IV enanparq
Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

(RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO NO CONTEXTO LITORÂNEO: O CASO DA VIA COSTEIRA EM NATAL/RN.

SESSÃO TEMÁTICA: CIDADES LITORÂNEAS: TURISMO, PRODUÇÃO DO ESPAÇO E SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL

Tatiana Francischini Brandão dos Reis
Mestranda do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo FAUUSP
tatyfranci@hotmail.com

Ruth Maria da Costa Ataíde
Doutora em Pensamiento Geografico y Organización del Territorio pela Universidade de Barcelona; Professor do programada de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN.
rataide_58@hotmail.com

(RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO NO CONTEXTO LITORÂNEO: O CASO DA VIA COSTEIRA EM NATAL/RN.

RESUMO

As disputas pelo poder nas tomadas de decisão sobre o processo de produção das cidades e a consequente garantia de fruição democrática de seus espaços, têm se mostrado uma questão central na discussão atual sobre a gestão e o planejamento urbanos. Estas, apesar se (re)produzirem a partir da ação de diferentes agentes e relações, quase sempre conflitantes, se produzem notadamente a favor dos interesses daqueles que conseguem, através de mecanismos legais e outros que lhe são próprios, materializar seus anseios na reprodução do espaço urbano. Assim, a hegemonia de determinados agentes resulta, muitas vezes, em espaços urbanos antidemocráticos e excludentes que desconsideram, dentre outros aspectos, a memória do lugar, suas fragilidades ambientais e a presença de populações tradicionais, e acabam imprimindo formas de ocupação do solo que impossibilitam a sua apropriação por outros segmentos sociais. Tratando-se de contextos litorâneos, especificamente da orla marítima, dotados de qualidades naturais e fragilidades ambientais que lhe são inerentes, essa disputa torna-se ainda mais evidente e acirrada dada a sua complexidade. Nessa perspectiva, o presente artigo se propõe a apresentar uma discussão sobre a ação dos agentes sociais envolvidos na (re) produção do espaço da franja litorânea da Via Costeira, Natal/RN, destacando a ações do Estado enquanto gestor, planejador e promotor de políticas públicas urbanas e o capital imobiliário (e turístico) enquanto agente privado de maior expressão na conformação desse espaço.

.

Palavras-chave: Produção do espaço 1. Orla marítima 2. Capital imobiliário 3.

THE PRODUCTION SPACE IN COASTAL CONTEXT: THE CASE OF VIA COSTEIRA IN NATAL/RN.

ABSTRACT

The struggle for power in making decisions about the production process of the cities and the consequent guarantee of democratic enjoyment of their spaces, have shown a central issue in the current discussion on the management and urban planning. These, although (re) produce from the action of different agents and relationships, often conflicting, is notably produce in the interests of those who can, through legal and other mechanisms that are themselves, materialize their yearnings in the reproduction of urban space. Thus the hegemony of certain agents often results in undemocratic and exclusionary urban spaces that overlook, among other things, the memory of the place, its environmental fragility and the presence of traditional populations, and end up printing forms of land use that make it impossible its appropriation by other social groups. In the case of coastal contexts, specifically the seafront, endowed with natural qualities and environmental weaknesses that are inherent, this dispute becomes even more evident and fierce due to its complexity. In this perspective, this article aims to present a discussion of the action of social agents involved in the (re) production of space from the seaside of Via Costeira fringe, Natal/RN, highlighting the State's actions as a manager, planner and policy promoter urban public and real estate capital (and tourist) as a private agent more say in shaping that space.

Keywords: Production of space 1. Seafront 2. Real estate capital 3.

1. INTRODUÇÃO

O processo de produção do espaço apresenta profundas rupturas provocadas pela intervenção do Estado moderno em função das contradições a ele inerentes (CARLOS, 2001). Segundo Ana Fani Carlos, essas contradições revelam-se a partir do paradoxo "reprodução do espaço (que tende a se concretizar sob os interesses e necessidades da reprodução do capital e sobre o poder do Estado) e a reprodução da vida (que diz respeito ao conjunto da sociedade e que tem como objetivo a construção do humano)" (CARLOS, 2007, p.48). Assim, ele se mostra como um jogo de forças e poderes em que participam diversos agentes sociais com interesses divergentes.

Quando tratamos de espaços protegidos[1], tais como a orla marítima, esses conflitos socioambientais e as contradições revelam-se ainda mais evidentes, devido à sua localização estratégica e às potencialidades naturais que lhe são inerentes, que os convertem em alvo de diferentes interesses dos agentes sociais e lugar por excelência de grande oportunidade para a reprodução do capital. Entre esses agentes destacam-se os ligados ao capital imobiliário e turístico.

Somado a isso, vista às suas fragilidades físico-ambientais específicas e seu valor patrimonial e paisagístico, o Estado, utilizando-se de diferentes estratégias de regulação urbana e territorial, institui mecanismos de proteção através do controle do uso e da ocupação do solo, em especial sobre os terrenos localizados na orla marítima - cuja propriedade e gestão fundiária são de responsabilidade da União. Por outro lado, também propõe políticas públicas que estimulam (ou não) o seu usufruto para a prática de atividades de lazer e esporte em consonância com as estratégias de conservação aplicadas a estes espaços. Assim, muitas franjas litorâneas são qualificadas para uso público com a construção ou redesenho de calçadões e instalação de equipamentos para a prática de lazer e esporte e, algumas vezes, recebem eventos esportivos e culturais fruto de iniciativas governamentais.

Nesse contexto, o presente trabalho apresenta uma discussão sobre a ação dos agentes sociais envolvidos na (re) produção do espaço da franja litorânea da Via Costeira (notadamente do Estado), localizada em Natal (RN) a partir do método de análise regressivo-progressivo proposto por Henri Lefebvre. Busca-se, através de três momentos de investigação, a compreensão do processo de constituição do urbano por meio da descrição e análise da realidade presente e do estabelecimento de relações dialéticas entre as

[1] Espaços protegidos por legislação ambiental específica das diferentes nas diferentes esferas de poder – federal, estadual e municipal.

estruturas do presente e do passado (LEFEBVRE, 1978).

A partir desse percurso acima apresentado recorremos às reflexões teóricas de alguns autores como Jordi Borja (2014), Vainer (2001), Manuel Delgado (2011), Henri Lefebvre (1970) e Ana Fani A. Carlos (2001; 2007). Para a compreensão do objeto empírico no contexto teórico referido e tendo em vista os objetivos assinalados, recorreu-se à análise dos marcos normativos urbanísticos e ambientais, instituídos pelas três esferas de governo – federal, estadual e municipal – de forma a avaliar as ações do Estado que determinaram os padrões de uso e de ocupação do solo na área, bem como a sua proteção legal. Além disso, considerando a necessidade de compreensão da configuração espacial atual da área, procedeu-se a uma pesquisa documental sobre a implementação do projeto Parque das Dunas/Via Costeira, resultando na construção de mapas figura-fundo dos períodos entre 1970 e 2014 - que permitiram a análise do crescimento do tecido urbano em uma perspectiva histórica e a compreensão/da espacialização das transformações promovidas pelos agentes envolvidos nesse contexto. Por fim, elaborou-se, ainda, um mapa de uso e de ocupação do solo, a fim de identificar a distribuição espacial das atividades ali instaladas.

2. O PROJETO PARQUE DAS DUNAS VIA COSTEIRA

A fração urbana aqui estudada corresponde à orla marítima da Via Costeira[2], localizada no município de Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte, Brasil (Figura 1). Esta fração, também delimitada como Zona Especial de Interesse turístico 2[3] – ZET 2(NATAL, 2007), não integra nenhuma das quatro regiões administrativas da cidade e delimita-se pelos bairros de Mãe Luiza e Areia Preta (ao Norte) e Ponta Negra (ao Sul). À Leste e à Oeste, delimita-se por espaços protegidos tais como a faixa de praia[4], o Parque das Dunas[5] e os espaços delimitados como Zona de Proteção Ambiental 10 (ZPA10) e Área Especial de Interesse Social de Mãe Luiza (AEIS de Mãe Luiza).

[2] A Via Costeira é denominada Avenida Senador Dinarte Mariz e RN-301.
[3] Um aprofundamento sobre a instituição dessas zonas será apresentado na página 6.
[4] Segundo inciso art.9°, inciso I, da lei nº 7.871/00 (RIO GRANDE DO NORTE, 2000), que dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Oriental do Rio Grande do Norte, as praias são Áreas de Preservação (APs), portanto espaços protegidos.
[5] O Parque das Dunas é criado pelo Decreto n° 7.237/77 (RIO GRANDE DO NORTE, 1977) e posteriormente regulamentado pelo Decreto estadual nº 7538/79 (RIO GRANDE DO NORTE, 1979).

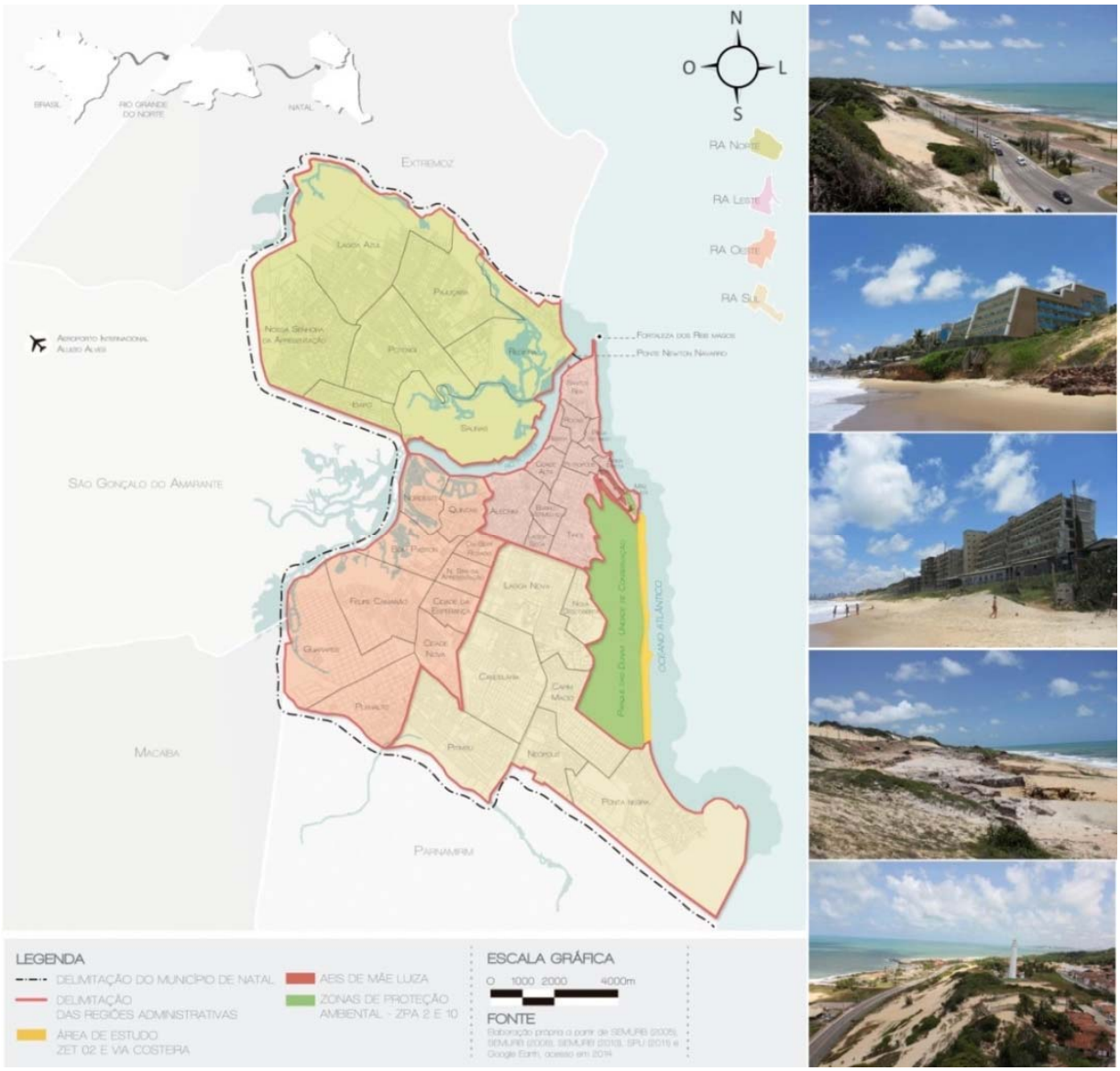

Figura 1 - Caracterização da área de estudo. Fonte: REIS; ATAÍDE, 2015.

O interesse pela ocupação da Via Costeira para fins turísticos[6] remonta ao início da década de 1980, a partir da execução do projeto *Parque das Dunas/Via Costeira*, elaborado pelo escritório paranaense Luiz Forte Netto, posteriormente complementado pelo escritório do paisagista Burle Marx[7], ambos contratados pelo governo do estado do RN. Tal projeto fez parte de uma estratégia política de âmbito estadual (e depois municipal), com o propósito de

[6] Antes da implementação do projeto Parque das Dunas/Via Costeira havia ocupação espontânea da área por populações tradicionais de pescadores, em especial nas encostas do bairro de Areia Preta, localizada entre o bairro de Mãe Luiza e a Rua Silvio Pedroza.

[7] Devido à forte pressão social, liderada por estudantes, ecólogos e demais representações sociais em defesa da natureza, o estado do RN contratou, em 1979, o escritório de Burle Marx para a elaboração de um projeto paisagístico para a Via Costeira, que previa tanto a arborização do Parque das Dunas quanto o ajardinamento de áreas previstas no macrozoneamento do projeto, na atual ZET-2.

impulsionar o turismo norte-rio-grandense, dotando de infraestrutura hoteleira parte do litoral, em especial o da capital[8].

Para a sua execução foram necessários diversos trâmites legais, tendo em vista que a área proposta para o projeto incorporava terrenos de marinha[9] e outros terrenos da União que hoje correspondem ao Parque das Dunas e às glebas concedidas aos investidores do ramo hoteleiro – desapropriadas a partir do decreto estadual n° 7.717/79 (RIO GRANDE DO NORTE, 1979) que declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, bens situados na orla marítima entre as praias de Areia Preta e de Ponta Negra.

Assim, o projeto propunha, inicialmente, a construção de uma via localizada às margens do cordão dunar das atuais ZPA 2 e ZPA 10 – que interligaria, margeando à orla, o bairro de Ponta Negra ao de Areia Preta, ou seja, a área central da cidade à zona sul, que estava em processo de expansão da ocupação naquele período[10]. Além da construção da Via, o eixo viário propriamente dito, o projeto apoiava-se em outros 3 pilares: a urbanização da favela da Mãe Luiza, a construção de um parque hoteleiro e a proteção normativa da área do Parque das Dunas conforme pode-se constatar em declaração oficial do então governador do estado, Tarcísio Maia, a respeito dos seus objetivos, transcrita por Kelson Silva (2010):

> *a) proteger os sistemas geológicos e geomorfológicos das dunas;*
> *b) conter a ocupação desordenada e predatória da área;*
> *c) impedir o crescimento da favela (bairro de Mãe Luiza) e ao mesmo tempo, promover a melhoria de suas condições de urbanização;*
> *d) obter um melhor aproveitamento do potencial turístico e de lazer da faixa litorânea;*
> *e) promover a interligação litorânea de Natal, Dunas e Ponta Negra*

No que concerne ao planejamento da execução, o projeto *Parque das Dunas/Via Costeira* (PDV) previa várias etapas, tendo como ponto de partida a criação do Parque das Dunas (1977), seguido da construção da via (inaugurada em 1981) e da implementação do complexo hoteleiro, iniciada em 1984 com a construção do Natal Mar Hotel, localizado na primeira fração da via - sentido Ponta Negra – Centro.

Ainda na década de 1980, devido aos conflitos decorrentes da pressão dos interesses imobiliários para ocupação da orla e a, ação dos movimentos sociais que eram contra a construção da via e a verticalização da orla, foram criadas, no âmbito do Plano Diretor do

[8] Inicialmente o objetivo era recepcionar o turismo nacional. Desde a década de 2000, as ações passaram a incorporar objetivos direcionados ao turismo internacional.
[9] Os terrenos de marinha existentes na área – 419.000 m² - foram concedidos ao Estado do RN sob regime de aforamento a partir do contrato de cessão instaurado no dia 06/02/79 pelo DSPU local.
[10] Segundo ATAÍDE (2013), a ocupação dos bairros de Ponta Negra e da Vila de Ponta Negra já estava em processo de consolidação nas décadas de1960 e 1970, (ATAÍDE, 2013, p.313-314).

município de 1984 (Natal, 1984) três Zonas Especiais de Interesse Turísticos (ZETs), envolvendo a franja marítima de Natal entre os bairros de Santos Reis e Ponta Negra. A ZET-2 corresponde à fração territorial da atual Via Costeira de Natal e seus espaços lindeiros edificados.

*A*tualmente, do ponto de vista do uso e da ocupação do solo, a ZET-2, abriga apenas 4 categorias[11] de equipamentos: comercial, de serviços, institucional e residencial, que se distribuem linearmente ao longo dos 8,9 quilômetros da via, conforme previsto no projeto anteriormente apresentado, e em consonância com a legislação ambiental e urbana[12] incidentes (Figura 2). As glebas livres onde, segundo o projeto inicial, deveriam ter sido instalados equipamentos públicos de lazer e esportes, e estruturados acesso públicos à praia, não receberam o tratamento paisagístico previsto uma vez que o projeto não foi executado por completo[13]. Tal fato revela que apenas alguns dos objetivos iniciais do projeto, que correspondiam aos interesses da reprodução do capital imobiliário e turístico, foram atingidos em sua plenitude. As demais ações previstas pelo no projeto e expressas no discurso do governador, não foram realizadas, o que evidencia o descaso dos gestores no cumprimento de ações efetivas que garantam a criação, fruição e apropriação desses espaços pela população como um todo. Sobre isso, Carlos destaca que:

> *É no espaço que o poder ganha visibilidade através de intervenções concretas; é por isso que as contradições no processo eclodem no plano institucional. No contexto do espaço planejado, manipulado que aparece como objetivo e neutro, esconde-se seu sentido político enquanto meio de dominação (CARLOS, 2001).*

Outro fator que revela essa aproximação entre esses dois agentes - o Estado e o capital - pode ser visto a partir do emprego de recursos públicos utilizados na instalação de infraestrutura urbana necessária ao desenvolvimento da atividade hoteleira[14] que beneficia e dá suporte aos usos ali instalados e, portanto, priorizam e garantem o desenvolvimento das atividades de interesse do capital privado. Assim, sob a forma de investimento em turismo e geração de empregos, as transformações necessárias à reprodução do capital aparecem travestidas de necessidade social imposta pelo Estado enquanto “interesse público”, criando a representação necessária, capaz de dissimular conflitos de interesses (CARLOS, 2001).

---

[11] Adotou-se classificação dos usos do solo da Avenida Dinarte Mariz (RN-303) segundo categorias de classificação presentes no anexo XI da Lei nº 3.175/84.

[12] A proteção da área que incorpora o projeto Via Costeira/Parque das Dunas inicia-se na década de 1970 em consonância com a institucionalização da política ambiental em âmbito mundial.

[13] *A urbanização do bairro de Mãe Luiza, os acessos à praia propostos no projeto de Burle Marx, bem como a construção dos equipamentos de lazer e esporte previstos – nunca foram realizados - o que evidencia, por um lado a preocupação de Burle Marx em prover a área com espaços públicos estruturados e convidativos à população e por outro o histórico de descaso dos gestores com o cumprimento do projeto inicial (REIS, 2014).*

[14] Estações Elevatórias de Tratamento de Esgoto (CAERN), iluminação pública, calçamento e duplicação da via, dentre outros.

Dessa forma, a configuração espacial atual da ZET-2 que reflete a ação predominante dos agentes Estado e capital imobiliário (e turístico) dotados de interesses específicos, somada à precariedade de infraestrutura dos espaços livres lá existentes, reforçam a sua desigual apropriação e usufruto pelos diferentes grupos sociais e intensificam a segregação sócio-espacial na área.

Isto se evidencia, dentre outros fatores, devido à ausência de ação governamental que estimule a prática de atividades de lazer, cultura e esporte nos espaços livres públicos existentes na orla, inclusive negando direito e desconhecendo demandas da população do bairro de Mãe Luiza (AEIS de Mãe Luiza)[15], localizado às margens da Via Costeira. A única iniciativa governamental atual de estímulo ao uso da Via Costeira para a realização de tais atividades é desenvolvida no trecho de 2,5 quilômetros delimitado pelos hotéis Ocean Palace e Pestana, trecho inicial da via, no sentido Ponta Negra- Centro, portanto, distante da comunidade, conforme veremos na sequência.

[15] O bairro de Mãe Luiza por ser historicamente constituído por ocupações espontâneas, portanto, irregulares, apresenta pouca reserva de espaços livres e usava, antes do projeto, os espaços da via limítrofes para atividades de lazer e pesca.

Figura 2 - Uso e ocupação do solo na Via Costeira. Fonte: Própria a partir de REIS, 2014.

3. O MARCO LEGAL DE PROTEÇÃO DA VIA COSTEIRA NAS ESFERAS MUNICIPAL E ESTADUAL

Conforme referido a proteção da ZET-2[16], delimitada pela franja litorânea situada entre o leito carroçável e o mar ao longo da Via Costeira, foi instituída pela Lei n° 3.175 /84 [17]- Plano Diretor de Desenvolvimento Físico-Territorial de Natal-, e posteriormente regulamentada pela Lei n° 4.547/94 (NATAL, 1994), que estabelecia diretrizes de uso do solo, limites e prescrições urbanísticas dessa fração urbana da cidade de Natal (ATAÍDE, 2013, P. 407-408). Essas prescrições urbanísticas apresentam-se em consonância com a legislação estadual para a área, uma vez que esta reafirma o uso do solo proposto pelo projeto inicial *Parque das Dunas/Via Costeira* e pelas cinco leis estaduais subsequentes relativas ao ordenamento deste projeto, a saber: Lei nº 5826/88 (RIO GRANDE DO NORTE, 1988), Decreto nº 10.302/89 (RIO GRANDE DO NORTE, 1989), Lei nº 6.379/93**[18]**, Lei nº 7.110/97 (RIO GRANDE DO NORTE, 1997) e Lei nº 7.942/01 (RIO GRANDE DO NORTE, 2001).

No que concerne aos usos permitidos na ZET-2, conforme prescrito na Lei 4.547/94 (NATAL, 1994), têm-se 3 categorias de usos – Prestação de Serviços (S), Comércio Varejista (CV) e Institucionais (INS) - classificadas como de âmbitos local, setorial e especial . Corroborando com essas prescrições referentes ao uso do solo na via Costeira, a Lei estadual nº 7.110/97, que altera a Lei nº 6.379/93, afirma em seu Artigo 2:

> *Art. 2º. Os titulares de concessões de áreas para construção de equipamentos turísticos, do "Parque das Dunas/Via Costeira", ficam obrigado a apresentar ao órgão estatal concedente, no prazo de 180 (centro e oitenta) dias, a contar da vigência desta Lei, projeto para implantação de:*
>
> *I – hotéis de lazer, restaurantes, casas de gastronomia típica e estabelecimento congêneres;*

[16] As ZET1 e ZET3 foram regulamentadas em 1987 (Leis Nº 3.607 e Nº 3.639, respectivamente) e ZET 2 em 1994 (ATAÍDE, 2013).

[17] As prescrições urbanísticas estabelecidas no Plano Diretor de 1984 permanecem nas revisões subsequentes em 1994 e 2007.

[18] Desde o início de sua implementação, houve modificações no macrozoneamento do projeto Parque das Dunas/Via Costeira definidas por instrumentos normativos estaduais que influenciaram a consolidação dos padrões de uso e ocupação do solo desta área. Primeiramente, a partir da Lei nº 5826/88 há a reafirmação das diretrizes apontadas pelo projeto inicial que estabelece as áreas: Unidade Turística 1, Área de preservação 1, Camping, Área de preservação 2, Unidade Turística 3 (belvedere, área de equipamento, e hotelaria), Área de preservação 3, Unidade Turística 3 e por fim Bares, Restaurantes e Similares. Esta lei afirma em seu Artigo 38 parágrafo único que "*As demais áreas localizadas entre as unidades turísticas são preferencialmente destinadas à preservação ecológica e a equipamentos de lazer e turismo, inclusive de uso comunitário, a critério do Poder Executivo, proibida em qualquer caso, sua alienação a particulares, bem como a instalação, nessas áreas, de unidades hoteleiras*". Em seguida veio o Decreto nº 10.302/89 que regulamentou a Lei nº 5826/88. Por fim, antes de 1994, ano em que a ZET 02 foi regulamentada, promulgou-se a Lei nº 6.379/93 que reformula mais uma vez o projeto Parque das dunas / Via Costeira. Esta lei, ao contrário da anterior, modifica o macrozoneamento do projeto inicial da Via Costeira, permitindo, a partir de sua aprovação, a ocupação de áreas anteriormente protegidas e sem potencial construtivo. Ela substitui as áreas de preservação por unidades especiais, suprime a área de *belvedere* e diminui a área de *camping*, o que resulta na diminuição das áreas públicas de interesse coletivo e no aumento das áreas com potencial construtivo para instalação de hotéis.

II – "shoppings" abertos, lojas de artesanato, sorveterias, casas de show, danceterias, cinemas. Teatros, postos bancários de pequeno porte e outras postos de serviços;

III – anfiteatros, espaços para atividades de lazer ou de natureza cultural, bem como para outras atividades e serviços compatíveis como o planejamento do "Parques das Dunas/Via Costeira

(RIO GRANDE DO NORTE, 1997).

Anos mais tarde, a Lei Complementar Nº 030 (NATAL, 2000) alterou alguns dispositivos da Lei nº 4.547/94 relacionados às prescrições urbanísticas da área e também à gestão dos resíduos sólidos. A partir da nova Lei foi estabelecido que todo empreendimento instalado na ZET-2, independentemente do seu uso, deveria apresentar instalações sanitárias vinculadas à rede de esgoto existente, conforme parágrafo único do Artigo 2 desta lei "*A liberação do habite-se está condicionada a ligação das instalações sanitárias dos empreendimentos à rede de esgoto existente*" (NATAL, 2000). Nesta nova Lei também foi substituído o anexo II da Lei nº 4.547/94 - por um novo, com alterações nas prescrições urbanísticas referentes aos índices de aproveitamento do solo, que permitiram um maior potencial construtivo, embora as prescrições referentes ao gabarito tenham sido mantidas, o que evidencia, por um lado, o interesse coletivo de proteção da paisagem que desde a via é possível apropriar-se e, por outro, o interesse do capital imobiliário e turístico pela rentabilização do solo. A respeito disso, afirma Duarte:

Ao que se constata, a provação daquela Lei Complementar nº 30/2000 não veio alterar os limites de gabarito instituídos pela Lei da ZET-2 em 1994. Entretanto, com a aprovação da citada Lei Complementar, houve o aumento do índice de ocupação permitido para aquela área costeira, o que permitiu se construir mais, ainda que com o mesmo limite de gabarito. Sob outra perspectiva, podemos dizer que, ao longo do tempo, a construção de vários hotéis em toda a extensão daquela orla, em conformidade com as prescrições contidas na Lei Nº 4547/94, modificada pela Lei Complementar nº30/2000, passou a demonstrar que o gabarito máximo legalmente estabelecido não era compatível com a necessidade de se resguardar o patrimônio cênico-paisagístico daquela orla costeira (2011, p.212).

É importante frisar, no que se refere ao aumento do potencial construtivo da área que, um ano após a promulgação da Lei Complementar Nº 030/00, o então governador do estado, Garibaldi Alves Filho, publicou no Diário oficial do Estado a Lei nº 7.942/01, alterando a Lei nº 6.379/93 e autorizando, em seu Artigo 3, a fusão de até 3 glebas concedidas aos titulares de concessões, ação que permitiu aos empresários do ramo hoteleiro a instalação de

grandes hotéis que ocupem mais de uma gleba[19] conforme demonstrado a seguir: "Ficam autorizados tanto o desmembramento como a fusão de até três (03) glebas de terra objeto de concessão remunerada de direito real de uso desde que comprovada a sua viabilidade pela Secretaria de estado do Turismo - SETUR" (RIO GRANDE DO NORTE, 1993). Julga-se relevante destacar que o período de promulgação dessa lei antecede a construção de alguns hotéis atualmente existentes, o que sugere uma possível anuência do Estado com respeito a ação da iniciativa privada.

Seis anos mais tarde, com a aprovação da Lei complementar N° 082 de 21 de Junho de 2007 - que dispõe sobre o Plano Diretor de Natal – as prescrições urbanísticas referentes à ZET-02 tornaram-se mais restritivas, uma fez que foram mantidas (e ampliadas) no capítulo II das Áreas Especiais desta lei, as áreas de controle de gabarito, conforme art. 21:

> ***Art. 21*** *- Áreas de Controle de Gabarito - demarcadas no Mapa 3 do Anexo 11, parte integrante desta Lei, são aquelas que, mesmo passíveis de adensamento, visam proteger o valor cênico - paisagístico, assegurar condições de bem-estar, garantir a qualidade de vida e o equilíbrio climático da cidade, compreendendo:*
> *I - Orla Marítima, do Forte dos Reis Magos até o Morro do Careca, de acordo com as normas fixadas em leis específicas - ZET - 1, ZET - 2 e ZET - 3;*
> *II - Entorno do Parque das Dunas, conforme delimitação estabelecida no Quadro 2 e Mapa, do Anexo 1, partes integrantes desta Lei;*
> *III - Área definida pelo perímetro estabelecido na margem esquerda do Rio Potengi, incluindo a Redinha - ZET - 4.*
> *IV - Zonas de Proteção Ambientais - ZPA's, conforme as normas fixadas em leis especificas (NATAL, 2007).*

Além disso, visando à proteção da paisagem natural do morro do careca (ZPA-6) e da unidade paisagística da fração urbana em questão (ZPA-2, ZPA 10 e ZET-2), o Plano Diretor de 2007, em seu parágrafo 2º do Art.21 também estabeleceu que todos os novos empreendimentos propostos para a ZET-2 não podem possuir gabarito que ultrapasse o nível da pista da Via Costeira:

> *Art. 21. § 2º - Os empreendimentos propostos para as áreas situadas na ZET - 2 não poderão possuir gabarito máximo que ultrapasse o nível da Avenida Dinarte Mariz; ressalvadas as Áreas em que a localização e as características topográficas do*

[19] Antes da Lei nº 7.942/01 não era autorizado o desmembramento nem a fusão de glebas, assim como não era autorizada a venda ou cessão de terras entre os titulares das concessões.

terreno já impeçam a visualização da paisagem, ficando nesses casos limitado em 7,5m (sete metros e meio) o gabarito máximo das construções (NATAL, 2007).

Atualmente, essas restrições de gabarito que se estendem pelo litoral e entorno de algumas zonas ambientalmente protegidas do município de Natal têm causado alguns conflitos socioambientais, uma vez que há dificuldade em se compatibilizar os interesses dos empreendedores da construção civil e do turismo – de rentabilizar o solo - com os interesses coletivos de proteção e de fruição dessas áreas. Ressalta-se aqui a importância da participação popular, nas audiências públicas de revisão do Plano Diretor e regulamentação dessas áreas, que se constituem, por vezes, vitoriosas na representação dos interesses coletivos da população.

Ainda, a partir de 2010, com a elaboração do "Relatório conjunto de avaliação técnica ambiental dos lotes da Via Costeira no Município do Natal/RN" resultado do GTT Via Costeira, instituído pela Portaria Conjunta N°01/2009/PU/SPU/IBAMA, de 16/02/2009 (BRASIL, 2009) o potencial construtivo da área para equipamentos hoteleiros foi considerado nulo, uma vez que todas as glebas livres foram classificadas como APPs[20], gerando conflitos com os titulares das concessões de terra, interessados em rentabilizar o solo. Esse relatório, no entanto, ainda não está em vigor devido, dentre outros aspectos, à contestação, por parte do estado do Rio Grande do Norte, a respeito da sua validade, visto que os profissionais que compuseram o quadro técnico de sua elaboração não apresentaram atribuições legais para isso, segundo documentação emitida pela Procuradoria Geral do Estado do RN. Por outro lado, devido à necessidade de sua proteção e avaliação de impacto de carga já instalada na área, foi composta uma nova equipe de trabalho para elaborar um novo relatório de avaliação técnica ambiental dos espaços livres da Via Costeira, que está em processo de desenvolvimento, sob coordenação da SEMURB.

4. NOVAS FORMAS DE APROPRIAÇÃO DA VIA: A AÇÃO COMPARTILHADA SOCIEDADE E ESTADO

Na direção oposta ao exposto, nos últimos 3 anos, o Governo do estado tem promovido ações propositivas de uso da Via Costeira pela população – que se diferenciam das ações normativas e de caráter restritivo existentes até meados de 2012. Uma dessas ações foi o projeto Viva Costeira, que teve sua primeira edição em Abril de 2013, e constitui-se como uma iniciativa do Governo Estadual por meio da Secretaria Estadual de Turismo, de

[20] As APPs são reguladas por legislação federal e não admitem potencial construtivo, salvo em exceções detalhadas na RESOLUÇÃO CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006 que "*Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP" (BRASIL, 2006).*

incentivo à prática de atividades de lazer e esportes no eixo viário Via Costeira. Ele consiste na restrição do fluxo de automóveis de uma de suas pistas, cujo espaço destina-se ao uso exclusivo de pedestres e ciclistas entre 16h:00 e 20h:00, aos domingos, no trecho delimitado pela rotatória do Centro de convivência do estado do Rio Grande do Norte e Hotel Pestana (2,5 quilômetros).

Tal proposta, apesar de se mostrar uma iniciativa de governo de estímulo à prática de atividades de lazer e esporte nesse espaço público da cidade, e, portanto, de incentivo ao seu acesso e uso democrático, mostra-se descontínuo desde a sua primeira edição[21], o que evidencia o pouco compromisso do governo em prover, permanentemente, políticas de incentivo ao uso dos espaços públicos da cidade. Soma-se a isso, a dificuldade de manter o projeto nos períodos entre Maio e Julho, devido às chuvas de inverno em Natal.

Reativado em Julho de 2015 e com um maior período de duração[22], o agora intitulado "O Projeto Cidade Viva: Via Costeira", voltou a oferecer novas alternativas de prática de lazer e esportes para a população de Natal – e turistas. Seu novo formato, que inclui um maior período de duração, pórticos de sinalização e parcerias público-privadas, além de Espaço *Kids* , Espaço Cultural e Espaço Pôr-do-Sol, foi apresentado no âmbito da 52ª reunião do CONETUR[23] (Conselho estadual de Turismo), órgão vinculado ao SETUR/RN.

Segundo matéria publicada no último dia 03 de Julho no Jornal Tribuna do Norte "Uma agência escolhida através de licitação vai gerir o projeto, com o objetivo de atrair investidores interessados em divulgar suas marcas sob pagamento de cotas. E 22% dessa arrecadação serão revertidos ao Fundo Estadual de Turismo" (TRIBUNA DO NORTE, 2015). Ainda segundo o atual Secretário de Turismo do Estado do RN:

> *Vimos que desde o início empresas 'colaboravam' no projeto com montagem de tendas, banheiro químico e outros equipamentos adesivados com suas marcas. Ou seja: usavam o espaço público para divulgar suas empresas. Decidimos, então, vender esses espaços e arrecadar dinheiro para o Estado (JORNAL TRIBUNA DO NORTE, 04/07/2015).*

Nessa perspectiva, o projeto que tinha como intuito inicialmente a promoção e divulgação exclusiva do Estado, adquiriu um caráter também comercial, de incentivo ao desenvolvimento das atividades econômicas na área que dêem suporte às atividades de lazer e esporte lá propostas. Atualmente há parcerias com diversas empresas, como por

[21] O projeto Viva Costeira foi interrompido diversas vezes desde a sua primeira edição apesar da grande demanda da população que se identificou com o projeto e passou a frequentá-lo.
[22] A nova edição do projeto está prevista entre 16:00 e 22:00 horas dos domingos, 2 horas a mais do que o delimitado nos projetos anteriores.
[23] Responsável por oferecer subsídios e contribuir para a formulação e implementação da Política Estadual de Turismo.

exemplo, a RN Vida, Unimed, Drogaria Amadeus, água Cristalina e também com academias de ginástica que promovem aulas abertas ao público.

5. A PRODUÇÃO E A APROPRIAÇÃO PRIVADA DA VIA COSTEIRA

Conforme visto anteriormente, as ações dos capitais imobiliário e turístico[24] tomaram impulso desde fase inicial do projeto *Parque das Dunas/Via Costeira* previstas e incentivadas pelo Estado a partir do discurso desenvolvimentista calcado no ideário de que a instalação de um campo hoteleiro no litoral, especificamente na Via Costeira, impulsionaria o desenvolvimento do turismo do Estado do Rio Grande do Norte e, portanto, como resultado haveria a dinamização da economia, o aparecimento de novos capitais e a geração de empregos.
Nessa perspectiva, foram instalados a partir de 1984 (Figura 3), diferentes hotéis na ZET-2, muitas vezes em desacordo com as prescrições urbanísticas e ambientais previstas para essa área, o que coloca em questionamento os mecanismos de aprovação e licenciamento desses projetos no âmbito do órgão gestor do planejamento urbano o município, hoje representado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEMURB).

Outro fato que merece destaque sobre a instalação desse campo hoteleiro se faz presente a partir da constatação que os hotéis de maior escala e, consequentemente, de maior impacto visual na paisagem, são aqueles construídos recentemente, fruto de investimento de grandes grupos de capital estrangeiro, em um período em que as prescrições urbanísticas e ambientais previstas para a área já eram mais restritivas. Tal fato nos faz questionar sobre os limites da atuação do Estado frente às estratégias de ação das grandes incorporações internacionais, na efetivação do cumprimento da legislação vigente e refletir sobre a sua ação enquanto agente mediador e regulador da ação dos interesses privados na produção do espaço urbano. Dessa forma, podemos concluir, conforme aponta Vainer (2001), que a cidade não é apenas uma reprodução social: ela é também, um complexo de relações sociais, relações econômicas, mas também de relações de poder.

[24] A maior parte dos investidores do ramo hoteleiro lá presentes é de origem estrangeira embora inicialmente as glebas lá existentes tivessem sido concedidas por regime de aforamento aos investidores locais. Os hotéis: Pirâmide, Vila do mar e Jacumã (atualmente parte do Ocean palace) são exemplos de equipamentos construídos por empresários locais – embora dois deles tenham sido vendidos para grupos estrangeiros. No entanto, há ainda glebas concedidas a investidores locais, como uma gleba existente entre o Vale das Cascatas e o Hotel Sehrs, da construtora G5.

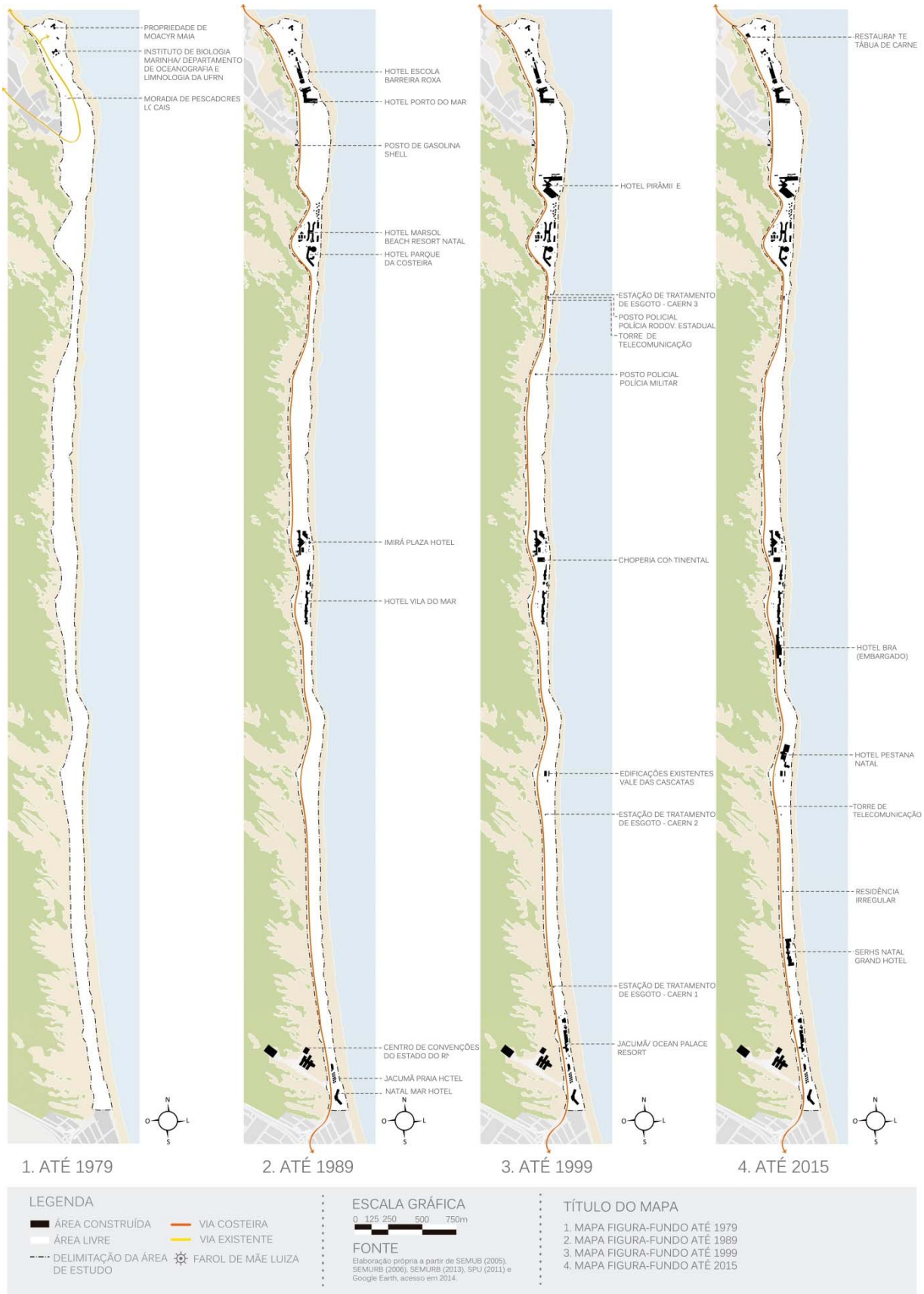

Figura 3 - Análise do crescimento ZET-2 Fonte: Própria a partir de REIS, 2014.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto, pode-se constatar que a implementação do projeto *Parque das Dunas/Via Costeira* evidenciou, desde o seu início, a ocorrência de uma aliança entre o Estado e o capital imobiliário e turístico, numa perspectiva de desenvolvimento da capital do RN. As fortes reações populares contra o projeto na sua fase inicial, embora tenham resultado em alterações do projeto original, não conseguiram, frear a ação do capital, que se consolidou nessa área a partir de então. Tal aliança tem corroborado para a intensificação da segregação sócio-espacial, a partir das estratégias adotadas por alguns agentes sociais, especialmente o imobiliário e turístico, para ocupar determinadas frações territoriais da cidade (CARLOS, 2001). Nesse contexto, a orla marítima, acaba por constituir-se em cenário de apropriação desses agentes que produzem transformações no espaço e restringem as possibilidades de sua apropriação por outros segmentos que não reúnem as condições materiais necessárias para consumir os bens ali produzidos[25].

Assim, o usufruto e acesso aos bens públicos nessas áreas como, por exemplo, as praias, tornam-se restritos, evidenciando as contradições da ação do Estado em, pelo menos, duas formas: quando. por um lado, representando os interesses coletivos especifica na regulação que “As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido” (BRASIL, 1988); por outro, não garante a efetivação desse acesso, permitindo, através de outros mecanismos legais a ação de determinados agentes econômicos, que imprimem os seus interesses individuais sobre esse bem, excluindo ou dificultando a possibilidade da apropriação coletiva das praias. Tal ação se evidencia na permissão de construção da infraestrutura turística e imobiliária, expressos nos equipamentos de serviço e residenciais, que atendem a esses interesses.

Essas contradições também evidenciam a dupla direção da ação deste agente, o Estado, a saber: ora com ações restritivas, por meio da regulação e gestão da ocupação da orla marítima com vistas à proteção dos recursos naturais e a garantia de usufruto da praia; ora como incentivador da reprodução do capital, viabilizando a instalação de infraestruturas que possam dar suporte aos usos referidos assim como, alterando e, às vezes, ampliando os graus de permissividade na legislação urbana, que estimulam a instalação dessas atividades.

[25] É importante ressaltar que a ausência de tratamento urbano e paisagístico da orla e dos demais espaços livres públicos lá existentes, somada à topografia acidentada do terreno e à falta de acessos à praia, restringem a apropriação do espaço pela população e contribui para a privatização da faixa de praia, visto que apenas os hotéis tem acesso estruturado à esse espaço público por excelência.

As ações contraditórias e geradoras de conflitos entre o Estado e o capital apresentam-se como elementos centrais na (re) produção de espaços antidemocráticos e excludentes, uma vez que as suas condições de acesso não são iguais para todos os "usadores" da cidade. De tal modo, o espaço público, enquanto "Lugar para a mediação entre sociedade e Estado – o que equivale dizer entre sociabilidade e cidadania, organizado para que nele possam fazer valer os princípios democráticos que fazem possível o livre fluxo de iniciativa, juízos e idéias"[26], acaba por desvirtuar-se. Tal ideia é reforçada por Borja (2014, p.112), quando afirma que "A crise do espaço público é resultado das atuais pautas urbanizadoras, extensivas, difusas, excludentes e privatizadoras"[27]. Os movimentos sociais, por sua vez, mostram-se efêmeros e desorganizados não conseguindo pressionar de forma efetiva o poder público de maneira a garantir a incorporação de suas reivindicações na sua agenda pública.

BIBLIOGRAFIA

ATAIDE, R. M. C.. *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. Tese (Doutorado em Pensiamento Geografico y Organization del Territorio) – Universidade de Barcelona, Barcelona, 2013.

BORJA, J. *Revolucion Urbana y derechos ciudadanos***.** Ciudade Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2014.

CARLOS, A. F. A. *O espaço urbano : Novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: FFLCH, 2007.

_____, A. F. A. São Paulo hoje: as contradições no processo de reprodução do espaço. *Scripta Nova revista electronica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, Nº 88, 1 de mayo de 2001.

DUARTE, M. C. S*. Espaços especiais em Natal (moradia e meio ambiente)**:*** um necessário diálogo entre direitos e espaços na perspectiva de proteção aos direitos fundamentais na cidade contemporânea. Tese (Doutorado em Arquitetura e urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

DELGADO, Manuel. *El espacio público como ideologia*. Madrid: Editorial Catarata, 2011.

LEFEBVRE, Henri. *Du rural a l'urbain*. Paris: Éditions Anthropos, 1970.

NATAL. Prefeitura Municipal do. *Lei Complementar nº 3.175/1984. Dispõe sobre o Plano Diretor de Organização físico-territorial do município de Natal.* Natal, DOMNatal, 1984.

[26] Tradução livre próprias das autoras: "*Lugar para la mediación entre sociedad y Estado – lo que equivale a decir entre sociabilidad y ciudadanía, organizado para que en él puedan cobrar vida los principios democráticos que hacen posible el libre flujo de iniciativa, juicios e ideas*" (DELGADO, 2011, p. 30).

[27] Tradução livre próprias das autoras "*La crisis del espacio público es resultado de las actuales pautas urbanizadoras, extensivas, difusas, excluyentes y privatizadoras*" (BORJA, 2014, p.112).

_____. Prefeitura Municipal do. *Lei Complementar nº 007/1994. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências.* Natal, DOMNatal, 2007.

_____. 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.

REIS, Tatiana Francischini Brandão. *Via Costeira sempre viva*: uma proposta de reestruturação urbana para ZET-2 e seu entorno. Natal, RN: Monografia (Graduação) – Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2014.

REIS, Tatiana Francischini Brandão; ATAÍDE R. M. Reestruturação urbana da Franja litorânea da Via Costeira, Natal/RN. *Revista Nacional de Gerenciamento das Cidades*. v.03, n.19, 2015. p. 70-88.

VAINER, Carlos*. Pobreza e desigualdades na cidade: as lutas urbanas e os desafios para a ação parlamentar.* Disponível em: <http://www.eliomar.com.br/site/arquivostexto/cidade_para_todos.pdf >. Acesso em: 15/09/2015.