definidas na Mancha de Interesse Social e pelos seus atributos morfológicos são aquelas situadas em terrenos públicos ou particulares destinadas à produção, manutenção e recuperação de habitações e/ou regularização do solo urbano e à produção de alimentos com

<sup>7</sup> A exclusão dessas áreas dunas do conjunto das áreas objeto de proteção (ZPAs), tem evidenciado conflitos entre o setor imobiliário, a gestão pública e Ministério Público. O primeiro, por entender que não estando resguardadas pela legislação urbanística, essas áreas podem ser ocupadas; os dois últimos, por entender que as características do meio físico e biótico que as envolvem indicam a necessidade da sua proteção, conforme outros regramentos ambientais em vigor, nas diferentes esferas de governo.

vistas à segurança alimentar e nutricional, tudo em consonância com a política de habitação de interesse social para o Município de Natal (...) (NATAL, 2007, Art. 22).

Criam-se, portanto, novas categorias de AEIS além das favelas, vilas e loteamentos irregulares, estabelecidas no Plano de 1994, sendo elas: terrenos ocupados por famílias com renda de até três salários mínimos, que se encontram ameaçadas por sua proximidade com áreas de interesse do mercado imobiliário e os terrenos com superfície acima de 1.000 m<sup>2</sup>, destinados à produção de alimentos de primeira necessidade, com objetivo de garantir o abastecimento da cesta básica e de complementação nutricional. Nessa última categoria, se insere o Gramorezinho, universo de estudos discutido no presente artigo. O Plano traz como outro avanço a delimitação da diversidade das AEIS existentes no território, especialmente das favelas. Contudo, ainda apresenta imprecisões na delimitação e das vilas e loteamentos irregulares, bem como da AEIS de segurança alimentar, que sequer aparece sinalizada em mapa (Anexo II, Mapa 04, da Lei Complementar nº 082/2007).

Apesar dos avanços normativos apresentados para a questão socioambiental em Natal no Plano Diretor de 2007, ainda se observa uma lentidão para regulamentação das áreas definidas como AEIS e ZPAs. Para Ataíde, embora Natal tenha sido pioneira na implantação de instrumentos de gestão que buscam promover a justiça social e ambiental, pouco se avançou em termos práticos. Nesse sentido, as reflexões de Flávio Villaça, embora elaboradas a partir de uma análise da realidade de São Paulo, auxiliam na compreensão do tema:

Em essência, a ilusão do Plano Diretor e dos Planos Regionais decorre do abismo que separa o seu discurso da prática da nossa administração municipal e da desigualdade que caracteriza nossa realidade política e econômica. (...) Ele esconde interesses, sim, mas isso não é nada claro. Cria-se em torno dele uma verdade socialmente aceita – que junto com muitas outras constitui a ideologia dominante com a qual, como já dissemos, a sociedade toda está encharcada sem ter consciência disso. (VILLAÇA, 2005, p. 90).

De fato, as ações da gestão em Natal parecem apontar para uma preferência de instrumentos que estão mais relacionados com a regulação do mercado imobiliário em Natal, como a Transferência de Potencial Construtivo (TPC) e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Esses instrumentos, embora possam também ser utilizados para a resolução de questões socioambientais, têm sido mais utilizados com o objetivo de permitir o adensamento nas áreas admitidas pelo Plano Diretor acima do coeficiente básico estabelecido para o município. Outros instrumentos aplicados à inibição da especulação imobiliária de maneira mais direta, como o parcelamento, uso e edificação compulsórios e o IPTU progressivo no tempo, não têm sido aplicados.

Ainda que se tenha avançado pouco na regulamentação de diversos instrumentos, no que diz respeito ao confronto da questão ambiental com a social, observa-se que a gestão municipal tem privilegiado ações que se direcionam à proteção ambiental em detrimento da última. Isso se reflete numa maior agilidade no processo de regulamentação das ZPAs: das dez Zonas de Proteção estabelecidas por lei, cinco já foram regulamentadas e as outras cinco já se encontram em processo de discussão, assim como algumas das já regulamentadas estão em processo de revisão<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Entretanto, no que diz respeito às AEIS, nenhuma nova área foi criada desde a aprovação do Plano, ou seja, há quase dez anos, assim como o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social não foi implementado.

Para Ataíde, a atuação do Estado em Natal aponta para a prevalência do saber técnico no discurso ambiental com a prevalência a matriz da modernização ecológica, definida por Acselestad, e que se expressa nas ações de regulamentação das ZPAs do Plano Diretor e poucos (quase nenhum) avanços nas das AEIS. Além disso, ainda segundo a autora, há uma predominância de conteúdos ecológicos, restringindo as atividades humanas identificadas nas ZPAs, mesmo quando evidenciam o interesse social: quando estas podem se manter, se definem como “irregulares” ou “toleradas”, mediante condições especiais. Nesse contexto, discute-se na seção seguinte a inserção da AEIS do Gramorezinho na ZPA-9, objetivando compreender de que maneira o poder público tem lidado com os conflitos socioambientais nesse caso específico.

### **INSERÇÃO DA AEIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR (DO GRAMOREZINHO) NA ZPA 9.**

O Gramorezinho é um assentamento de produtores agrícolas que se localiza no bairro de Lagoa Azul, na Região Administrativa Norte (RANorte)<sup>9</sup> do município de Natal. Segundo Alexsandro Ferreira da Silva (2003), até a década de 1970, a RANorte era formada predominantemente por propriedades agrícolas, com algumas atividades agropecuárias realizadas para subsistência e comercialização, distribuídas de forma dispersa pelo território. Na década de 1970, inicia-se uma forte transformação na configuração da RANorte, devido à construção de conjuntos habitacionais (de promoção pública) e realização de loteamentos e reloteamentos. Com a crescente urbanização do município, esta região também passa a ser marcada pela presença de inúmeros assentamentos, informais e irregulares. De acordo com Silva, a área ocupada por conjuntos habitacionais na região representa 37,46% do seu território, enquanto os loteamentos representam 62,53%. Com isso, conclui-se que a maior parte da população buscou solucionar sua necessidade de habitação em lotes baratos, irregulares ou não, e na autoconstrução da casa própria.

O Gramorezinho se constitui como uma ocupação irregular e, segundo pesquisa de Rafael Pires Miranda (2014), não há terrenos públicos em suas delimitações. De acordo com dados da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB, 2009), a produção de hortaliças no local ocorre há cerca de 40 anos, tendo se iniciado a partir da reprodução de hábitos de migrantes provenientes do êxodo rural, especialmente a partir da década de 1970. A atividade produtiva, em conjunto com as características morfológicas do sítio, o cenário que ali se descortina e os hábitos da população, tornam o Gramorezinho uma ilha de ruralidade em meio urbano, conforme atestam, também, relatos jornalísticos que ressaltam aspectos da paisagem e da vida cotidiana no lugar:

Ruas de terra, galinhas no terreiro, hortas... Nem parece Natal! Essa é a primeira impressão de quem chega no Gramorezinho, comunidade do bairro de Lagoa Azul, Zona Norte da Cidade. Com 67 mil habitantes, o bairro é um dos maiores do município, tanto em área como em população, é um misto de campo e cidade. As mais de 200 famílias sobrevivem quase que exclusivamente de atividades agrícolas. (...) Não é só a estrutura do bairro que apresenta características rurais, os habitantes do Gramorezinho ainda preservam características típicas de moradores da zona rural... É comum ver as pessoas conversando nas calçadas, andando a cavalo, de bicicleta. As crianças, alheias à chegada de brinquedos modernos, como o vídeo game, ainda brincam de biloca, jogam bola na rua, improvisam balanços nas árvores, tomam banho de lagoa. Idas ao shopping, boate, cinema, nada disso faz parte

<sup>9</sup> Natal possui quatro regiões administrativas, sendo elas: Região Administrativa Norte (RANorte), Região Administrativa Sul (RASul), Região Administrativa Leste (RALeste) e Região Administrativa Oeste (RAOeste). A RANorte possui sete bairros.

da rotina dos adolescentes do Gramorezinho. “A única diversão é ir para a missa no domingo”, diz Fabiana Nascimento (...). (TRIBUNA DO NORTE, 8 jul. 2007).

Diante disso, o Gramorezinho se configura como um espaço de resistência em um contexto de crescente urbanização, resguardando características que remetem ao rural em um território considerado como completamente urbano desde 1994. Para Henri Lefebvre (2006), o urbano é uma dimensão que tem extrapolado os limites da cidade, atingindo o mundo rural, através do que o autor denomina “tecido urbano”, sendo este um conjunto não apenas de características físicas, mas também de valores e costumes tipicamente urbanos que se direcionam ao campo. Reflexos desse processo são verificados no trabalho de José Graziano da Silva (1997), que discute o novo rural brasileiro, no qual o número de habitantes do campo que se dedicam à agricultura diminuiu gradativamente, dando espaço a outras funções e ocupações, tais como: áreas de lazer utilizadas nos feriados e fins de semana (pesque-pague, hotéis fazenda e chácaras), espaços de moradia como principal ou segunda residência e atividades relacionadas ao ecoturismo.

Em virtude desse processo de urbanização extensiva, as áreas rurais ou com características rurais que resistem em meio ao tecido urbano se encontram sob constante ameaça. Segundo Doralice Maria (1999), as atividades primárias são as mais frágeis e as menos essenciais no que diz respeito às disputas pela ocupação do solo urbano, sendo as propriedades rurais de pequeno porte as que mais facilmente se retiram dos locais em que se inserem, quando confrontadas com os interesses do mercado. No contexto do Gramorezinho, há possíveis ameaças relacionadas ao processo de urbanização estando entre elas: projetos estruturantes, a exemplo do Pró-Transporte, a especulação imobiliária e o interesse turístico.

O Pró-Transporte, que se encontra sob a responsabilidade da Secretaria de Infraestrutura do Governo do Estado, tem por objetivo promover melhorias na mobilidade urbana da Região Administrativa Norte de Natal. Dentre os diversos projetos de reestruturação viária que o integram, está o projeto de duplicação e reestruturação da Avenida Moema Tinoco da Cunha Lima, importante via de conexão não apenas para a RANorte, mas também do ponto de vista metropolitano, por servir de eixo de conexão com os municípios do litoral norte e como uma via alternativa de acesso ao Aeroporto de São Gonçalo do Amarante. Ao longo dessa Avenida se localizam boa parte das propriedades produtivas do Gramorezinho que serão afetadas com a desapropriação parcial dos terrenos.

O território ocupado pelo Gramorezinho se encontra em um eixo de interesse turístico, que proporciona o acesso ao aeroporto e às praias do litoral norte. Como toda a RANorte, embora classificada pelo Plano Diretor como Zona de Adensamento Básico, sofre um intenso processo de pressão do mercado imobiliário, fato que se observa no aparecimento de alguns empreendimentos do tipo condomínio horizontal, construídos para o programa “Minha Casa, Minha Vida”, o que revela, também, um interesse do mercado para a construção de habitação de interesse social nas suas proximidades.

Apesar dessas ameaças, o Gramorezinho ainda resiste como ocupação consolidada, também protegida pelo Plano Diretor de 2007 que, reconhecendo as suas especificidades, a classifica como Área Especial de Interesse Social (AEIS) de Segurança Alimentar. Além disso, a área que envolve o Gramorezinho se insere na Zona de Proteção Ambiental 9 (ZPA 9), denominada “complexo de lagoas e dunas ao longo do Rio Doce”. Tanto a AEIS do Gramorezinho quanto a ZPA 9 ainda não se encontram regulamentadas, estando em curso o processo de regulamentação desta última. Vale

salientar aqui que, no Plano Diretor de 2007, a categoria da AEIS do Gramorezinho foi apenas indicada, sem delimitação territorial.

A ZPA 9, localizada na RANorte de Natal (Figura 1), com grande extensão territorial que corresponde a 4,35% do território municipal e envolvendo frações territoriais dos bairros de Redinha, Pajuçara e Lagoa Azul (UFRN/FUNPEC, 2012), por suas características físico-ambientais, se constitui outro cenário importante para a cidade e, pelo valor cênico-paisagístico que agrega, objeto de disputas de diversos interesses. Cabe destacar também a importância da ZPA em termos metropolitanos, visto que ela se localiza nos limites do município de Natal, fazendo fronteira com a APA de Genipabú, localizada no município de Extremoz. As primeiras tentativas de proteção desse território remetem ao Plano Diretor de 1984, conforme referido na seção 2 deste artigo, no qual a área foi classificada como Zona de Proteção Moderada (ZPM). Isso indica que, nesse período, a ocupação da área em questão já estava em curso, o que se comprova nos estudos realizados pela SEMURB (2016), os quais demonstram uma ocupação concentrada especialmente ao longo da Avenida Moema Tinoco e de maneira um pouco mais dispersa em direção ao norte. A primeira proposta de proteção da área coincide com o momento em que a ocupação da RANorte se intensifica através da implantação de conjuntos habitacionais e loteamentos.

Contudo, ainda que identificada como merecedora de proteção já no Plano Diretor de 1984, como Zona de Proteção Moderada, a ocupação do solo na área na ZPA 9 continuou avançando, como demonstram estudos realizados pela SEMURB (2016). Em 2001, por exemplo, já era possível verificar um grande crescimento da ocupação na área, formando loteamentos que também se concentravam ao longo da Avenida Moema Tinoco, além de uma ocupação dispersa na porção mais ao norte das fronteiras municipais. Essa ocupação é marcada tanto pela presença de áreas residenciais tipicamente urbanas, quanto de áreas dedicadas à produção de hortifrutigranjeiros, na qual se verifica uma tipologia edilícia mais aproximada das existentes nas áreas rurais.

A ocupação irregular da ZPA 9 tem acarretado diversos conflitos socioambientais, agravados pela precariedade e/ou falta de infraestrutura urbana e pela expansão de loteamentos, sem o devido controle urbanístico. Essa precariedade é reflexo do caráter socioeconômico dos bairros onde a ZPA se insere, todos incluídos na Mancha de Interesse Social (MIS) também estabelecida pelo PDN 2007. Dentre os conflitos socioambientais identificados na área estão: supressão vegetal ao longo do Rio Doce para expansão de loteamentos, provocando erosão das suas margens, assim como contaminação do mesmo rio, pelo depósito de lixo e efluentes; precariedade de infraestrutura viária, provocando alagamentos que podem ocasionar riscos à população local; ocupação no entorno de lagoas e dunas, com riscos de deslizamentos e alagamentos e contaminação do solo e dos recursos hídricos por agrotóxicos utilizados na produção (UFRN/FUNPEC, 2012).



Figura 1 – ZPAs em Natal/RN, com destaque para a ZPA 9. Fonte: adaptado de Ataíde, 2014.

No que tange aos conflitos socioambientais identificados especificamente no Gramorezinho, a produção agrícola com uso de agrotóxicos se destaca. Durante muito tempo, a produção no Gramorezinho se deu sob o modo convencional, ou seja, com o uso de agrotóxicos e com a priorização da monocultura, ocasionando impactos não apenas ambientais, mas também sociais, pois diversos produtores relataram problemas de saúde relacionados ao uso de agrotóxicos. Diante disso, e especialmente pela localização da comunidade em uma ZPA, o Ministério Público do RN (MPRN) criou o Projeto Amigo Verde, em parceria com a SEMURB e outras instituições como a EMATER-RN e o SEBRAE-RN e com a associação de produtores local (AMIGS). Este projeto tem por objetivo principal promover a reconversão da produção para o modo orgânico, que gera menos impactos socioambientais. Para isso, forneceu assistência técnica aos produtores, além de uma bolsa para auxiliá-los durante o período de transição, no qual se costuma enfrentar muitas perdas. As demandas financeiras do projeto foram supridas, em sua fase inicial, pelo patrocínio da Petrobrás, agora finalizado. Além da assistência técnica para a produção agrícola, os produtores foram também capacitados para a comercialização da sua mercadoria. Como forma de diminuir a dependência em relação aos atravessadores, o projeto realiza feiras organizadas pela própria comunidade em diferentes locais de Natal, nas quais é possível efetuar as vendas diretamente ao consumidor, proporcionando um maior retorno financeiro para os produtores. Atualmente, segundo informações do Ministério Público (2014), cerca de 30 produtores já receberam o selo de produção orgânica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O Projeto Amigo Verde foi lançado em 2012, momento em que a discussão sobre a regulamentação da ZPA 9 já havia se iniciado. Segundo os relatórios da SEMURB, o processo de regulamentação teve início em 2010, momento em que a Secretaria contratou o Instituto Brasileiro de Administração municipal (IBAM) para a elaboração de um estudo e de um anteprojeto de lei para a Zona de Proteção. Entre julho de 2011 e março de 2012 foi aberto o processo de discussão pública sobre esta proposta, mediante apresentação e debate em audiências públicas, provocando reações de diversos agentes, entre eles o MPRN. Este, representado pela 45ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente da Comarca de Natal, contratou um laudo técnico, cujos resultados, apresentados na última audiência pública (março de 2012) apontaram a necessidade de realização de novos estudos e melhor fundamentação da proposta<sup>10</sup>.

Entre as lacunas identificadas, o Laudo Técnico destacou a caracterização físico-ambiental superficial, que resultou numa proposta de zoneamento inadequado para a área. Do ponto de vista social, o relatório também não considerava adequadamente as AEIS existentes na ZPA 9, inclusive a Mancha de Interesse Social (MIS) do município que a envolve a totalidade da sua superfície. O anteprojeto de lei, por sua vez, apesar de reconhecer a AEIS de Segurança Alimentar, não a delimitava, indicando a sua regulamentação para um momento posterior e limitando, no texto, a abrangência da AEIS a uma área que não incluía todos os terrenos produtivos<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> O MPRN contratou uma equipe técnica da UFRN que avaliou o relatório o produzido pelo IBAM e sugeriu um conjunto de alterações, envolvendo especialmente a garantia da proteção ambiental e social da área, incluindo da AEIS do Gramorezinho, para serem apreciadas pela SEMURB, no processo de elaboração da nova proposta. Ver o Laudo Técnico da UFRN/FUNPEC, 2012.

<sup>11</sup> Além disso, outros assentamentos precários existentes não foram considerados em suas especificidades, a exemplo do El Dourado, que foi inserido dentro de Subzona de Preservação (SP), apontando para uma possível remoção, ainda que o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) não apontasse para a necessidade de retirar a população do local.

Em dezembro 2015, os processos de discussão pública da ZPA 9 são retomados com a apresentação de uma nova proposta de regulamentação pela SEMURB. Os resultados mostram uma maior atenção em relação aos aspectos sociais, uma vez que as AEIS do Gramorezinho e El Dourado aparecem agora na proposta de Zoneamento, conforme consta na Figura 2. Num esforço de comparação com a proposta anterior, se nota que uma parte das AEIS coincidia com áreas anteriormente delimitadas como Subzona de Conservação (SC) e que parte delas estava inserida nas Subzonas de Preservação (SP), porém, o novo perímetro amplia as áreas destinadas ao interesse social.

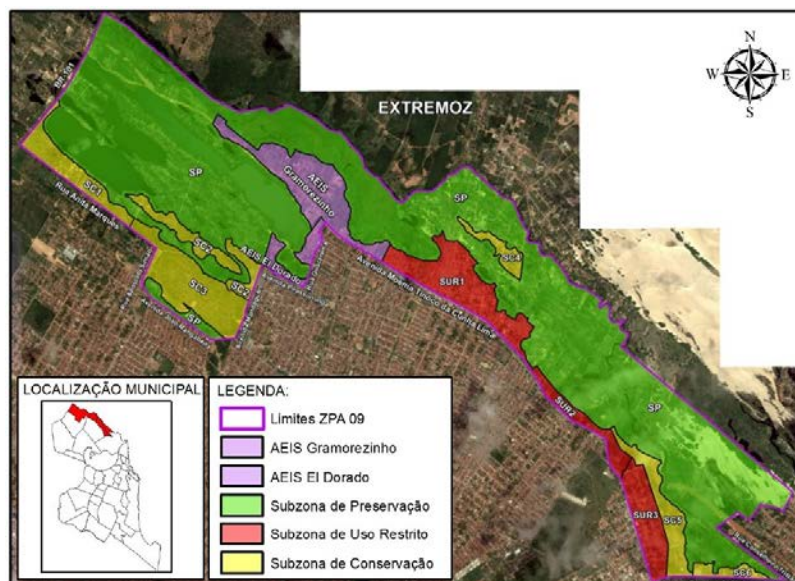


Figura 2 – Delimitação da AEIS do Gramorezinho na proposta de regulamentação da ZPA 9. Fonte: adaptado de SEMURB, 2016.

Na audiência pública realizada em março de 2016, ao serem questionados sobre a metodologia de delimitação da AEIS do Gramorezinho, a SEMURB afirmou que, primeiramente, as Áreas de Proteção Permanente (APP) foram delimitadas e, em seguida, o perímetro do Gramorezinho foi definido a partir da área em que o Projeto Amigo Verde era desenvolvido. Questiona-se, porém, se essa seria a metodologia mais adequada para a delimitação da AEIS, uma vez que ela já privilegia, inicialmente, a proteção ambiental. No levantamento de uso do solo da área, realizado in loco pelas autoras, se verifica que existem áreas produtivas que não foram contempladas nesse perímetro estabelecido e que estão localizadas nas Subzonas de Uso Restrito (SUR) e de Preservação (SP). Pergunta-se então: por que essas áreas produtivas não estão inclusas no perímetro da AEIS?

Analisando as prescrições adicionais da nova proposta de regulamentação para ZPA 9, verifica-se que, na SP são permitidos os seguintes usos e atividades: pesquisa científica; criação de unidades de conservação, nos termos da legislação em vigor; estímulo à recuperação de áreas degradadas; programas de uso público destinado à educação e interpretação ambiental; ecoturismo de baixo impacto ambiental; o acesso de pessoas e animais para obtenção de água. Além disso, os usos e atividades proibidos nesta subzona contemplam: parcelamento do solo; movimentação ou extração de terra; compactação do solo; ocupações urbanas, exceto, os equipamentos de apoio às atividades previstas anteriormente e em conformidade com o Plano de Manejo. Não se verifica menção às atividades agrícolas nem como permitidas, nem como proibidas, porém, muitas delas



estão inseridas na SP. É importante ressaltar, contudo, que a legislação a nível Federal (Lei Nº 12.651/2012) que trata das APP's, aponta a permissão da prática da agricultura familiar nessas áreas, nos seguintes termos:

É admitido, para a pequena propriedade ou posse rural familiar, de que trata o inciso V do art. 3º desta Lei, o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, desde que não implique supressão de novas áreas de vegetação nativa, seja conservada a qualidade da água e do solo e seja protegida a fauna silvestre. (BRASIL, 2012, Art. 4, § 5º).

No que diz respeito às áreas produtivas que se encontram na SUR, mais especificamente na SUR1, localizada à margem direita da Av. Moema Tinoco e quase no meio da Extensão da ZPA (sentido leste Oeste) são permitidos usos residenciais e não residenciais, desde que observadas as prescrições apontadas no Quadro 1.

Índices Urbanísticos	Subzona de Uso Restrito (SUR1)
Área mínima (m <sup>2</sup> )	200,00
Frente mínima (m <sup>2</sup> )	10,00
Coefficiente de aproveitamento máximo	0,6
Taxa de ocupação %	80,00
Permeabilização %	20,00
Recuo mínimo frontal	3,00
Recuo mínimo lateral	1,50
Recuo mínimo fundos	1,50
Gabarito	7,50

Quadro 1 - Prescrições Urbanísticas para a Subzona de Uso Restrito 1 (SUR1).  
Fonte: SEMURB, 2016.

Como é possível notar, os índices urbanísticos aplicados a esta subzona se aproximam dos de índices estabelecidos pelo Plano Diretor do município para a Zona de Adensamento Básico, com alguma redução no coeficiente de aproveitamento (0,6). Como esses índices estabelecem áreas mínimas, os terrenos que se destinam a produção agrícola não serão diretamente afetados por eles, uma vez que os seus coeficientes não serão incompatíveis com os exigidos por lei. Contudo, é importante chamar atenção para o fato de que a legislação, ao não estabelecer limites para o desmembramento dos lotes, pode abrir a possibilidade para que as glebas produtivas ali existentes sejam subdivididas e passem a abrigar atividades tipicamente urbanas, sem atividade produtiva, contribuindo para alterações na configuração espacial de áreas próximas ao Gramorezinho e, por conseguinte, na própria comunidade. Questiona-se assim, se essa delimitação da SUR1 e do próprio Gramorezinho seria a mais adequada, uma vez que essa classificação põe em risco a continuidade da atividade agrícola, já tão fragilizada diante das ameaças do processo de urbanização a que tem estado submetida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONCILIAÇÕES PARA A INSERÇÃO DO GRAMOREZINHO NA REGULAMENTAÇÃO DA ZPA 9

No desenvolvimento do artigo, foi possível destacar as diferentes matrizes discursivas envolvidas na análise de conflitos socioambientais. Especificamente em relação ao planejamento e a gestão urbana em Natal, nota-se uma prevalência do saber técnico presente no discurso ambiental sobre as ações que expressam interesses sociais. Isso pode ser comprovado pelo atual estado das

regulamentações de áreas especiais na cidade: entre aquelas que enfatizam a proteção ambiental (ZPAs), a metade já foi regulamentada e a outra se encontra em processo de discussão; enquanto isso, as AEIS, que se voltam para o interesse social, tiveram pouca expressividade, com uma quantidade ínfima delas tendo sido regulamentadas.

Por outro lado, quando se parte para a análise do conflito socioambiental em termos territoriais, embora também se note a prevalência da questão ambiental, observa-se a ocorrência de alguns avanços do ponto de vista social. No caso da AEIS do Gramorezinho, inserida na ZPA 9, na primeira proposta de regulamentação da ZPA, observa-se que a AEIS não teve os seus limites territoriais estabelecidos e, no texto do anteprojeto de lei, a abrangência dada ao Gramorezinho não atingia todas as áreas de produção agrícola. Essas questões foram levantadas em relatório a partir dos questionamentos do MPRN e incorporadas na nova proposta de zoneamento para a ZPA, que acabou inserindo a AEIS do Gramorezinho e outra AEIS importante na área, a do El Dourado.

Essa mudança revela o compromisso de alguns agentes públicos com a questão socioambiental no processo, para que ele se encaminhe observando os direitos sociais e ambientais, com destaque para a 45ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente da Comarca de Natal e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, que atuaram no processo através das audiências públicas e na produção do relatório e ainda atuam nos debates públicos em curso. Os bons resultados do Projeto Amigo Verde também devem ser realçados, por terem possibilitado a realização de ações que aliam a proteção ambiental com atividades produtivas de baixo impacto, como a agricultura orgânica, de forma que a população possa dar continuidade à atividade que se configura como sua principal fonte de renda.

A principal questão em relação ao processo de regulamentação da ZPA 9 são os procedimentos metodológicos adotados para a delimitação da AEIS do Gramorezinho. No momento em que a SEMURB adotou como estratégia a delimitação das APPs e apenas em seguida realizou o desenho do perímetro da AEIS, entende-se que se está privilegiando o ambiental em detrimento do social. Além disso, o perímetro estabelecido para esta AEIS acabou excluindo algumas áreas, que ficaram localizadas nas Subzonas de Preservação (SP) e Subzonas de Urbanização Restrita 1 (SUR1) e, especialmente, para as áreas agrícolas inseridas nessa última subzona, é possível que se engendre um processo de descaracterização.

Sugere-se, portanto, que haja uma maior atenção com a delimitação do perímetro da AEIS do Gramorezinho dentro da proposta de regulamentação da ZPA 9, ainda que a proposta da ZPA remeta para uma regulamentação da AEIS a posteriori. Destaca-se ainda a presença de áreas produtivas na ZPA, que não fazem parte do Gramorezinho, mas que também devem ser levadas em consideração. Aqui, adentramos nos objetivos da delimitação da AEIS de Segurança Alimentar: segundo o Plano Diretor de 2007, a delimitação dessas áreas tem por objetivo a produção de alimentos buscando promover a segurança alimentar e nutricional, especialmente para a população de baixa renda. Entende-se, portanto, que essa AEIS pode ter um objetivo mais amplo, de preservação de um modo de vida mais aproximado do rural que resiste em meio às ameaças decorrentes do processo de urbanização de Natal. Sendo assim, se há outras áreas na ZPA 9 que também contribuem para a reprodução desse modo de vida singular, elas também devem ser consideradas.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP & A CREA-RJ, 2001.
- ATAÍDE, Ruth. **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**. 2013. Tesis (Programa de Doctorado "Pensamiento geográfico y organización del territorio"). Universidad de Barcelona, Facultad de Geografía e Historia, Barcelona, 2013.
- \_\_\_\_\_. **Habitação de interesse social nos planos diretores de Natal - 1984/ 1994: o desafio para incluir, a exclusão que permanece**. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1997.
- AVANCI, Juliana Lemes. **A atuação do Poder Judiciário paulista frente aos conflitos socioambientais urbanos na Região Metropolitana de São Paulo: uma análise a partir da jurisprudência do Tribunal de Justiça**. 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. DOU, Brasília, 2012.
- CMMAD - COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- FERNANDES, Edésio. Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. 2004. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/obras/preservacao-ambiental-ou-moradia-um-falso-conflito>>. Acesso em: 23 set. 2016.
- FUCKS, Mario. Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente enquanto Problema Social no Rio de Janeiro. **Dados**, v. 41, n. 1, Rio de Janeiro 1998.
- GRAMOREZINHO: um lugar esquecido por todos. **Tribuna do Norte**. Natal: 08 jul. 2007. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/gramorezinho-um-lugar-esquecido-por-todos/46293>>. Acesso em: 23 maio 2016.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 4.ed. São Paulo: Centauro, 2006.
- LOPES, Roberta Castilho Andrade. **A construção do direito à moradia no Brasil: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. 2014. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- MAIA, Doralice Sátyro. Currais e vacarias na cidade. **Mercator**. Revista de Geografia da UFC, ano 4, n. 7, 2005. p. 35-48.
- MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L.B. (org.) **Urbanização Brasileira: Redescobertas**. Belo Horizonte: editora Arte, 2003. p. 78-96.
- \_\_\_\_\_. Meio Ambiente e Reforma Urbana. **Textos Labhab**, FAUUSP, São Paulo, 1994. Disponível em:  
<[http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_meioambiente.pdf](http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_meioambiente.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2016.
- MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole**. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE. Projeto Amigo Verde – Gramorezinho. 2014. Disponível em: <<http://www.mprn.mp.br/portal/meio-ambiente-campanhas-e-eventos/110-meio-ambiente/meio-ambiente-campanhas-e-eventos/6181-projeto-amigo-verde-gramorezinho>>. Acesso em: 18 set. 2016.
- MIRANDA, Rafael Pires. **Meio Ambiente e Moradia na Zona de Proteção Ambiental 9: uma análise da aplicação do instrumento de regularização fundiária à comunidade do Gramorezinho**. 2014. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- NATAL, Prefeitura Municipal do. **Lei 3.175/84. Dispõe sobre o Plano Diretor de organização Físico-territorial de Natal**. Natal: DOMNatal, 1984.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal do. **Lei Complementar nº 07, de 05 de agosto de 1994**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOMNatal, 1994.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal do. **Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, DOMNatal, 2007.
- SEMURB – SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E URBANISMO. Lagoa Azul. In: \_\_\_\_\_. **Natal: meu bairro, minha cidade**. Natal: SEMURB, 2009.
- SEMURB. **Proposta de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 9 (Ecossistema de Lagoas e Dunas ao longo do Rio Doce)**. Natal. 31 mar. 2016. 73 slides. Apresentação em Power-Point. Disponível em: <<http://natal.rn.gov.br/semurb/paginas/ctd-1120.html>>. Acesso em: 01 abr 2016.
- SILVA, Alessandro Ferreira Cardoso da. **Depois das fronteiras: a formação dos espaços de pobreza na periferia norte de Natal-RN**. Natal, RN: 2003. Dissertação (Mestrado) - UFRN. Centro de Tecnologia. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.
- SILVA, José Graziano da. O novo rural brasileiro. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 7(1), p. 43-81, 1997.
- UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. FUNPEC – Fundação Norte-riograndense de Pesquisa e Cultura. **Implicações Ambientais e Urbanísticas decorrentes da Proposta de**

**Regulamentação da Zona De Proteção Ambiental 9 (ZPA 9), Município De Natal, RN.**  
Relatório Final. Natal: UFRN/FUNPEC, 2012.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor.** São Paulo: edição do autor, 2005.

\_\_\_\_\_. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: Global, 1986. (Sociedade e Estado. Cadernos de Educação Política, 16).