

# | 901 | ASSENTAMENTOS HUMANOS EM ÁREAS PROTEGIDAS: POTENCIALIDADES, AUSÊNCIAS E CONFLITOS

Silvana Ferracciú Mameri

Maria Dulce P. Bentes Sobrinha

## Resumo

O artigo apresenta uma reflexão sobre assentamentos humanos situados em áreas protegidas, tendo como referência de estudo a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão/RN. As questões centrais evidenciam o conflito entre o direito à moradia e a prevalência dos direitos fundamentais das populações tradicionais, em contraponto com o direito difuso ao meio ambiente, segundo o marco regulatório das Políticas Urbana e Ambiental brasileiras. Ao mesmo tempo em que esses assentamentos, historicamente constituídos, são respaldados pelos princípios do reconhecimento dos direitos relativos às populações tradicionais, eles se encontram em uma condição de complexidade para a resolução dos conflitos presentes na sua dimensão urbana e que levam a um comprometimento dos espaços naturais. O artigo questiona como os instrumentos de uso e ocupação do solo se definem e se relacionam com o planejamento ambiental, considerando principalmente que as ocupações se encontram em Áreas de Preservação Permanente (APP). Tem como objetivo aprofundar a discussão da dimensão urbanística presente nos assentamentos, caracterizando seu processo de formação e crescimento, buscando identificar as convergências e lacunas entre a Política Ambiental e a Urbana, sob os fundamentos da abordagem socioambiental. Os resultados evidenciam os conflitos presentes entre a ocupação e as áreas naturais, demonstrando que a definição de instrumentos de Política Urbana e sua integração com os instrumentos da Política Ambiental constituem ações indispensáveis e prioritárias para a consecução dos direitos à cidade sustentável, conforme definidos no Estatuto da Cidade e os objetivos de proteção ambiental definidos para as Unidades de Conservação.

**Palavras-chave:** Política Urbana e Ambiental, Áreas Protegidas, Conflitos Socioambientais.

## Introdução

O presente artigo aborda a temática dos assentamentos humanos situados em áreas protegidas, tomando como universo de estudo as comunidades tradicionais de pesca Barreiras, Diogo Lopes e Sertãozinho inseridas na Reserva Ponta do Tubarão (Macau/RN).<sup>1</sup> Busca refletir sobre os desafios e entraves de implementação das Políticas Ambiental e Urbana nessas áreas, considerando a perspectiva socioambiental.

Esses assentamentos estão implantados em Áreas de Preservação Permanente (APP), à margem do canal conhecido como Rio Tubarão e sobre as dunas, com evidências de problemas ambientais decorrentes da forma como vem se processando a ocupação dessas

---

<sup>1</sup> Artigo desenvolvido a partir da dissertação de mestrado intitulada "COMUNIDADES TRADICIONAIS EM ÁREAS PROTEGIDAS: Convergências e lacunas da Política Urbana e Ambiental na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão/RN", MAMERI (2011).

áreas. Mesmo com a elaboração e implementação dos instrumentos da Política Ambiental na área, tais como diretrizes para o Plano de Manejo e o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), observa-se uma fragilidade no campo da Política Urbana, cujos instrumentos não são aplicados no processo de gestão, em contraponto ao avanço que vem se realizando no campo da Política Ambiental. A frágil atuação do poder público municipal sobre o planejamento e a regulação do uso e ocupação do solo urbano contribui para os processos de degradação ambiental, evidenciando forte contradição entre o planejamento ambiental e a gestão urbana.

A formulação e implementação da Política Ambiental na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão (RDSEPT) está intimamente ligada às lutas sociais da comunidade em defesa de seus territórios. A Reserva foi criada em 2003, através da Lei Estadual nº 8.341, como resposta à intensa pressão das comunidades da região para criação de uma Unidade de Conservação que tanto protegesse os recursos naturais em Ponta do Tubarão, quanto assegurasse seu uso e o modo de vida tradicional das comunidades moradoras, que cresceram em função do pescado. (IDEMA, 2008)

Considerando os princípios que motivaram a sua criação, com ênfase na resistência da comunidade às práticas de descaracterização cultural, ambiental e de especulação imobiliária, a RDSEPT é reconhecida hoje como uma experiência exitosa de luta pela preservação dos recursos naturais disponíveis e de organização social. Contudo, persistem os problemas relativos aos processos de uso e ocupação do solo, tais como a ampliação das edificações existentes e execução de novas construções sem parâmetros definidos, precariedade na infraestrutura, problemas de acessibilidade e impermeabilização do solo.

As reflexões da pesquisa tiveram como aporte teórico inicial os processos de uso e ocupação do solo relacionados ao modelo de desenvolvimento econômico capitalista que orientou a urbanização das cidades brasileiras e se refletem na produção do espaço edificado e na distribuição dos benefícios da urbanização. Esses processos estão intrinsecamente associados às ocupações em áreas de proteção ambiental pelas populações mais pobres, pela ausência de alternativas de acesso à habitação através do mercado imobiliário formal. Essa situação conduz a uma oposição entre valores sociais e valores ambientais, que nos levaram a refletir sobre a construção do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico brasileiro.

O que se coloca em pauta nessa discussão é a questão do direito à cidade, sendo o tema da sustentabilidade ponto central na abordagem das questões urbanas e ambientais. Do ponto de vista analítico, o centro do debate focaliza o modo de produção capitalista e sua relação entre desenvolvimento econômico e natureza. Na perspectiva normativa discutem-se

conceitos de planejamento e desenho urbano para as cidades, buscando encontrar novos modelos de ocupação que superem a reprodução dos modelos tradicionais que desrespeitam o ambiente. (ACSELRAD, 2008)

A partir dessas reflexões, a pesquisa buscou compreender quais as relações da sustentabilidade com as áreas protegidas e de como a Política Urbana e a Política Ambiental interagem segundo a visão socioambiental. Para demonstrar essas questões tomou-se como objeto de estudo os instrumentos e mecanismos de aplicação da legislação urbana e a ambiental nos assentamentos litorâneos da RDSEPT, procurando estabelecer relações com os elementos da sua estrutura urbana. Admitiu-se como hipótese que os principais instrumentos e mecanismos de regulação do solo urbano, no nível da Política Urbana, ou estavam ausentes ou estavam sendo implementados de forma isolada, gerando conflitos e limites para a efetivação dos objetivos da Política Ambiental em curso na Reserva.

No campo teórico conceitual são importantes referências os estudos sobre a dinâmica das populações que vivem em áreas de interesse ambiental abordados por Antonio Carlos Diegues e sobre conflitos socioambientais presentes nas obras de Henri Acselrad. Com esse mesmo enfoque, mas com ênfase na dimensão urbanística, destacam-se as pesquisas de Maria Lucia Refinetti Martins e Laura Machado de Melo Bueno que trabalham com ocupações em Áreas de Preservação Permanente por assentamentos precários, assinalando a fragilidade histórica dos processos de regulação do solo urbano e a ausência de conexão entre os instrumentos e mecanismos de gestão definidos no âmbito das Políticas Ambiental e Urbana.

Para a análise dos elementos da estrutura urbana e ambiental tomou-se como referência as seguintes variáveis e indicadores: morfologia (evolução urbana, traçado e parcelamento, tipologia dos elementos urbanos com destaque para os padrões de uso e ocupação do solo e sistemas de espaços livres); suporte de infraestrutura (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de resíduos, fornecimento de energia elétrica); característica físico-ambiental (geologia, geomorfologia, áreas de preservação permanente). Buscando compreender o perfil socioeconômico dos moradores verificaram-se, principalmente, níveis de renda, ocupação predominante, situação fundiária e aspectos tradicionais da relação da população local com o meio.

A base de mapeamento contou com imagens QUICKBIRD (2005) da área de estudo e trabalhadas na escala 1:2.000, através da digitalização das edificações, vias e demais elementos urbanos e componentes ambientais no programa AUTOCAD. A partir dessa digitalização foram realizados levantamentos em campo do uso do solo, tipologias urbanas e

edifícios e infraestrutura. A documentação fotográfica foi de suma importância para a análise das ocupações e suas relações com o território e a paisagem. Através de conversas com moradores locais puderam-se apreender dados da história local e do processo de ocupação da área.

## **I. As unidades de conservação e sua relação com a sustentabilidade sócio ambiental**

A criação de áreas protegidas adotada no Brasil e no mundo constitui-se em um dos mecanismos de preservação e conservação dos recursos ambientais cujo objetivo reside na compatibilização do desenvolvimento socioeconômico e o equilíbrio ecológico, buscando a sustentabilidade ambiental (CABRAL et al., 2002).

Ao se analisar as áreas institucionalmente protegidas e delimitadas segundo critérios de seleção predefinidos de áreas prioritárias à conservação, observam-se as mesmas questões socioambientais e os conflitos da legislação ambiental e urbana presentes nos grandes centros urbanos referentes à ocupação humana. Apesar das diferenças inerentes aos modos de produção e meios de sobrevivência de comunidades tradicionais, a dimensão urbana se faz presente, ainda que em escalas diferenciadas, acarretando processos semelhantes de ocupação com conseqüente degradação ambiental que se evidenciam nas grandes cidades.

Lefebvre em *O direito à cidade* (2001) analisa a relação 'urbanidade-ruralidade' através do exame do chamado 'tecido urbano'. A sociedade e a vida urbana penetram nos campos, trazidas por esse tecido, como uma espécie de rede de malhas desiguais, despojando a vida no campo de seus elementos tradicionais. Quando nos distanciamos das cidades a oposição 'urbanidade-ruralidade' acentua-se na percepção de suas diferenças, na busca por uma 'natureza' contida no nosso imaginário, no entanto, a oposição cidade-campo atenua-se quando se percebem os elementos urbanos presentes no campo.

Para Diegues (2001), o modo de produção que caracteriza as formas sociais de produção das populações tradicionais é o da pequena produção mercantil, ou seja, são sociedades que garantem sua subsistência por meio da agricultura de subsistência, pesca artesanal, extrativismo, formas de produção em que prevalece o trabalho autônomo ou familiar. Na medida em que os processos fundamentais de produção e reprodução ecológica, social, econômica e cultural funcionam, pode-se afirmar que essas sociedades são sustentáveis, sendo a sustentabilidade associada a baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas e respeito pela conservação dos recursos naturais.

No entanto, para o autor, as populações e culturas tradicionais se acham hoje transformadas e um dos processos que desorganizam essas culturas reside na globalização ou uniformização cultural produzida pelo capitalismo e pela sociedade de massas, pois as culturas tradicionais não são estáticas e estão em constante mudança, mesmo estando inseridas dentro da pequena produção mercantil. Essa maior ou menor dependência do modo de produção capitalista tem levado à maior ou menor desorganização das formas pelas quais o pequeno produtor trata o mundo natural e a explorar inadequadamente os recursos naturais.

No processo de evolução urbana e produção das moradias, a integração ser humano/natureza, própria das populações tradicionais na utilização de recursos e tecnologias de baixo impacto ambiental, foi perdida ou transformada. Desta forma, as comunidades continuam crescendo em sua dinâmica local e ocupando o solo sem parâmetros.

## **II. Política Ambiental e Política Urbana: pontuações sobre os instrumentos de regulação no Brasil**

As Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) têm seus parâmetros definidos pela Lei Nº 9.985, de 18 de junho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. As RDS fazem parte do grupo de Unidades de Conservação (UC) da categoria de uso sustentável, que tem o objetivo básico de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais.

Ainda segundo o SNUC, todas as unidades de conservação devem dispor de um plano de manejo, documento técnico que estabelece o zoneamento da unidade e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo de seus recursos naturais. Trata-se da principal ferramenta de gestão das Unidades de Conservação, por propor um planejamento territorial baseado na cartografia da região e dados do diagnóstico, definindo os usos e diretrizes de ocupação compatíveis com cada setor, conforme o grau de proteção de seus atributos naturais. Esse zoneamento deve ser construído de forma participativa, com o envolvimento da população local e das três esferas de governo.

O zoneamento corresponde a uma das etapas do planejamento ambiental, sendo, portanto, um instrumento do planejamento. Esse planejamento deve resultar na definição de

áreas que compartimentem os diversos sistemas ambientais componentes do território, que são apresentados como áreas homogêneas, zonas delimitadas no espaço, com estrutura e funcionamento uniforme. Para cada zona deve ser atribuído um conjunto de normas específicas, dirigidas para o desenvolvimento de atividades e para conservação do meio. O zoneamento define as atividades que podem ser desenvolvidas em cada compartimento ou a proibição daquelas inadequadas (SANTOS, 2004).

O planejamento ambiental, no entanto, apresenta-se sob diversas formas, em função das atribuições dos responsáveis pelo processo de planejamento. O tratamento das áreas homogêneas ou zonas é dado segundo critérios definidos pelos técnicos do órgão ambiental executor da Política Ambiental, visto não existirem regras claras para o detalhamento das zonas, principalmente com relação às áreas urbanizadas no interior de unidades de conservação de uso sustentável. Os instrumentos de uso e ocupação do solo, próprios da Política Urbana, não fazem parte do escopo da Política Ambiental, no entanto, em muitos casos, são utilizados instrumentos próprios da Política Urbana nos zoneamentos ambientais, sobretudo nas áreas protegidas em municípios que não possuem plano diretor, como é o caso da RDSEPT. Esses instrumentos são utilizados de forma parcial, como por exemplo, a definição de gabarito para as edificações, não associada à taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento.

O fato de o SNUC conferir às UCs autonomia administrativa (com a ressalva expressa de que isto ocorrerá nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração) e, sabendo-se que o município possui essa autonomia (cabendo a ele promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo), implica que todos os agentes comunguem da mesma ideia de preservação de uma determinada área, com objetivos em comum e procedimentos de manutenção acordados. Essa abordagem da lei gera conflitos administrativos, principalmente nas unidades de conservação que abrangem mais de um município (CABRAL et al., 2002).

Essa questão é fundamental para a compreensão dos processos de gestão de áreas protegidas, pois muitas vezes, interesses antagônicos entre a União, Estado, Municípios e a população local geram conflitos de difícil consenso, levando essas áreas ao abandono e repasse de responsabilidades e atribuições. Essas indefinições legais com relação às situações de ocupação da área têm como consequência o agravamento progressivo da degradação ambiental, decorrente do avanço das ocupações nas áreas que deveriam ser preservadas, podendo gerar conflitos de gestão entre as diferentes esferas de governo.

Se a dimensão ambiental do urbano é um campo de disputa e ainda em construção, como refletem COSTA et al.(2004), podemos também considerar que a dimensão urbana no planejamento ambiental ainda está por ser construída.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (Constituição Cidadã), a Agenda 21 (1992) e a Agendas Habitat (1996) são marcos principais nas mudanças de concepção acerca da relação entre a questão ambiental e sua relação indissociável com a questão urbana, destacando-se uma produção acadêmica significativa nas duas últimas décadas voltada para a reflexão sobre populações em situação de risco e vulnerabilidade social e ambiental.

Contudo, se a pesquisa acadêmica sobre a abordagem socioambiental avançou no campo conceitual e metodológico, a incidência dessas concepções sobre a Política Urbana e a Ambiental ainda é bastante frágil, face, entre outros, à histórica estrutura setorial com a qual se realizam as Políticas Públicas no país. Os conflitos entre o marco regulatório da Política Ambiental e o da Política Urbana são comumente verificados no processo de gestão de assentamentos humanos implantados em áreas de proteção ambiental.

A partir de 1988, com a Constituição Federal, e notadamente a partir de 2003, com a retomada da Política Urbana em nível federal, colocaram-se maiores oportunidades para os municípios desenvolverem projetos de provisão e melhoria habitacional em áreas de interesse social, nas quais se incluem as comunidades tradicionais: indígenas, descendentes de quilombolas, pescadores, entre outras. Contudo, a realização desses projetos encontra dificuldades quando se trata de assentamentos localizados em áreas de interesse ambiental.

Os conflitos socioambientais se definem num campo de contradições que precisam se incorporadas ao processo de gestão, no qual a interação entre as Políticas Urbana e a Ambiental é fundamental.

### **III. Política Ambiental e Política Urbana: a experiência da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Ponta do Tubarão.**

A RDS Estadual Ponta do Tubarão está situada no litoral norte do Rio Grande do Norte, abrangendo áreas dos municípios de Macau e Guamaré, sendo que as comunidades de Barreiras, Diogo Lopes e Sertãozinho situam-se no município de Macau e possuem cerca de 8.000 habitantes (Figura 1). O município de Macau, segundo o recenseamento do IBGE para 2010, possui 28.954 habitantes, sendo obrigatória a instituição do Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, como cumprimento do art. 41 da Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, que determina como obrigatório o Plano Diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes.



**Figura 1** – Situação de ocupação das comunidades  
Fonte: Google Earth, 2010.

O Conselho das Cidades através da Resolução nº 34/2005 recomenda que o Plano Diretor deva: “demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos”, com referência à instituição das Zonas Especiais.

O último Plano Diretor do Município de Macau foi realizado em 1979 e seu processo de revisão foi iniciado, mas não foi concluído. O município, atualmente, não dispõe dos instrumentos de regulação do uso e ocupação do solo previstos no Estatuto da Cidade.

Os elementos da estrutura urbana dos assentamentos litorâneos de Barreiras, Diogo Lopes e Sertãozinho, inseridos na Reserva, caracterizam uma forma de apropriação do espaço próprio da ocupação informal, considerando-se que não se enquadra nos requisitos normativos e jurídicos - não conformidade com as normas urbanísticas e construtivas, irregularidade de posse - ainda que, historicamente, tenham se constituído por uma população tradicional, por seus modos de vida, costumes e formas de organização social.

As tipologias habitacionais adotadas (com a substituição da taipa e da palha pelo uso da alvenaria) demonstram que as normas de relação não agressiva com a natureza,



próprias da tecnologia autóctone, foram perdidas no processo de evolução urbana e produção das moradias. Conforme análise de Pelli (1990), as tecnologias autóctones são uma das referências básicas da tecnologia informal, ainda que longínquas e bastante transformadas.

Esse padrão de produção informal da moradia, entretanto, possui potencialidades a serem consideradas no planejamento urbano/ambiental (Figura 2), pois possibilitam que:

- Intervenções de grande porte, como cortes e aterros, sejam reduzidas, visto que os assentamentos acomodam-se à morfologia natural dos terrenos;
- Algumas vias se mantenham em solo natural, em função do traçado e do parcelamento adotados;
- A edificação de construções de grande porte não seja favorecida, em função do padrão de lotes adotados;
- As tipologias construtivas adotadas sejam, em sua maioria, térreas, dotadas de quintais e árvores, que permitem a permeabilidade do solo e o sombreamento;
- Os espaços públicos sejam apropriados pela comunidade e mantenham as características naturais do ambiente;
- A expansão urbana limite-se ao crescimento da própria comunidade.

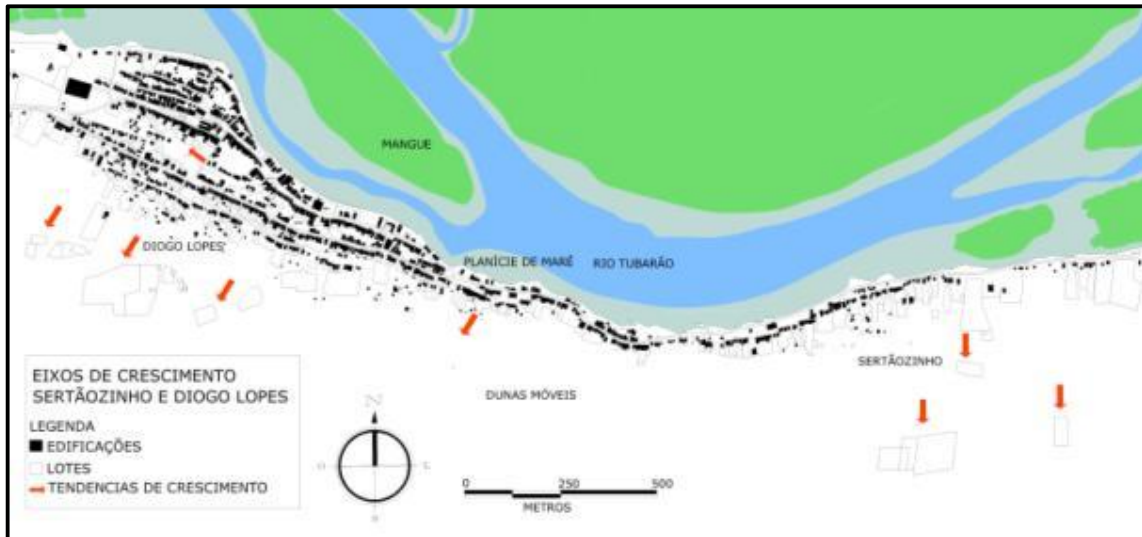


**Figura 2** - Construções na Reserva  
Fonte: Acervo pessoal, 2010

Esses fatores minimizam impactos ao meio ambiente e estão relacionados em parte pela criação da Reserva, cujas tipologias previstas e adotadas minimizam práticas de especulação do solo. No entanto, os assentamentos continuam crescendo (Figura 3), identificando-se:

- As tendências de expansão evidenciam o avanço das ocupações sobre as APPs;
- As ocupações irregulares às margens do canal (planícies de maré) criam conflitos de circulação e acessos e agravamento da contaminação do curso d'água;
- A precariedade dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos indica a alta probabilidade de contaminação dos cursos d'água por metais pesados provenientes dos efluentes urbanos;
- A implantação de infraestrutura convencional pelo Poder Público, sem planejamento, indica a ausência de utilização de recursos técnicos alternativos e adaptados;
- A imposição de modelos institucionais de moradia contribui para a perda da identidade e dos modos de vida locais;
- Inexiste o controle da produção e da correta destinação de dejetos urbanos sólidos e líquidos;
- Há dificuldades de acessibilidade e mobilidade;
- Há um processo crescente de comprometimento da paisagem proveniente de construções com até três pavimentos;
- Verifica-se alto nível de impermeabilização do solo em espaços privados e públicos (praças totalmente pavimentadas);
- Existem áreas de risco com possibilidades de inundações, desbarrancamentos e deslizamento de encostas;
- A fragilidade dos órgãos públicos na operacionalização de programas de regularização fundiária concorre para o crescimento da informalidade urbana, agravando os processos de degradação ambiental.
- A fragilidade dos órgãos públicos na operacionalização de programas de regularização fundiária abre também espaço para o mercado formal, por tratar-se de uma área litorânea de grande beleza cênica, de potencial turístico e paisagístico representando elevado interesse para o mercado imobiliário;

- A inserção da PETROBRÁS na área, com implantação de dutos e poços de extração de petróleo, constitui-se uma ameaça externa de grande impacto para a Reserva;
- A possibilidade de implantação de um parque eólico em áreas da Reserva pode causar impactos já preliminarmente identificados por seu Conselho Gestor.



**Figura 3** – Eixos de crescimento – Sertãozinho e Diogo Lopes.  
 Fonte: Elaboração própria sobre imagem QUICKBIRD, 2010.

Considerando-se a importância do campo dunar para a estabilidade do meio marinho e na dinâmica das áreas litorâneas, sendo sensíveis a qualquer forma de assentamento humano, como nos informa Macedo (99), a presença de edificações consolidadas e em expansão sobre as dunas contribuem para a alteração do balanço hídrico do sistema e a desconfiguração da paisagem. A ocupação da planície de maré, associada com a precariedade do saneamento básico leva à contaminação das águas superficiais e do lençol freático, além da redução dos acessos ao rio Tubarão, comprometendo a atividade pesqueira.

Os problemas identificados levam a uma perda da qualidade ambiental da região que compromete as fontes de renda das comunidades, sejam estas relacionadas ao pescado ou ao turismo comunitário, apontando para uma contradição entre os objetivos de preservação e sustentabilidade e o crescimento urbano.

Os processos de degradação se agravam, sobretudo quando as ações do próprio Poder Público desconsideram a fragilidade do ambiente, quando da implantação de obras públicas, tais como o asfaltamento das vias (Figura 4), a impermeabilização das praças e mais

recentemente a implantação de uma Usina Eólica na Reserva. Além dos impactos ambientais causados por essa atividade provenientes de movimentos de terra, construção de estradas de acesso, incremento da população local pela população flutuante (necessária para a implantação do empreendimento) e impactos visuais, também se altera a noção de território onde essa população tradicional se reproduz econômica e socialmente.



**Figura 4** - Via principal asfaltada em 2010  
Fonte: Acervo pessoal, 2010.

#### **IV. Uma perspectiva integrada das Políticas Urbana e Ambiental na RDSEPT**

As potencialidades da aplicação do planejamento ambiental na RDSEPT estão associadas, fundamentalmente, ao ato de sua criação, fruto da resistência de seus moradores pela preservação do seu território e dos modos de vida tradicionais e à implantação do seu Conselho Gestor. A criação do Conselho favorece a organização da população local com os representantes das três esferas de governo e da sociedade civil, garantindo maior transparência e fiscalização sobre a gestão da unidade e estabelecendo um fórum permanente de discussão das questões pertinentes à Reserva.

A formação de Grupos de Trabalho (GTs) possibilita a sistematização e ampliação do conhecimento sobre os recursos naturais e culturais da região, tanto pela população local, quanto pelos técnicos dos diferentes órgãos envolvidos na sua gestão. As questões sobre o manejo da pesca e da mariscagem, como a adequação dos barcos e redes

para a preservação das espécies e a elaboração de projetos específicos voltados ao arranjo produtivo, são amplamente discutidos por pescadores, marisqueiras, colônia de pescadores.

No entanto, com relação à dimensão espacial das ocupações, o planejamento ambiental aplicado na Reserva não tem possibilitado que os problemas identificados sejam superados, tanto pela ausência da aplicação dos instrumentos próprios da Política Urbana pelo município, como pela própria natureza da Política Ambiental, cuja definição de parâmetros de uso e ocupação do solo não fazem parte do seu escopo. Visto que as diversas formas de aplicação do planejamento ambiental levam a diferentes resultados, as diretrizes estabelecidas pela Política Ambiental para a Reserva não são suficientes para uma regulamentação de uso e ocupação dos espaços edificados.

Apesar dos avanços obtidos no campo da gestão ambiental na Reserva implementados pelo órgão ambiental estadual e as iniciativas do Conselho Gestor, o município de Macau, onde estão inseridas as comunidades litorâneas, não elaborou Plano Diretor e nem instituiu os instrumentos de regulação do uso e ocupação do solo previstos no Estatuto da Cidade.

Pelos instrumentos da Política Ambiental, a orientação para o zoneamento indica a definição de uma zona específica para as áreas de moradias, equipamentos sociais e expansão urbana. Pelos instrumentos da Política Urbana a área dos assentamentos litorâneos indica a delimitação de uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). A compatibilização dessas definições de setores pelos diferentes órgãos de planejamento e gestão é fundamental para que se estabeleçam os procedimentos adequados para que se cumpram os objetivos que orientaram a criação da Reserva, em consonância com a sua realidade urbana.

As tendências de crescimento e expansão dos assentamentos apontam o avanço de construções irregulares sobre as dunas e em parte do patrimônio público explicitam o conflito entre os objetivos de preservação e a ocupação existente. As práticas de ocupação correntes e a inexistência de diretrizes de uso e ocupação do solo por parte do município confrontam-se com as ações de preservação e conservação das áreas naturais, que são as fontes de subsistência de grande parte das comunidades.

Com os avanços obtidos através da aprovação da Resolução CONAMA nº 369, em 2006, que regulamenta a ocupação e utilização de APPs descortinam-se possibilidades para o tratamento da questão, através de medidas legais que amparem a implementação de projetos urbanísticos e de infraestrutura necessários à contenção dos impactos ambientais negativos gerados pela ocupação humana nas áreas de APPs. O que vale ressaltar é que nem o SNUC, nem mesmo a Resolução 369 prevê a situação de áreas urbanizadas situadas no

interior de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e que se encontram assentadas em APPs. A Resolução considera passíveis de regularização as ocupações consolidadas até 10 de julho de 2001 (data de publicação do Estatuto da Cidade), predominantemente residenciais de baixa renda, com densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare, providas de pelo menos três itens de infraestrutura e inseridas em Zonas Especiais de Interesse Social.

A integração das Políticas Ambiental e Urbana na abordagem das questões relativas ao uso e ocupação do solo de assentamentos implantados em áreas protegidas é indispensável para que se possam atingir os objetivos de proteção ambiental definidos para as Unidades de Conservação. Essa integração deve ser balizada por princípios que:

- Reconheça o direito à moradia, com a garantia da fixação da população nos locais onde reside, ainda que em APP;
- Assegure a proteção das áreas naturais, que são fontes de sobrevivência e fundamentais para a manutenção do equilíbrio ambiental;
- Promovam condições de habitabilidade;
- Garantam a participação da população em todas as etapas do processo.

A promoção de um processo de regularização fundiária realizado de forma sustentável das áreas urbanas da RDSEPT que consolide o direito à moradia da comunidade, se for voltada apenas para a titulação dos lotes, ainda que em regime de concessão, pode consolidar situações de precariedade e risco, de infraestrutura inadequada, com efeitos sobre as áreas naturais. Os procedimentos para a regularização fundiária dos assentamentos exigem um conjunto de ações e intervenções integradas, necessárias à reestruturação das áreas ocupadas e orientações quanto à definição de novas áreas, tais como:

- Reunião dos diversos segmentos envolvidos para a formulação de uma gestão participativa, através de articulações das instâncias institucionais e comunidade, pressupondo esforço conjunto;
- Práticas multidisciplinares capazes de agregar a diversidade de variáveis: jurídicas, socioculturais, urbanísticas, ambientais;
- Revisão dos métodos convencionais de intervenção, com a utilização de recursos técnicos alternativos e adaptados a áreas ambientalmente sensíveis, que causem menor impacto ambiental e social na execução de obras de infraestrutura e construções.

Considerando as ZEIS como o principal instrumento da Política Urbana no reconhecimento de áreas ocupadas pela população de baixa renda, que não obedecem aos

padrões da legislação vigente e estabelecendo normas especiais de uso e ocupação do solo e da edificação, é fundamental que as Políticas Urbana e Ambiental dialoguem no sentido de:

- Delimitar os assentamentos como ZEIS pelo Poder Público Municipal através do Plano Diretor ou do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) pelo órgão ambiental, considerando-se a possibilidade das variáveis urbanísticas estarem inseridas no planejamento ambiental e/ou as variáveis ambientais serem consideradas no planejamento urbano.
- Estabelecer critérios de regularização fundiária compatibilizando as diretrizes do SNUC, do Plano Diretor e do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC);
- Estabelecer um processo de regularização fundiária formulado como um programa municipal/estadual/federal de urbanização e regularização.

É fundamental que haja uma interpretação conjunta e integrada da legislação urbana e ambiental no sentido de se cumprir a função socioambiental da propriedade, sem que os espaços naturais sejam comprometidos. Essa interpretação deve orientar as formulações do ZEE, do Plano Diretor e do PNGC, o que implica em gestão conjunta entre município, estado e união.

A regularização urbanística das áreas consolidadas deve considerar a eliminação de áreas de risco, a implantação de infraestrutura urbana adaptada à sensibilidade do meio físico, a melhoria da acessibilidade, a implantação de equipamentos públicos, a manutenção de um sistema de espaços livres, a definição de padrões específicos de parcelamento e edificação, a promoção de melhorias habitacionais, bem como a definição de limites para a expansão nas áreas desocupadas.

## **V. Notas sobre a articulação entre a Política Urbana e a Ambiental em espaços protegidos na experiência da RDSEPT**

A discussão sobre as questões urbana e ambiental, sustentabilidade e políticas públicas envolve um campo de conflitos que se apresentam tanto em territórios inseridos nos grandes centros urbanos, como em áreas rurais ou periurbanas, onde o espaço natural ainda se mantém com certa integridade.

A temática da sustentabilidade vista como unificadora de valores ambientais e sociais se revela mais como um discurso do que propriamente uma transformação efetiva da realidade de nossas cidades. O direito à sustentabilidade com base no Estatuto da Cidade

implica no direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, conferindo ao tema da sustentabilidade o real cumprimento das funções sociais e ambientais das cidades.

A criação de unidades de conservação visando a proteção dos recursos naturais e a contenção dos avanços dos processos de ocupação do solo por grupos com objetivos econômicos privados, fundamentalmente em áreas ocupadas por populações tradicionais, é um grande passo contra a hegemonia do lucro e da super exploração de recursos naturais e a defesa dos territórios dessas comunidades. No entanto, na prática, as ocupações humanas já existentes, na ausência de uma Política Urbana/Ambiental adequada, ficam relegadas a um mesmo padrão de isolamento e segregação que os segmentos mais pobres dos grandes centros urbanos.

No caso da Reserva, a luta dos moradores pela criação de uma UC numa perspectiva de proteção dos recursos naturais, bem como sociais, culturais e econômicos é um exemplo da resistência social aos processos advindos do modelo de desenvolvimento urbano intensivo e predatório que caracteriza a urbanização de nossas cidades, mas que ao mesmo tempo, sofre pelo abandono no que diz respeito à dimensão urbana presente no seu habitat.

Além de essas populações descobrirem suas potencialidades sustentáveis, pela sua diversidade de alternativas, como a pesca, a agricultura, a pecuária de subsistência e as possibilidades de um turismo ecológico comunitário, faz-se necessário avançar na reflexão de suas possibilidades sustentáveis de moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos para que uma UC não se transforme em mais um espaço de segregação e injustiças.

Na medida em que essas populações tradicionais crescem e se transformam, alterando seu padrão de necessidades e consumo, modificam-se suas relações com o uso e ocupação de seus territórios. A criação da Reserva sob a gestão do órgão ambiental estadual favorece um afastamento da gestão municipal em exercer suas competências, delegando as ações de licenciamento, fiscalização e controle ao estado, ao mesmo tempo em que atua de forma pontual e distinta.

Nesse sentido, o olhar setorial da Política Ambiental não oferece os recursos necessários relativos à ocupação humana nos territórios protegidos e o que se percebe é uma situação de conflito entre os objetivos de proteção, crescimento populacional desordenado e gestão pública. As tomadas de decisões das diferentes esferas institucionais, a partir de objetivos distintos, acabam por estabelecer diretrizes e ações contraditórias e pontuais nas



UCs, que não contribuem para a proteção dos recursos naturais, nem representam melhorias significativas na qualidade de vida de seus habitantes.

No percurso da pesquisa confirmaram-se as discussões teóricas iniciais sobre as contradições presentes na temática da sustentabilidade e as dificuldades de sua aplicação na prática, assim como se confirmou a hipótese inicialmente admitida, de que a ausência de instrumentos que regulem as áreas urbanizadas em unidades de conservação comprometem as áreas que são objeto de proteção e, portanto, a efetivação dos objetivos de sua criação.

Sobretudo, passamos a refletir sobre a importância da dimensão urbana no planejamento ambiental, compreendendo que a definição de instrumentos de Política Urbana e sua integração com os instrumentos da Política Ambiental constituem ações indispensáveis e prioritárias para a consolidação e expansão das comunidades, na consecução dos direitos à cidade sustentável, conforme definidos no Estatuto da Cidade e os objetivos de proteção ambiental definidos para as Unidades de Conservação.

Identifica-se um campo de investigações a ser explorado, relativo a métodos de regulação, desenho urbano e a aplicação de soluções construtivas que possam associar o saber popular ou as tecnologias autóctones às inovações tecnológicas adaptadas a ambientes com fragilidade ambiental. Pontua-se que essas questões se confirmam como campos necessários de aprofundamento sobre o tema.

### **Referências bibliográficas**

ACSELRAD, Henri. 2008. As cidades e as contradições espaciais da “reversão competitiva”. In: LIMA, Marcos Costa (org.). *Dinâmica do capitalismo pós-guerra fria: cultura tecnológica, espaço e desenvolvimento*. São Paulo: Editora UNESP,.

BRASIL. *Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/biblioteca>. Acesso em: 30/11/2009.

BRASIL. *Lei nº 7.661*, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 12/04/2010.

BRASIL. *Resolução nº 34*, de 01 de julho 2005. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 28/08/2010.

BRASIL. *Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente nº 369*, de 28 de março de 2006. Disponível em: [www.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res36906.xml](http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res36906.xml). Acesso em: 03/10/2009.

BRASIL. *SNUC - Lei Federal nº 9.985*, de 18 de junho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 13/08/2009.

BUENO, Laura Machado de Mello. 2008. Reflexões sobre o futuro da sustentabilidade urbana com base em um enfoque socioambiental. *Cadernos metrópole*, nº 19, p. 99-121.

CABRAL, Nájila Rejanne Alencar Julião; SOUZA, M.P.. 2002. *Área de proteção ambiental: planejamento e gestão de paisagens protegidas*. São Carlos: RiMa.

COSTA, Heloisa Soares de Moura; BRAGA, Tânia Moreira. 2004. Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental. In ACSELRAD, Henry (org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Henrique Böll.

DIEGUES, Antonio Carlos. 2001. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo. Editora HUCITEC.

IDEMA. 2008. *Relatório Técnico para o Plano de Manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão*. Documento interno.

LEFEBVRE, Henri. 2001. *O direito a cidade*. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro.

MACEDO, Silvio Soares. 1997. Litoral Urbanização: Ambientes e seus Ecossistemas Frágeis. In *Paisagem e Ambiente: Ensaios*, Nº 12, dez. 1999. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. 2006. *Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo: FAUUSP/FAPESP.

MAMERI, Silvana Ferracciú. 2011. *CONSOLIDAÇÃO E EXPANSÃO DE-COMUNIDADES TRADICIONAIS EM ÁREAS PROTEGIDAS: Convergências e lacunas da Política Urbana e Ambiental na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão*. 2011. 157 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

PELLI, Victor Saúl. 1989. Notas para uma Tecnologia Apropriada à Construção na América Latina. In MASCARÓ, Lucia (coord.). *Tecnologia & Arquitetura*. Tradução de Encarnación Gimenes Mazza, Sara Gedanke. São Paulo: Nobel.

SANTOS, Rosely Ferreira dos. 2004. *Planejamento Ambiental: teoria e prática*. São Paulo: Oficina de Textos.