



4º SIMPÓSIO DE PESQUISA DO PPGAU-UFRN – DOUTORADO, MESTRADO ACADÊMICO e MESTRADO PROFISSIONAL

Sistemas viários sobre zonas de proteção ambiental: articulações da política urbana com a política ambiental

Camila Furukava

Contato: camilafurukava@gmail.com

Linha: Estruturação e Gestão do Território

INTRODUÇÃO

Em um contexto de redução da qualidade de vida nos centros urbanos, as obras viárias, tratadas como vetores de desenvolvimento e crescimento econômico, acabam por suprimir e reduzir a proteção de áreas ambientais. Assim, tencionam a flexibilização da legislação ambiental, incrementando os processos especulativos da terra, com prejuízo sobre a salvaguarda do interesse público e da efetivação do Direito à Cidade.

Ao visar apresentar parte dos dados produzidos na tese, esse artigo compõe a discussão sobre as obras viárias em zonas de proteção ambiental com relação à política ambiental e urbanística. Busca também, situar as obras viárias analisadas sobre ZPA e o campo regulatório, uma vez que, cada obra e proteção dessas áreas é analisada sob a ordem jurídica que estava em vigor à época de sua implantação, duplicação ou reestruturação.

Esse artigo, portanto, é parte da discussão realizada na tese de doutorado, intitulada “Intervenções viárias em Zonas de Proteção Ambiental: efeitos sobre a legislação ambiental, o uso do solo e a dominialidade de terras”. Tal tese tem como objetivo geral compreender as formas de intervenção das obras viárias sobre as zonas de proteção ambiental, considerando as mudanças do uso do solo, da regulação ambiental e as transformações de dominialidade de terras.

Destaca-se como principal contribuição do artigo a identificação de marcos regulatórios que redirecionaram as diretrizes das políticas urbanas e ambientais. A exemplo da Constituição Federal de 1988, que instituiu a função social da propriedade e que influenciou na mudança sobre o conceito de mobilidade urbana; e da revisão do Código Florestal em 2012, que passou a possibilitar a inserção de vias sobre zonas ambientalmente protegidas para atender Megaeventos desportivos (BRASIL, 2012b).

OBJETIVO

O objetivo desse artigo é construir uma linha do tempo, a partir da revisão das políticas ambientais e urbanísticas, visando identificar os marcos regulatórios e suas diretrizes, que orientam a inserção de obras viárias sobre Zonas de Proteção Ambiental – ZPA.

MÉTODO

Para atender tal objetivo será realizada uma revisão da legislação ambiental que parte do Código Florestal de 1965 até a sua revisão em 2012. O mesmo será realizado com a legislação urbanística que passaremos a analisar a partir das normas de projetos de estradas e rodagens de 1973 até a política de Mobilidade Urbana aprovada em 2012.

Durante a apresentação das leis analisadas, buscar-se-ão uma leitura preliminar das obras viárias sobre zonas de proteção ambiental. Por fim, será traçada uma linha do tempo que visa apontar a inserção das obras analisadas em relação aos marcos regulatórios identificados na revisão supracitada.

Será mantido o mesmo recorte espacial da tese, uma vez que, conforme demonstrado, todas as obras viárias analisadas cruzam ZPA's: à construção da Ponte Newton Navarro, na década, que teve incidência sobre as Zona de Proteção Ambiental – ZPA, ZPA7 e a ZPA 8; o prolongamento da Avenida Prudente de Moraes, no período de 1990 a 2014, que adentrou a ZPA 1 e a ZPA 3; e a obra de duplicação da Avenida Moema Tinoco, iniciada em 2013 e em aberto, sobre a ZPA 9. Além destas obras viárias, tem-se a proposta de reestruturação da Avenida Roberto Freire que, embora ainda esteja na fase de licenciamento, evidencia o comprometimento da proteção ambiental da ZPA 2.



AS OBRAS VIÁRIAS SOBRE ZONAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL: LINHA DO TEMPO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA

O histórico da realização de obras viárias no Brasil é marcado pela sobreposição das políticas econômicas e urbanas sobre os espaços ambientais protegidos. Essa sobreposição se dá, uma vez que, o sistema viário amplia a acessibilidade de um terreno ao conjunto urbano e atua na relação distância-tempo, implicando em sua valorização (VILLAÇA, 2007).

Já em 1960, observou-se um incremento dos investimentos no sistema rodoviário no Brasil. Esse incremento passou a ser associado às atividades mercadológicas que se desenvolveram (re)produzindo um processo desigual de ocupação, contribuindo para o aumento da especulação imobiliária, privatizando e restringindo, por meio do custo da terra, às parcelas de solo dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos (BARAT, 1978).

Observa-se, também, nesse período a instituição do Código Florestal Brasileiro de 1965 (Lei 4.771/65), que permitia, em terrenos privados, o desmatamento reservas nativas desde que houvesse o replantio das árvores, ainda que de outras espécies.

Em 1970, a maioria da população já ocupava as áreas urbanas no país (IBGE, 2010), estimulando o espraiamento, promovido ou permitido pelo poder público, que ampliou as manchas urbanas, muitas vezes sobre as rurais e as ambientais, trazendo às propriedades um novo valor de mercado.

Sendo o espaço urbano uma força produtiva e mercadoria necessária para o processo de reprodução do capital, a produção do espaço torna-se, ao mesmo tempo, um momento constitutivo da vida humana e a efetivação do processo de valorização. Portanto, condição de realização do capital e da concretização do Estado como produtor de um território de dominação (CARLOS, 2011).

Identificou-se, neste período, a consolidação de uma das bases da economia nacional volvida para as montadoras de veículos e atividades derivadas. Isto, em conjunto com o sucateamento do transporte coletivo, configurou-se em uma lógica de dependência cultural, social e econômica pelo automóvel.

Neste período, a visão das cidades ideais e da cidade modernista, também contribuíram para a delimitação da

área ambiental nas cidades, em praças e parques, com função de jardins e paisagística, de valorização da beleza das cidades e não como intuito de preservação, como posteriormente será observado.

Em 1979 foi instituída a Lei n. 6.766 que dispõe sobre orientações para o Parcelamento do Solo no território nacional. Essa lei estabelecia uma área não edificável de 15m de cada lado da faixa de domínio das rodovias, o que possibilitava preservar o usufruto coletivo dessa faixa, espaços para a instalação dos equipamentos voltados aos modais de transporte e uma extensa região para a preservação de áreas verdes lineares.

Em 1981 a Política Ambiental Nacional foi aprovada, impulsionada por uma vertente internacional estabelecida na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano (1972), e implantou o Sistema Nacional de Meio Ambiente. Esse Sistema influenciou na construção de um quadro de proteção ambiental cada vez mais preservacionista e que tencionaram a mudança gradativa dos procedimentos realizados em diversas políticas urbanas do país, incluindo a de transporte, que para sua ampliação deveria passar a observar as diretrizes e condicionantes das reservas ambientais (BRASIL, 1981).

Destaca-se que uma série de municípios como Natal, contemplavam na década de 1980 seus planos diretores de desenvolvimento integrado. Contudo, ainda que os Planos Diretor da época tenham concedido atenção especial ao ambiente natural na cidade, tal lei não considerava, os elementos ambientais como parte de um território que apresentava conflitos quando apropriados por diversos agentes que atuam na sua produção (DUARTE, 2010).

No processo de redemocratização do país (1985), observou-se a composição de um Movimento Nacional pela Reforma Urbana que culminou em 1988 com a aprovação da Constituição Federal. A nova constituinte reformulou parte da política fundiária e trouxe princípios como a função social da propriedade, que devem ser definidos nos Planos Diretores Municipais, além de priorizar o interesse coletivo sobre o individual (BRASIL, 1988 art.225).

A Constituição trouxe ainda, um capítulo voltado ao Meio Ambiente. Neste capítulo, o artigo 225 direcionou o bem ambiental como de uso comum, essencial a qualidade de vida, devendo ao poder público e à coletividade sua preservação. Este artigo visa ainda assegurar o Direito Fundamental ao Meio Ambiente



4º SIMPÓSIO DE PESQUISA DO PPGAU-UFRN – DOUTORADO, MESTRADO ACADÊMICO e MESTRADO PROFISSIONAL

ecologicamente equilibrado, também por meio da obrigatoriedade de realização e publicização do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, para obras potencialmente causadoras de degradação (BRASIL, 1988). Neste sentido, observa-se um marco regulatório na proposição de medidas que visem relacionar a questão urbana com a proteção e a preservação ambiental.

Em nível municipal, o esforço nesse momento foi de aprovar novos planos diretores, que incorporassem esses princípios e diretrizes da Carta, a fim considerar a realidade social, em que grande parte da população já se encontrava, e que, por estar excluída do mercado formal, tencionava e promovia a ocupação de áreas ambientais frágeis, especialmente para moradia de baixa renda (DUARTE, 2010).

Contudo, mesmo com a nova Constituição, observou-se uma baixa estrutura dos municípios para atender os princípios e diretrizes estabelecidos, em especial para a elaboração dos Planos Diretores.

Com foco em ampliar o quadro de proteção, planejamento e gestão dos espaços ambientais no Brasil, observa-se em 1992, a criação do Ministério do Meio Ambiente – MMA.

Com base nesse arcabouço legal, na década de 1990, foi implantada em Natal a primeira parte do Prolongamento da Av. Prudente de Moraes (da atual Av. da Integração até a Av. Xavantes) – obra viária em estudo. Tal obra se amparava no Plano Diretor Municipal de 1984 e se enquadrava com uma rodovia estadual, que deveria ser composta por faixa de domínio prevista na lei estadual nº 6204 de 1991 e na lei federal 6.766/79. Assim, deveriam resguardar 20 (vinte) metros de cada lado da rodovia medidos do eixo da pista de rolamento como faixa de domínio, adicionando 15m dos limites externos da faixa de domínio expressas na lei federal. Como a obra foi implantada após a Constituição Federal, já havia uma demanda pela elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental.

O Plano Diretor de 1984 demarcava a região de implantação da primeira obra do Prolongamento da Av. Prudente de Moraes como uma zona residencial. Já em 1994 foi aprovada a revisão do Plano Diretor de 1984, compondo a lei 07/94, que não retrocede e assim, não impõe diretrizes para a via implantada, contudo, imprimiu uma diferente identidade à área, instituindo a ZPA 1 (SanVale) e preservando parte do parque dunar e da mata atlântica existente. Apenas em 1995 houve a

regulamentação dessa zona, expressa na lei 4.664/95. Atualmente parte da ZPA 1 funciona como Parque da Cidade, atribuindo um usufruto coletivo a área. Destaca, de maneira preliminar, uma ampliação da proteção ambiental.

Retomando à esfera legal em nível federal, uma medida central do MMA foi a instituição do Sistema Nacional de Conservação da Natureza – SNUC (2000), que representou um marco no planejamento de áreas ambientais no país, uma vez que ao possibilitar a visão conjunta das áreas naturais a serem preservadas, assegurou uma amostra significativa e ecologicamente viável das diferentes populações, habitats e ecossistemas em território nacional, além de possibilitar a criação e gestão das Unidades de Conservação nas três esferas de governo - federal, estadual e municipal (MMA, 2016).

No caso do Rio Grande do Norte – RN, foram instituídas ainda legislações ambientais com gerenciamento integrado entre município, estado e união: a Lei nº 6.950/96 que dispõe sobre o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro; a Lei Estadual nº 7.871/2000, que institui sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Oriental, a qual estabelece regras para a classificação de (APPs) na faixa litorânea, incluindo os ambientes naturais não protegidos pela legislação federal e Lei Complementar nº. 272/2004 (Política e Sistema Estadual do Meio Ambiente), que aborda a instituição de unidades estaduais de conservação da natureza, integrantes do Sistema Estadual de Unidades de Conservação. E na instância municipal as Zonas de Proteção Ambiental.

No campo urbanístico, a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei federal n.10.257/2001), trouxe uma série de instrumentos de controle da especulação imobiliária, de indução do desenvolvimento e de regularização fundiária, para o atendimento a função social e ambiental da propriedade instituídos pela Constituição Federal e expresso nos Planos Diretores Municipais (BRASIL, 2001).

A partir de 2003, quando ocorreu a criação do Ministério das Cidades, reforçou-se o quadro de mudança no campo legal nacional, tal como, a Política de Mobilidade Urbana. Essa, ao atuar sobre integração das políticas, deixou de tratar a mobilidade apenas como foco nas estruturas físicas necessárias para cada modal de transporte e passou a discuti-la dentro da esfera urbana e rural, quanto aos aspectos que este potencialmente



Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo | PPGAU/UFRN

altera: a acessibilidade, a relação terra-localização, o valor do solo, a inclusão social, dentre outros.

Nesse período (2004-2007) foi executada a construção da Ponte Newton Navarro, amparada pelo Plano Diretor de 1994, que demarcava na região das cabeceiras da ponte, a ZPA 7 e a ZPA 8, ambas até o atual momento sem regulamentação. Neste sentido, o plano instituiu que até o período de sua regulamentação nada poderia ser edificado na área. A obra foi justificada como de utilidade pública, mesmo respondendo a ampliação do eixo turístico da cidade.

A segunda obra de Prolongamento da Av. Prudente de Moraes (Av. Omar O'Grady de 2007, ainda inconclusa), foi iniciada no momento em que as diretrizes do Estatuto da Cidade obrigavam municípios como Natal a revisar seus planos diretores, incorporando os instrumentos apresentados. Contudo, mesmo com a revisão do Plano em 2007, o projeto viário foi amparado no Plano de 1994 para ser legalizado.

Retoma-se que tal obra cruza rio Pitimbu na ZPA 3, que já aparecia demarcada como Zona de Proteção Moderada desde o Plano Diretor de 1984. O Plano Diretor de 1994 delimitava a ZPA 3, mas apenas em 2001 essa zona é regulamentada (5.273/2001). O Plano Diretor de 2007 (Lei n.82/07) manteve os limites de proteção estabelecidos em 1994.

Mesmo mantendo a proteção dessas áreas a dificuldade de implementação dos instrumentos do urbanísticos, em especial os de regulação fundiária, imprimia sobre as obras viárias um forte poder de impactar na transformação dessas áreas, especialmente por meio da valorização das terras de entorno dessas vias, que passavam a ser objeto de disputa do mercado imobiliário.

A via continuava a ser enquadrada como rodovia estadual, que deveria ser composta por faixa de domínio prevista na lei estadual nº 6204 de 1991 e na lei federal 6.766/79, igualmente demandava a emissão de licença ambiental e do estudo de impacto ambiental.

Contudo, 2008 demarca o ano da crise econômica mundial, que teve reflexos diretos a economia do país. Diante dessa crise, ocorreu um descompasso entre o que estava sendo pensado das políticas com as ações governamentais, o que refletiu nas políticas ambientais e urbanísticas.

Outro fato, foi que o Brasil foi eleito, em 2007, país sede da Copa do Mundo 2014 e uma série de projetos e

obras, em especial de mobilidade urbana, começam a ser apresentados para a realização do Megaevento. Embora o evento fosse efêmero, as obras viárias foram instaladas de maneira permanente nas cidades, concentrando e limitando recursos públicos em obras que não necessariamente estavam integradas as políticas públicas e as demandas sociais.

Em 2009, o Governo do Estado do RN apresentou o projeto de Reestruturação da Avenida Engenheiro Roberto Freire, como integrante da matriz de obras da Copa 2014. Essa obra visava adentrar a ZPA 2, protegida desde 1977 pelo decreto estadual n.13.500 que regulamenta os Parques Estaduais. Além de ser protegida na esfera municipal como ZPA 2 e na esfera federal, pelo SNUC. Neste momento, as entidades e movimentos sociais se colocam contrários a realização de tal obra, especialmente por não atender a proteção ambiental da área e as diretrizes que estavam sendo discutidas no Ministério das Cidades desde 2003, para uma obra de mobilidade urbana.

Por compreender a legislação ambiental como principal entrave de execução dessas obras viárias, observou-se durante a revisão do Código Florestal (2012) uma forte pressão para flexibilização da lei, com discurso centrado na visibilidade internacional do país perante a Copa2014, em especial no período de crise econômica mundial.

Assim, pode-se observar, que mesmo com todos os debates ocorrendo no Rio+20 sobre sustentabilidade, o Código Florestal foi adequado para possibilitar intervenções viárias, por meio da supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas em áreas de preservação permanente quando em hipótese de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. A utilidade pública é definida na própria Lei como as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele voltados à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais (BRASIL, 2012b).

Ainda em 2012, houve a consolidação da inovadora Política Nacional de Mobilidade Urbana, por meio da Lei 12.587/2012, retomando a discussão da mobilidade urbana como ferramenta de inclusão social e ampliação da acessibilidade do direito a cidade (BRASIL, 2012a).

Tal lei definiu a integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e



4º SIMPÓSIO DE PESQUISA DO PPGAU-UFRN – DOUTORADO, MESTRADO ACADÊMICO e MESTRADO PROFISSIONAL

gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos. Além da prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado (BRASIL, 2012a, art.6º).

Mesmo com a flexibilização da legislação, até o atual momento, a obra viária de reestruturação da Av. Engenheiro Roberto Freire não teve sua licença renovada e está em fase de revisão para tentar se adequar as novas demandas da Política de Mobilidade. Entende-se ações como esta como de cunho econômico, reforçando as obras viárias como principal ferramenta de (re)estruturação urbana e do capital, não necessariamente respondendo à questão da mobilidade urbana e potencialmente agravando os conflitos existentes e a exclusão social.

A obra de duplicação da Av. Moema Tinoco, por sua vez, na Zona Norte de Natal, cruzou a ZPA 9, que ainda não foi regulamentada. Iniciada em 2013, a obra viária foi possibilitada através do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, voltada a ampliação do corredor turístico. Tal obra, amparada nos princípios e diretrizes da Política de Mobilidade Urbana, no Plano Diretor de 2007, na lei estadual nº 6204 de 1991 e na lei federal 6.766/79, teve uma maior flexibilidade da lei ambiental, visto o novo Código Florestal. Contudo, ainda apresentou conflitos quanto a emissão da licença ambiental e não apresenta de maneira transparente seu estudo de impacto ambiental.

Em maio de 2015, venceu o prazo da Lei Nacional de Mobilidade Urbana para que os municípios aprovassem os planos diretores de mobilidade urbana. O contexto no Brasil foi que apenas 13 das 46 cidades entrevistadas tinham conseguido aprovar seus Planos de Mobilidade Urbana.

Um fator que chama atenção é o retardo na aplicação da nova lógica da mobilidade urbana em obras viárias, resultando na permanência de projetos com interferência pontual, promovendo hierarquização desta sobre as políticas setoriais, reforçando a fragilização ambiental, como visto nas quatro obras viárias expostas.

Contudo, destacam-se experiências que ampliaram a proteção ambiental: a primeira obra viária de prolongamento da Av. Prudente de Moraes, que posterior à inserção da via, demarcou uma zona de proteção ambiental e atualmente apresenta preservação parcial, na região de instalação do Parque

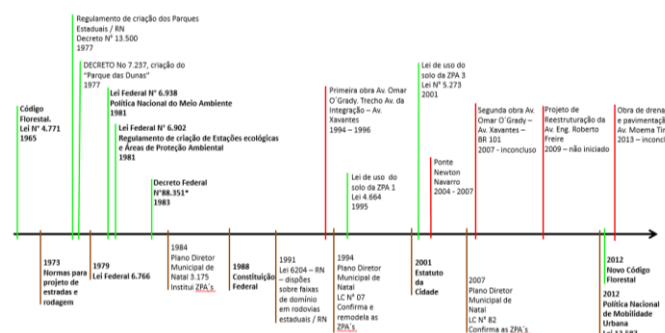
da Cidade; E a experiência da Reestruturação da Av. Eng. Roberto Freire que induziu a uma mudança conceitual no projeto, ainda em fase de revisão, para manter a proteção ambiental e para responder à política de mobilidade urbana, demonstrando que o monitoramento e a participação social, podem fomentar a proteção desses espaços especiais, legalmente protegidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto as obras viárias sobre zonas de proteção ambiental, identificou-se preliminarmente que mesmo com os marcos legais e com os avanços na discussão da política urbana e ambiental, as implementações dessas leis não foram efetivadas em sua totalidade. Tem-se, para tanto, como principais entraves: a disputa pelo solo urbano; o complexo contexto de transição entre uma política antiga e estruturada no território; e o sistema capitalismo e neoliberal que as cidades estão inseridas atualmente. Entretanto notou-se contribui fortemente para a proteção desses espaços ambientais o usufruto coletivo desses espaços, facilitado por meio da criação de parques.

Como produto final, a linha do tempo exposta na figura 1, insere as obras viárias em ZPA's nos marcos regulatórios da política ambiental e urbana. Nesta figura, as linhas verdes indicam as leis ambientais, as em marrom as leis urbanísticas e em vermelho as obras viárias analisadas. Nota-se que todas as obras estudadas se encontram pós Constituição Federal.

Figura 1. Linha do tempo das obras viárias sobre ZPA's, em relação aos marcos regulatórios ambientais e urbanísticos.



Fonte: Elaborado pela autora, 2015



Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo | PPGAU/UFRN

A partir desse artigo, identificou-se como encaminhamento para a tese, a busca por alguns documentos, como os Estudos de Impacto Ambiental das obras e suas respectivas licenças, que complementarão a leitura das obras segundo os marcos regulatórios ambientais e urbanísticos.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm Acesso em: jan 2016.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. SOUZA, Marcelo Lopes de Souza. SPOSITO. Maria Encarnação Beltrão. **A Produção do Espaço Urbano**. Agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora;

À Capes pelo auxílio com a bolsa fundamental para a fase de coleta de dados e tabulação dos dados coletados, em que a pesquisa se insere;

À Flavia Laranjeira pelo auxílio na interpretação da legislação ambiental.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **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) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010

VILLAÇA. Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. FAPESP: São Paulo, 2001.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARAT, Josef. **A evolução dos transportes no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE: IPEA, 1978.

BRASIL. **Política Nacional de Meio Ambiente**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília: Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos, 1981

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 44/2004 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/9. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

_____. **Estatuto da Cidade**. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2001

_____. **Lei Nacional de Mobilidade Urbana**. Lei nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012a que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: DIA out. 2013.

_____. **Código Florestal**. Lei nº 12.651 de 5 de maio de 2012b, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em:

